Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena

10(790-4)

MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA

1961

BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE
Sección Chilena
Ubicación 110(790-4)
Año Ed. 1961 Copia 2
Registro Seaco
Registro Notis AAF8150

BIBLIOTECA NACIONAL
0261600

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

Biblioteca de Ley. y Tribs.
22 JUN 1961
Depósito Legal

10(790-4)

Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena

MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA

SANTIAGO DE CHILE

1961

El presente Informe es el producto del trabajo de una Comisión designada por Decreto de Educación Nº 1.653, de 22 de Marzo de 1961, con el objeto de realizar un estudio preliminar sobre las bases del planeamiento educacional, de acuerdo con los propósitos manifestados por el Supremo Gobierno.

Su origen estuvo en la preocupación del Ministro de Educación Pública, profesor don Eduardo Moore Montero y del Subsecretario de esta cartera, don Emilio Pfeffer Pizarro, por formular una política educacional integrada al proceso de desarrollo económico-social que vive el país.

El Decreto Nº 1.653 designó la Comisión en los siguientes términos:

"1º.—Establécese una Comisión Asesora para que, en representación de la Superintendencia de Educación Pública, elabore un estudio preliminar destinado a proponer las bases generales para el planeamiento de la educación chilena en todos sus aspectos: técnico-pedagógico, administrativo, presupuestario y legal.

El estudio que elabore esta Comisión deberá contener:

a) Las guías de trabajo necesarias para el planeamiento integral de la educación que oportunamente decidirá el Supremo Gobierno, y

b) Las bases técnicas para la organización y puesta en marcha de los organismos responsables de esa tarea".

INDICE

CAPITULO PRIMERO:

— I.—Introducción 12

—II.—Contenido y Alcance del Informe 15

CAPITULO SEGUNDO:

La Realidad Educacional Chilena 17

2. 1.—Determinación de la demanda educacional 18

2. 2.—La capacidad de nuestro sistema educacional ... 26

2. 3.—Deficiencias del sistema 39

2. 4.—Resumen 54

CAPITULO TERCERO:

Política Educacional 57

3. 1.—Ausencia de una Política Educacional 59

3. 2.—Los objetivos de la Política Educacional 60

3. 3.—Condiciones generales para el cumplimiento de los objetivos de la política educacional 61

3. 4.—Política de acción inmediata 63

CAPITULO CUARTO:

Planeamiento Integral de la Educación 69

4. 1.—Tareas generales del Planeamiento 71

4. 2.—Organización del Planeamiento 72

4. 3.—Tareas específicas del Planeamiento 74

4. 4.—Planeamiento Permanente de la Educación 79

APENDICE DE SUGERENCIAS 81

APENDICE ESTADISTICO 86

MIEMBROS DE LA COMISION Y COLABORADORES 95

BIBLIOGRAFIA 96

ANEXOS 99

CAPITULO PRIMERO

I- Introducción

II- Contenido y alcance del informe

Santiago, 2 de junio de 1961.

Señor
Ministro de Educación Pública,
D. Eduardo Moore Montero
Presente.

Señor Ministro:

Por Decreto Nº 1653, de 22 de marzo del presente año, U. S. tuvo a bien designar una Comisión encargada de elaborar un Informe Preliminar sobre las Bases Generales para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena.

La Comisión se constituyó en el Centro de Planificación Económica de la Universidad de Chile y ha desarrollado sus labores con la asesoría técnica y facilidades que el Centro puso a su disposición.

Adjunto remitimos a U. S. el Informe Preliminar y los Apéndices y Anexos que se estimó necesario agregar, con el objeto de que sea sometido a la consideración de la Superintendencia de Educación Pública.

El Informe consta de una introducción y de tres capítulos en los que se describe la realidad educacional chilena, se proponen los grandes objetivos de una política educacional y se sugiere una organización para el planeamiento integral de la educación, junto con la descripción de las tareas específicas que debe abordar dicho planeamiento.

Su contenido comprende, en consecuencia, las partes principales de un manual o guía general de trabajo para el planeamiento, de acuerdo con los términos del encargo dado a la Comisión.

El análisis de nuestra realidad educativa, requisito indispensable para la postulación de los objetivos de la política educacional, se realizó en función de tres criterios o elementos básicos de juicio:

1.—Las necesidades educacionales de una sociedad democrática que tiende al progreso y aspira a su desarrollo económico.

2.—El grado en que el actual sistema educativo logra satisfacerlas.

3.—Las causas que explican el grado insatisfactorio en que el sistema lo hace.

Fue tarea sencilla establecer las necesidades educacionales de la democracia progresiva chilena porque existen relaciones muy claramente perceptibles entre educación y democracia y, además, porque nuestros educadores las han definido y propuesto en múltiples documentos públicos que la Comisión usó con amplitud y provecho. Cabe mencionar entre ellos los que elaboraron diversas comisiones de Gobierno en oportunidades anteriores; los que han dado a luz las organizaciones del magisterio durante las últimas décadas; y los producidos por las instituciones, especialmente universitarias, relacionadas con la educación. Todos estos documentos se mencionan en el Anexo Bibliográfico.

En cuanto a las relaciones entre educación y desarrollo económico, la tarea fue menos fácil. Existe, ciertamente, una larga tradición de

pensamiento nacional en este campo, que se remonta al siglo pasado y que ha tenido competentes expositores en el presente. Pero faltaba, sin embargo, un planteamiento comprensivo que ligara específicamente ambos términos del problema.

El Informe contiene un intento de este tipo que se basa, por una parte, en la tradición nacional ya mencionada y, por la otra, en los conocimientos y experiencias disponibles hoy día.

Las principales conclusiones a que llega el Informe en este tema, pueden sintetizarse así:

1.—Existe una estrecha correlación entre nivel educativo y desarrollo económico, que reafirma la necesidad de abordar el planeamiento educacional concordado con el económico.

2.—La correlación se manifiesta, por una parte, en que las limitaciones económicas pueden traducirse en obstáculos para el desarrollo educativo; y, por la otra, en que la insuficiencia del nivel educativo se erige en una valla muy seria para el desarrollo económico.

3.—Esta relación circular, característica de los fenómenos sociales, sólo puede ser superada, en opinión de la Comisión, mediante un esfuerzo tenaz y decidido para elevar en forma significativa los niveles educativos de la población chilena. En otras palabras, la Comisión ha llegado a la conclusión de que el futuro desarrollo económico del país depende, en forma decisiva, del mejoramiento de la educación nacional.

De estas conclusiones derivan los grandes objetivos de la política educacional, que se resumen en los siguientes:

1) "Educación para todos", que proporcione un nivel cultural básico a toda la población del país.

2) Educación diversificada, a continuación del nivel básico, que asegure el máximo de oportunidades educacionales necesario para el progreso y el desarrollo económico de la comunidad.

El análisis de la capacidad del sistema educativo y de las causas que le impiden cumplir plenamente esos objetivos, del cual aparece un resumen al final del Capítulo II, permitió establecer que, si bien la realidad actual presenta graves deficiencias, éstas no son insuperables. Su solución requiere una cuantía de recursos adicionales que no puede estimarse desproporcionada y, si bien el cumplimiento pleno de los objetivos ha de tomar un plazo de varios años, es perfectamente posible y practicable adelantar en él mediante una política de acción inmediata, realista y eficaz.

Con ser importante, el problema de los recursos adicionales no parece decisivo. La Comisión está convencida de que la condición esencial para la realización de una política educacional capaz de servir al progreso social y económico del país, **es la decisión nacional de hacerlo.** Es decir, la decisión del Gobierno, apoyada en una amplia comprensión de la comunidad nacional de transformar la educación chilena en un instrumento eficaz de desarrollo individual y social.

Esa decisión sólo puede tomar forma racional a través de un planeamiento científico e integral de la política educacional, que es lo lo que propone el Informe.

Esto significa que el Informe **no contiene** un plan de reforma de

la educación chilena, el que debe ser el resultado de los estudios y tareas que llevará a cabo la Oficina de Planeamiento, cuya creación se propone.

En otras palabras, el Informe sugiere un plan para planificar la educación chilena; define los grandes objetivos en que ésta debe inspirarse, y señala los caminos que se pueden seguir para el cumplimiento de esos caminos.

La designación de la Comisión redactora de este Informe significa un paso importante en la planificación y cumplimiento de los objetivos educacionales señalados porque demuestra el interés genuino del Gobierno por adoptar una política educativa racional. El Informe proporciona los medios básicos necesarios para que esa política se elabore y adopte. La decisión respectiva queda, pues, entregada al superior criterio de U. S. y del Supremo Gobierno.

Dada la importancia de la materia, la Comisión estimó útil consultar la opinión de algunas personas de destacada calificación profesional en educación, antes de hacer entrega de su trabajo.

Aprovechando la presencia circunstancial en Chile de algunos expertos en educación pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, se les entregó copias del Informe para críticas y comentarios. Estos expertos son los señores Oscar Vera L., Subdirector del Centro Regional de UNESCO para el Hemisferio Occidental; don José Blat J., experto en educación; y don Ricardo Diez H., experto en planeamiento educacional. A título personal, tuvieron la gentileza de revisar el original e hicieron valiosas sugerencias, que fueron consideradas en la versión definitiva adjunta.

Los problemas de tipo estadístico fueron discutidos ampliamente con el Sr. León Tabah, experto perteneciente al Centro Latinoamericano de Demografía, que contribuyó con sus observaciones a una mejor presentación del material.

Hizo también observaciones valiosas el sociólogo norteamericano Sr. Kalman Silvert, que U. S. encontrará adjuntas.

El aporte de estas personas ha enriquecido notablemente el texto y la Comisión desea hacer presente a U. S. su agradecimiento por esta cooperación. Pero, naturalmente, la responsabilidad por el contenido y los posibles errores del Informe recaen enteramente sobre sus miembros.

Opinaron sobre el Informe, también a título personal, la Doctora Srta. Irma Salas y don Egidio Orellana.

Agradecemos a U. S. la confianza dispensada y el apoyo permanente que se sirvió dar a nuestro trabajo.

Saludamos a U. S. con la mayor consideración,

LEONARDO FUENTEALBA H.

HENRY LOWICK-RUSSELL T.

OSCAR PEREIRA H.

ROLANDO SANCHEZ A.

GASTON TOLEDO B.

HERNAN VERA L.

JOSE VERA L.

INTRODUCCION

I

La realización de la tarea encargada a la Comisión es el producto de una idea que se viene abriendo paso desde los orígenes mismos de la nacionalidad. La necesidad de integrar la educación al progreso del país, en especial con su desarrollo económico, fue lo que llevó a Manuel de Salas a la creación de la Academia de San Luis, destinada a impartir una enseñanza práctica y científica, en violento contraste con la pedagogía escolástica predominante. El mismo propósito alienta la política realista de Varas y Manuel Montt, quienes, conjuntamente con fomentar la educación general, echaron las bases de la enseñanza técnico-profesional. Es la idea fuerza que dinamiza la gestión política del Presidente Balmaceda y "la lucha por la cultura" de Valentín Letelier, uno de cuyos más logrados frutos fue la creación del Instituto Pedagógico, destinado a la formación eficiente del profesorado. Es, en fin, el pensamiento que campea en las obras de sociología económica y educacional de Encina, Subercaseaux, Galdames, Darío Salas y Aguirre Cerda, el Presidente-maestro, quien junto con crear la Corporación de Fomento de la Producción estableció la Facultad de Economía de la Universidad de Chile.

Lo que en realidad ha faltado ha sido una política sistemática, nacional, continuada y de efectiva trascendencia, capaz de integrar en un solo y gran proceso el desarrollo educacional con los demás aspectos de la vida chilena, lo que constituye la tarea de la presente y futuras generaciones. "Nos parece — ha escrito el Prof. Eugenio González Rojas, Decano de la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile— de verdadera urgencia coordinar ideas y voluntades en torno a los grandes objetivos de una reforma integral del sistema de nuestra educación pública, reforma planificada con criterio realista, dinámico y social, en términos que permitan promover y orientar las energías creadoras de nuestro pueblo y de nuestra juventud. Cierto es que nuestra enseñanza ha sido ejemplar en la América Latina y que en muchos aspectos continúa siéndolo; pero es también un hecho innegable y lamentable que la evolución económica, social y política del país ha dejado atrás a nuestro sistema educacional y que el retraso de este último está determinando frustraciones y estancamientos en nuestro desarrollo nacional".

En nuestro país, como en todas las naciones insuficientemente desarrolladas, el desenvolvimiento económico y social constituye en estos momentos el problema de mayor trascendencia, el cual tiene profundas implicaciones educativas. El Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción don Julio Philippi, así lo ha comprendido al referirse al Plan Decenal de Desarrollo Económico, elaborado por la Cor-

poración de Fomento de la Producción: "estimamos —dijo— tan primordial el rápido mejoramiento de nuestros niveles educacionales y técnicos para lograr un crecimiento acelerado de nuestras actividades económicas y, por lo tanto, del standard de vida de la población, que creemos sería fundamental iniciar a la brevedad posible, la confección de un plan educacional concordado con el programa de desarrollo económico".

La extraordinaria aceleración del progreso científico y técnico, que caracteriza la evolución actual del mundo, ha contribuido al creciente dominio del hombre sobre la naturaleza. Esto ha hecho posible la prodigiosa acumulación y diversificación de los bienes materiales, la modificación y complejidad de las estructuras sociales, el despertar simultáneo de nuevos pueblos a la vida independiente, y ha originado profundos cambios en las relaciones entre los Estados. Por otra parte, el acercamiento material de los países —debido al progreso de los medios de transporte y comunicaciones— ha puesto de manifiesto su interdependencia y comunidad de destinos, lo que ha permitido un considerable avance hacia el mundo integrado.

Este movimiento de unificación se expresa, asimismo, en el interior de cada nación, estrechamente vinculado al fortalecimiento de la democracia que hace, en principio, de todo individuo un ciudadano responsable, capaz de comprender y juzgar los problemas nacionales e internacionales; a la democratización económica que promueve la participación de todos en la creación y aprovechamiento de la riqueza; a la intervención cada vez mayor de las masas en la vida cívica; al acceso universal a las funciones económicas y culturales hasta hace poco reservadas a un reducido número.

En el dominio de la educación, estos cambios se manifiestan en la extensión de la escolaridad obligatoria y, en especial, en el aumento de los alumnos que ingresan a diversos tipos de educación de mayor categoría que la elemental; en el interés por democratizar la enseñanza, o sea, la real satisfacción del derecho de todos los individuos a una edución completa, independiente de las consideraciones de sexo, raciales, religiosas, sociales y medios de vida; en el crecimiento de la educación media o de segundo grado, en particular de la profesional, debido a la multiplicidad y diversidad de funciones para las cuales debe preparar; en el desarrollo y ampliación de la enseñanza a dominios que antes estaban reservados a la familia; en la imperiosa necesidad de extirpar el analfabetismo y atender al desarrollo de la comunidad; en la vitalización de la enseñanza universitaria, etc.

La acción dialéctica entre el desarrollo de las actividades sociales y la educación, se ha intensificado en tal forma en la época contemporánea, que esta última, sin abandonar su esencia y fines propios, que se relacionan con la formación del hombre y la liberación interior de la persona humana, ha debido asumir una responsabilidad cada vez mayor frente a las transformaciones sociales. Es el pensamiento que desarrolla Vittorino Veronese, Director General de UNESCO, cuando afirma que "en casi todos los países del mundo, se tiende a considerar la educación como un proceso continuo permanente, destinado a asegurar la formación total del hombre, considerado en su oficio, en el seno de su familia, de la comunidad local, de la comunidad nacional y aun

de la comunidad universal. La noción misma de educación se encuentra, pues, profundamente transformada. Hasta aquí ella no había tendido más que a la transmisión de valores tradicionales; hoy en día, es deliberadamente concebida como un factor de transformación del hombre y del medio en el cual vive".

En otros términos, como lo ha expresado en ocasión reciente el Rector de la Universidad de Chile, Prof. Juan Gómez Millas: "necesitamos cada día con más fuerza una educación general que forme al hombre, le dé la comprensión de su tiempo, le permita hablar y escribir con claridad y elegancia, le cree hábitos de solidaridad apropiados para vivir en comunidad, ser libre y responsable, le permita entender el cosmo en que vive y el mundo humano en el cual convive".

Esta nueva manera de concebir la educación, que corresponde a las exigencias sociales derivadas de la actual evolución del mundo, ha dado origen a las reformas integrales de la enseñanza, las cuales han venido a reemplazar las modificaciones parciales que habían predominado hasta el presente en la mayoría de los países. Podría afirmarse que existe, en la actualidad, como lo ha señalado el comparatista Pedro Rossello, una verdadera "corriente" en favor de la transformación total de los sistemas nacionales de educación que se extienden a las distintas partes del globo.

Para la realización de estas reformas educativas, se está poniendo en práctica, con positivos resultados, la moderna técnica del planeamiento integral de la educación. En ella se aplican los métodos de la investigación social, los principios y técnicas de la educación, de la administración y de las finanzas, en forma continua y sistemática, al campo de las actividades estatales y privadas, a fin de garantizar la educación adecuada a los individuos y a la sociedad, con metas y etapas bien determinadas, contribuyendo más eficazmente al desarrollo social, cultural y económico de cada país.

La eficacia e interés del planeamiento educacional se funda en que permite principalmente: 1) promover soluciones realistas, es decir, utilizar métodos de trabajo que permitan mutaciones graduales y valiosas en el dominio de la educación nacional, con la más estricta economía y sobre la base de los recursos disponibles; 2) hacer flexible los sistemas educativos como condición indispensable para extender la enseñanza a los grupos cada vez más amplios y heterogéneos que acuden a los colegios; 3) estimular la participación de la comunidad en la educación, ya que ésta figura entre las más importantes y universales de todas las funciones sociales; 4) integrar el desenvolvimiento de la enseñanza con los planes nacionales de desarrollo, en particular con los de carácter económico y social.

Sin embargo, conviene tener presente que el planeamiento no es sino un método de trabajo, un instrumento administrativo, una acción organizada. Lo fundamental del planeamiento educacional consiste en la determinación de los fines, de los valores que se trata de realizar. Sin filosofía, se ha dicho, el planeamiento es una forma vacía, una técnica ciega. La gran tarea cultural del siglo es, precisamente, conciliar la utilidad deseable de la técnica con las exigencias permanentes del hombre.

II

CONTENIDO Y ALCANCE DEL INFORME

La elaboración de las Guías de Trabajo o Manual para el planeamiento de la educación es una tarea que corresponde a la técnica de la planificación. Pero ella no puede ser realizada sin una orientación previa que instruya al planificador sobre los objetivos que se pretende obtener, y sobre los medios de que se dispone para obtenerlos.

Teniendo esto en cuenta, el Capítulo II del Informe contiene, en primer lugar, una descripción de las necesidades educativas del país y de la capacidad del sistema educacional para satisfacerlas. La comparación entre ambas permite establecer los déficit educativos actuales.

Se describen, a continuación, las causas principales a que tales déficit pueden atribuirse, para terminar el Capítulo con un resumen que, a modo de diagnóstico, proporciona los antecedentes básicos necesarios para orientar la elaboración de las Guías de Trabajo del planeamiento.

En el Capítulo III se establecen, brevemente, los grandes objetivos de una política educacional futura, es decir, las metas en función de las cuales se coordinará y organizará el planeamiento.

Incluye, asimismo, algunas sugestiones para una política de acción inmediata, destinada a abordar los dos problemas más urgentes que se desprenden del diagnóstico y que atañen al analfabetismo y a la insuficiencia de la enseñanza profesional. Estas sugestiones fueron incorporadas al Informe, a pesar de que exceden la misión específica recibida, a causa de la urgencia de los problemas a que se refieren y a que su realización no es incompatible con las decisiones que puedan surgir del planeamiento futuro.

Sobre la base de los objetivos establecidos en el Capítulo III se dedica el Capítulo IV a la descripción de la organización que debería tener la Oficina de Planeamiento y de las principales tareas que debería abordar. Es decir, a formular las otras dos partes de que normalmente consta una Guía de Trabajo o Manual para el planeamiento. No se consideró útil establecer también las normas para la evaluación del plan, con lo cual se habría completado el Manual, porque su elaboración requería un trabajo extenso y detallado, de escasa justificación en un Informe preliminar como el presente.

El Informe contiene finalmente, dos Apéndices y varios Anexos.

El primer Apéndice incluye algunas sugestiones que la Comisión estimó útil formular, en relación con la política de acción inmediata encomendada.

El segundo Apéndice está destinado a explicar la metodología estadística empleada para confeccionar los cuadros y estimaciones que contiene el Informe. En cierto sentido, este Apéndice es un argumento

2.—LA REALIDAD EDUCACIONAL CHILENA

El objeto de este capítulo es presentar un análisis de nuestra realidad educativa, que constituye una de las bases generales para el planeamiento integral de la educación chilena.

Este examen comprende los siguientes aspectos:

1) Determinación de la demanda educacional del país.

2) Evaluación de la capacidad de nuestro sistema educativo para satisfacerla y establecimiento de los déficit educativos actuales.

3) Análisis de las causas que provocan esos déficit.

2. 1.—Determinación de la Demanda Educacional

La demanda educacional del país se ha estimado sobre la base de los siguientes criterios de evaluación:

i) Constituimos una sociedad democrática que, por principio, es incompatible con cualquier clase de discriminación. Su correcto funcionamiento requiere, como condición fundamental, la igualdad real de oportunidades en todos los dominios y para la totalidad de las personas que la integran.

ii) La aspiración esencial y más generalizada que dinamiza la comunidad nacional —dentro del marco de la vida democrática— es el progreso, tanto material como espiritual. Esto supone, como requisito indispensable, que los individuos puedan alcanzar el desenvolvimiento integral de su personalidad en armonía con la variedad de capacidades y destrezas que exige el desarrollo de los diversos campos de la actividad humana. Las oportunidades para los individuos se ofrecen dentro de un medio sujeto a constantes cambios, que impone exigencias incesantemente renovadas y, a menudo, difíciles de prever.

iii) En nuestra época, el progreso de la sociedad democrática se identifica, en gran parte, con el desarrollo económico de la comunidad. A su vez, el cambio social que acompaña al progreso está influido por las transformaciones económicas. Los inconvenientes o peligros que dichos cambios puedan presentar para la formación total del hombre y el perfeccionamiento de las formas de vida democráticas, deben constituir una preocupación primordial del sistema nacional de educación.

En resumen, se trata de determinar la demanda educacional del país, teniendo en cuenta que **la comunidad nacional es una sociedad democrática, de carácter progresivo, y que tiende al desarrollo económico.**

2. 1. 1.—**La demanda educacional en una sociedad democrática**

Este criterio de evaluación determina una demanda de tipo fundamentalmente cuantitativo: **todos los individuos que integran la comunidad nacional deben tener la oportunidad real de recibir educación.**

Esta afirmación es evidente por sí misma, pues en virtud del principio de no discriminación —que constituye la esencia del régimen democrático— ningún sector de la población debe quedar marginado del servicio educacional. Aun cuando la discriminación educativa sea determinada por causas fortuitas, ajenas a la voluntad colectiva libremente expresada, produce los mismos efectos. Ella priva a un sector de la población de los instrumentos culturales básicos, indispensables para ejercer realmente su derecho a las oportunidades que la sociedad le ofrece y, por tanto, lo obliga a incorporarse a la vida democrática en condiciones de desigualdad.

En términos cualitativos, la "educación para todos" debe traducirse en un sistema educacional que porporcione un **tipo de educación general**, capaz de proveer el nivel cultural básico que se requiere para participar en la vida social. En otros términos, una educación que proporcione los medios culturales y la capacidad de adaptación necesarios para el acceso efectivo a las oportunidades que ofrece una verdadera democracia.

En resumen, **la demanda educacional en una sociedad democrática exige un tipo de educación general, cuyo contenido permita la participación efectiva de todos los individuos en la sociedad, y cuyos beneficios deben extenderse a todas las personas que integran la comunidad nacional.**

Si se compara esta demanda con el servicio educacional que efectivamente recibe la población chilena, se verifica una situación altamente insatisfactoria. En 1960, había 1.160.300 matriculados en la escuela primaria, mientras que la población en edad escolar (7 - 14) en ese año ascendía a 1.410.900 niños. La diferencia de 250.600 niños no corresponde enteramente al déficit educacional del año, porque una parte de ellos había aprobado el sexto curso primario en años anteriores, pero una fracción importante de esos niños corresponde a inescolares absolutos y a desertores; es decir, a niños que o no reciben ninguna educación, o la reciben incompleta. Para juzgar la importancia de su número, basta anotar que por cada 100 niños matriculados en el 1.er curso de 1960, hay 28,5 matriculados en el 6º curso, esto es, que 71,5 abandonan en los cursos intermedios.

Este grupo de niños que anualmente se incorpora a la vida del

trabajo, lo hace desprovisto del nivel cultural básico necesario para tener acceso real a las oportunidades que nuestra sociedad ofrece a cada uno de sus miembros, y por tanto está al margen de ese derecho fundamental.

2. 1. 2.—**La demanda educacional en una democracia progresiva**

Dos son los factores fundamentales que condicionan esta demanda:

i) La necesidad de atender a la formación integral de la personalidad de los individuos, sin otra limitación que sus propias aptitudes, y teniendo en cuenta las capacidades y destrezas necesarias para el progreso de la comunidad.

ii) Los requerimientos que impone un sistema de relaciones sociales en rápido cambio, determinado, a la vez, por un conjunto de aspiraciones nacionales y por la influencia de cambios extranacionales que la interdependencia del mundo contemporáneo hace cada vez más efectiva.

El primero de estos factores determina una demanda **que se expresa, desde el punto de vista cuantitativo, en términos de un máximo de oportunidades educacionales para toda la población,** el cual está determinado en conjunto por las aptitudes individuales y por el número de capacidades y destrezas que exige el progreso social. **Cualitativamente,** la demanda se traduce en términos de la variedad de tales **capacidades y destrezas.**

Ambos aspectos o expresiones de la demanda determinan la necesidad de un tipo de educación diversificada en tantos niveles y modalidades como sea menester para la atención de las exigencias del progreso indvidual y social.

El segundo factor, relativo al cambio social, impone, a su vez, dos tipos de condiciones a la educación general y diversificada que requiere la democracia progresiva:

i) La educación debe proveer una capacidad básica de adaptación al cambio social, que asegure la armonía constante entre las aptitutitudes individuales y las capacidades y destrezas cambiantes exigidas por el progreso social.

ii) Los distintos tipos y niveles de enseñanza deben poseer la flexibilidad necesaria para adaptar la educación a las variaciones cualitativas y cuantitativas de la demanda; esto significa que, si bien dichos tipos y niveles tienen que estar claramente definidos, la estructura que los contenga debe ser flexible para responder a una demanda cambiante.

Sobre la base de estas condiciones fundamentales, el sistema educativo debe reconocer que las aptitudes individuales y las capacidades y destrezas que requiere el progreso social dentro del cambio, se expresan a través de las características bio-psicológicas, sociales y culturales de la población, en un medio geo-demográfico determinado. En consecuencia, la educación general y profesional debe estructurarse, además, en función de estos factores.

Resumiendo, la demanda educacional que exige el progreso de la sociedad democrática, supone necesidades educativas de dos clases:

i) Educación general, común para todos los individuos de la comunidad nacional, destinada a capacitarlos para su incorporación a la vida en condiciones de igualdad real.

ii) Educación diversificada, que ofrezca el máximo de oportunidades educativas, de acuerdo con el desarrollo de la personalidad, las capacidades y destrezas que requiere el progreso dentro del cambio, y las características geo-demográficas, bio-psicológicas, sociales y culturales de la población.

De estos requerimientos, el que se refiere a la educación general para toda la población está, como se ha visto, lejos de cumplirse. En cuanto al de educación diversificada, el servicio que ofrece nuestro sistema se reduce, sustancialmente, a la que se imparte en el cuarto año y superiores de la enseñanza media (secundaria y profesional) que beneficia, en total, a 29.128 niños, número que representa sólo el 8,5% de los que se matriculan en el primer curso de primaria.

2. 1. 3.—La demanda educacional en una sociedad democrática que tiende al desarrollo económico

El progreso social adquiere sentido y forma concreta, en nuestra época, con la aspiración nacional al desarrollo económico. Por tal motivo, la demanda educacional que ha sido expresada en términos generales en la sección precedente, adquiere caracteres más concretos cuando se la expresa como demanda del desarrollo económico.

Se sostiene con frecuencia que la demanda educacional del desarrollo económico está determinada por el número de capacidades y destrezas que requiere, por ejemplo, la ejecución de un plan de desarrollo económico. Estas capacidades y destrezas, definidas en relación con la población activa, pueden determinarse cualitativamente con la nómina de las ocupaciones que corresponden a la estructura productiva del país, y cuantitativamente, por el número de individuos necesarios por ocupaciones. La lista incluye, como es lógico, desde el obrero no especializado o semi-calificado hasta el científico de laboratorio. A cada uno sólo se exige la capacidad para desempeñar la función correspondiente a su ocupación.

Pero esta es una forma incompleta e insatisfactoria de abordar el problema, pues ignora los cambios que en el estilo y orientación de la vida social e individual implica el crecimiento económico y el desarrollo social, sobre todo en tres aspectos fundamentales:

i) El desarrollo económico necesita que toda la población adopte una actitud racional frente al consumo, es decir, que reduzca al mínimo los gastos superfluos y favorezca el ahorro.

ii) Del mismo modo, requiere de una actitud positiva respecto al progreso económico, que se manifiesta por disciplina en el trabajo, espíritu innovador y de empresa para encauzar el ahorro hacia inversiones reproductivas; y, en general, en una más alta racionalización de los patrones de conducta en términos de la comunidad nacional.

iii) Finalmente, es indispensable para el desarrollo económico que todos los individuos posean el nivel cultural básico necesario al buen consumidor y productor de bienes y servicios dentro de una so-

ciedad en incesante cambio; esto es, que toda la población esté dotada de una capacidad básica de adaptación al cambio social.

Estas tres clases de demanda educacional del desarrollo económico se relacionan directamente con uno de sus aspectos más importantes: el de las condiciones culturales y el de una actitud ante la vida, favorables para que el progreso tecnológico constituya un elemento de mayor eficiencia en el uso de los recursos. Se trata de un aspecto que sólo en los últimos años se ha valorizado debidamente y que posee vital importancia para la determinación de la demanda educacional.

Se ha demostrado que el desarrollo económico obtenido por los países que hoy día exhiben elevados niveles de ingreso y bienestar, parece ser atribuible sólo en mínima cuantía a los incrementos anuales de la inversión. De acuerdo con las cifras pertinentes, tales incrementos no alcanzan a explicar más de un 10 a 25% de los aumentos en la producción anual que caracterizan a esos países, **siendo atribuible el 75 a 90% restante a la eficiencia que han logrado en el uso del progreso tecnológico general.**

Esta conclusión justifica ampliamente la conveniencia de reexaminar el contenido de la demanda educacional del desarrollo económico. En forma simplificada, ella permitirá decir que si tal demanda se liga solamente con el número y composición de las capacidades y destrezas que requiere el esfuerzo productivo, el aporte de la educación al desarrollo económico se reduce a los mismos límites estrechos en que las inversiones influyen sobre éste.

Sin embargo, es fácil demostrar que la educación puede influir de modo mucho más general y decisivo sobre el desarrollo económico.

Si se supone que el sistema educativo asegura la provisión oportuna de las capacidades y destrezas específicas que requiere el nivel tecnológico en un momento dado, ello permitirá que los recursos totales disponibles puedan ser aprovechados en su máximo rendimiento. Pero la tecnología es por esencia cambiante, tal vez el más cambiante de todos los factores que intervienen en el proceso productivo. Por tanto, es admisible y probable que a una situación actual de rendimiento óptimo de todos los recursos sucedan rápidamente situaciones de rendimiento decreciente, a menos que la población activa disponga de la necesaria capacidad de adaptación al cambio tecnológico.

Corresponde a la educación, en consecuencia, no sólo formar determinadas capacidades y destrezas en la población, sino además, y en forma principal, desarrollar una capacidad básica de adaptación en todos los individuos, que los habilite para plegarse ágilmente a las exigencias de una tecnología cambiante.

Por otra parte, la sola capacidad de adaptación no garantiza la continuidad de situaciones de rendimiento óptimo; éstas dependen, además, de la actitud de la población total con respecto al consumo y al ahorro, y de su actitud frente al dinamismo del proceso de desarrollo.

Conviene destacar, finalmente, que la demanda educacional del desarrollo económico se conecta también y de modo importante, con actividades tales como el estudio desinteresado de las ciencias, el cultivo de las artes y otras expresiones de la cultura. El desarrollo económico implica demandas educativas importantes en estos campos aparentemente lejanos, porque ellos son tal vez la principal fuente de donde proviene la capacidad del país para usar con eficiencia el pro-

greso tecnológico; y, ciertamente, la única capaz de introducir innovaciones apropiadas a la peculiar constelación de recursos, capacidades y hábitos de la comunidad nacional.

Un proceso esporádico de desarrollo económico puede "movilizar" a la gran masa de la población, pero está condenado fatalmente a perder su dinamismo si no se logra la "asimilación" de esa masa a los requerimientos crecientes del proceso. Un buen ejemplo de esta situación es el caso de una comunidad que se asegura, por algún medio, el trabajo forzado de una parte importante de su población, cuyo nivel educativo mantiene deliberadamente bajo. Dado el progreso tecnológico, del que ninguna sociedad puede quedar al margen, so pena de estagnar su economía, llegará necesariamente para ella el momento en que el trabajo forzado de baja calidad de que dispone, incapacitada por definición para adaptarse a la nueva tecnología, se transformará en factor directo de atraso económico, en vez de ser una ayuda. En este sentido, es lícito afirmar que la alta proporción de analfabetismo y bajo nivel de escolaridad chilenos representan el mismo tipo de obstáculo a nuestro desarrollo económico que encontraría el país si esa masa de población estuviese sujeta a un sistema de trabajo forzado. En definitiva, lo único que permite mantener sistemas de trabajo forzado en el mundo contemporáneo es el terror, unido a la ignorancia. Si eliminamos el primer factor (inexistente en nuestro país), queda sólo la ignorancia como factor de retraso económico equivalente al que provoca el trabajo forzado.

Finalmente, queda por examinar si puede postularse que el desarrollo de la educación es capaz de estimular el desarrollo económico; o si debe pensarse que el desarrollo económico trae consigo, como resultado, el desarrollo de la educación.

Las razones que abonan la primera de estas hipótesis pueden resumirse como sigue:

1) La demanda educacional directa del desarrollo económico consiste solamente en las capacidades y destrezas específicas necesarias para operar la tecnología prevaleciente. La formación de estas capacidades y destrezas requiere, para un número importante de ellas, niveles educativos más bien bajos, ya que las tareas que cumple la mayor parte de la población activa del país son comparativamente sencillas. No es la tecnología tal cual existe en un momento dado lo que exige niveles educativos elevados. Pero la tecnología cambia en forma continua, y es justamente el cambio tecnológico el que plantea la necesidad de un alto nivel educativo; porque ese cambio exige capacidad de adaptación a nuevas ocupaciones, que sólo puede esperarse de poseedores de un cierto grado de cultura, imaginación, flexibilidad y comprensión amplia de los fenómenos. Y ésta no es la situación en que se encuentra la mayoría de nuestros trabajadores.

De aquí se desprende que la demanda educacional del desarrollo económico resulta engañosa en el mediano y largo plazo, porque no se plantea directamente en función de los requerimientos del **cambio tecnológico,** sino sólo en función del nivel tecnológico prevaleciente.

Esto conduce a la conclusión de que, si el desarrollo de la educación no se planifica teniendo en cuenta los requerimientos del cambio tecnológico, sino sólo los de su nivel en un momento dado, la educación se convertirá en obstáculo al cambio y, por tanto, en obstáculo al desarrollo económico.

2) El dinamismo del desarrollo económico exige que toda la población esté motivada por ciertos valores específicos relativos a la actitud frente al consumo, el ahorro, el trabajo y el espíritu de empresa y de innovación. Pero estos valores, típicos de las comunidades industrializadas, tienen escasa vigencia en países como Chile, que en el lapso de las últimas décadas se ha transformado de un país esencialmente agrícola en un país industrializado, al calor de la iniciativa y protección estatales, mientras la empresa agrícola mantenía en gran medida los hábitos tradicionales.

3) El proceso de desarrollo económico crea constantemente nuevos papeles y funciones sociales que la población debe ser capaz de desempeñar, y nuevos hábitos de vida a los que es preciso adaptarse. Pero, a la vez, requiere una estratificación social mucho más fluida que la que exhibe nuestro país, para lo cual tienen que crearse canales eficientes de movilidad social. Como la educación, junto a otras funciones sociales, juega un papel importante en la movilidad social, a ella toca la responsabilidad de contribuir a mantener expeditos los canales de movilidad vertical para la masa de la población que, habiendo sido movilizada por el desarrollo, debe transformarse en una población adecuadamente asimilada a sus exigencias.

4) Las sociedades nacionales presentan algún grado de desigualdad social que facilita o impide un eficiente reclutamiento del talento requerido para llenar las posiciones que supone el funcionamiento de las instituciones sociales y la producción de bienes y servicios. El proceso de crecimiento económico implica, por tanto, una decisión en cuanto al grado y tipo de estratificación social que la comunidad nacional está dispuesta a admitir, en el sentido de un tipo y grado de desigualdad social que sea funcional a las tareas del desarrollo social. Los requerimientos de una economía dinámica suponen una estructura social capaz de seleccionar adecuadamente el talento que requieren su integración, continuidad y mantenimiento.

La existencia de desigualdad social, fundada en el hecho de que una masa de la población se encuentra por debajo de los niveles de escolaridad correspondientes a la formación básica, es, en principio, difuncional al desarrollo, toda vez que restringe a una sola categoría de individuos el número de competidores potenciales. La selección óptima del talento en una sociedad nacional ocurrirá cuando por lo menos la masa de la población adulta se encuentre en situación de competir.

5) La educación, considerada como factor de movilidad, incide fundamentalmente en los mecanismos de selección de la estructura social. La movilidad implica socialización, es decir, se espera que el individuo móvil internalice normas, valores y metas, de acuerdo a los criterios de selección de la estructura social. La educación, en cuanto contribuye a la socialización del sujeto móvil, juega un rol capital en la mantención o modificación de los valores que orientan al sistema social y, por tanto, puede ser un factor que facilite o impida el desarrollo social.

En suma, el desarrollo económico del país requiere la formación de ciertas actitudes en la población y una movilidad social cualitativa y cuantitativamente adecuada, cuya responsabilidad corresponde en gran medida a la educación; pero, es incapaz de plantear su demanda

educacional en la forma que sería necesaria para una reacción adecuada del sistema educativo.

De donde se desprende, en último término, que las probabilidades para un futuro desarrollo económico del país dependen en forma decisiva de la capacidad de nuestro sistema educativo para prever y crear oportunamente las condiciones para ese futuro desarrollo.

La respuesta de nuestro sistema educativo a la demanda educacional del desarrollo económico es todavía más débil que la descrita en párrafos anteriores. Desde luego, cabe recordar las grandes deficiencias de la educación general, que se imparte sólo a una fracción insignificante de la población en edad escolar, lo cual significa que la mayoría de los chilenos debe desenvolverse en la edad adulta sin la mínima capacidad de adaptación al cambio que es requisito indispensable para el desarrollo económico. En cuanto a la enseñanza profesional, cuya misión es formar y desarrollar las destrezas específicas que requiere la actividad productiva, atiende, en total, a sólo 76.800 niños, que representan el 6,6% de la población escolar primaria. Se explica así que, en un estudio reciente, se registre un déficit de 254.600 obreros calificados y semicalificados en nuestra actividad industrial, que sin duda influye sobre la baja productividad de ese sector de nuestra economía. Las cifras disponibles permiten inferir que la situación es peor en el sector agrícola, en el que se concentra el 40,6% de la población remunerada total del país, con una productividad igual a la mitad de la que exhibe la mano de obra industrial.

2. 1. 4.—Resumen y conclusiones

Todo el análisis anterior nos conduce a proponer, en último término, las siguientes conclusiones generales:

1) Las necesidades o demanda educacional del país corresponden a las de una sociedad nacional que:

i) Aspira al ejercicio efectivo de la democracia.

ii) Se propone la formación integral del individuo y el progreso de la comunidad, dentro de la democracia.

iii) Propende al desarrollo económico nacional como una de las líneas más importantes de acceso a la evolución de las formas democráticas de vida.

2) Sobre esas premisas, la demanda educacional se define en dos planos, como sigue:

i) Un nivel cultural básico para toda la población, que satisfaga simultáneamente las necesidades del progreso y las del desarrollo económico.

ii) Una educación diversificada que ofrezca el máximo de oportunidades educacionales compatible con las aptitudes e intereses individuales y los requerimientos del desarrollo socio-económico y cultural del país.

3) La demanda educacional específica del desarrollo económico exige un servicio educativo cuya estructura y contenido básicos se

orientan en función de los valores y motivaciones en que descansa el desarrollo económico, y que se traducen en:

i) Una actitud razonable hacia el consumo, que favorezca el ahorro.

ii) Una actitud positiva hacia el trabajo, en relación con su valor económico; y una actitud favorable hacia el espíritu de empresa y la innovación.

iii) Una capacidad de adaptación, flexible al cambio económico-social, que posibilite la manifestación oportuna de las capacidades y destrezas siempre renovadas que trae consigo ese cambio.

iv) Una base profunda de conocimiento científico y el cultivo de las artes, en general, que permitan dar, en conjunto, el sustento nacional permanente en que descansan y se alimentan esos valores y motivaciones.

2. 2.—La capacidad de nuestro sistema educacional

La responsabilidad de traducir las necesidades o demanda educacional del país antes definidas a un sistema educativo que cumpla con las condiciones señaladas, corresponde primordialmente al Estado, que representa la expresión jurídica de la Nación, y que asume expresamente esa responsabilidad por mandato de la Carta Fundamental. Se trata, pues, de una responsabilidad social.

Está encargado de esta tarea el sistema educacional fiscal, conjuntamente con el sistema educacional particular, sobre el que se ejerce la orientación, dirección y supervisión del Estado. En el examen que sigue se considerarán estos sistemas como uno solo, sin perjuicio de considerarlos separadamente cuando el análisis lo exija.

¿En qué forma cumple el sistema educacional chileno la función social que le corresponde?

La presente sección está destinada a precisar una respuesta a esa pregunta.

2. 2. 1.—Evaluación general

Tal como se ha definido, la demanda educacional del país incluye dos aspectos básicos: cuantitativo y cualitativo, que es difícil disociar. Si se piensa, por ejemplo, que el ejercicio efectivo de la democracia progresiva exige el acceso real de toda la población del país a los beneficios del servicio educativo, se está poniendo el énfasis en el aspecto cuantitativo; pero esa exigencia carece realmente de sentido si no se la asocia simultáneamente con el **nivel educativo** que debe alcanzar la población total, lo que significa plantear de inmediato su aspecto cualitativo.

Esta estrecha interrelación hace más difícil evaluar la capacidad del sistema educativo porque, si bien disponemos de cifras y antecedentes para medir en forma satisfactoria los aspectos cuantitativos, es difícil obtener alguna aproximación respecto de la capacidad cualitativa. En definitiva, esta última sólo puede estimarse si se dispone, por una parte, de una definición muy precisa de la demanda o necesidad

educacional que se trata de satisfacer y, por otra, de una evaluación minuciosa, aunque inevitablemente subjetiva, de la eficiencia de los planes, programas y métodos empleados para satisfacerla. Ejemplo de este tipo de evaluación es el trabajo de los catedráticos Irma Salas y Egidio Orellana sobre "correlación entre el Liceo y la Universidad", en que se logró determinar, a través de la investigación en profundidad hecha en algunos Liceos que se estimaron representativos, ciertas conclusiones específicas sobre la eficacia de la enseñanza de los ramos científicos en relación con las exigencias de la Universidad.

En rigor, la evaluación de la capacidad cualitativa de nuestro sistema educacional para satisfacer la demanda educativa del país, requería esfuerzos previos parecidos y con seguridad más difíciles, porque no parece sencillo construir índices que permitan medir la satisfacción de demandas tan generales como el grado de desarrollo del espíritu de ahorro y de empresa o de la capacidad innovadora y de adaptación al cambio económico y social.

En la sección precedente se ha tratado de definir los contenidos básicos de la demanda educacional del desarrollo económico en una democracia progresiva. Una evaluación subjetiva sobre bases tan generales, sería necesariamente limitada e imperfecta.

Estas razones explican el carácter del análisis de la capacidad de nuestro sistema educacional, que tendrá que ser fundamentalmente cuantitativo.

2. 2. 2.—Enseñanza Primaria

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, dictada en 1920, y modificada en 1929, formuló un claro propósito para el sistema educacional: la obligatoriedad de la enseñanza primaria para toda la población en edad escolar (7-15 años) del país.

El hecho de que toda la población en edad escolar estuviera obligada a recibir enseñanza primaria (cuatro años en la zona rural y seis en la urbana), expresó la intención del legislador de que toda la población adulta del país tuviese, por lo menos, cuatro o seis años de formación básica según el caso, lo que significaba el mínimo indispensable para incorporarse a la vida ciudadana y del trabajo.

Aun cuando en la actualidad domina el concepto de una formación cultural básica que sólo podría proporcionarse en 8 ó 9 años de educación general, el objetivo formulado por la ley de Educación Primaria Obligatoria puede servir de punto de referencia para medir la capacidad de la enseñanza primaria para atender las necesidades educativas de la totalidad de la población en edad escolar.

En consecuencia, la medición de la capacidad del sistema primario para cumplir con el mandato de la ley es de máximo interés para la comunidad nacional.

La Comisión lo ha entendido así y ha concentrado parte de su atención sobre el problema. La medición se ha orientado a responder básicamente las siguientes preguntas:

¿Cuántos niños atiende efectivamente el sistema?

¿Cuánta escolaridad imparte a los niños que atiende?

La necesidad de dar respuesta satisfactoria a estas preguntas es

evidente por sí misma. Si se ignora el número de niños atendidos, y la forma o grado en que se les atiende, se ignora cuál es la capacidad efectiva del sistema para cumplir su misión y, en consecuencia, qué cuantía de esfuerzos sería necesaria para equiparar su capacidad con las exigencias de la tarea que le compete. Si estos datos no están cuantificados con un grado razonable de exactitud, resultaría imposible proponer una política educativa realista. Cualquiera que sea la política educacional que se adopte, deberá basarse, en todo caso, en una consideración realista de los hechos, que permita diseñar y planificar las medidas correspondientes sobre bases ciertas; de otro modo, la política será guiada en forma poco racional y estará, por tanto, expuesta al fracaso.

Lamentablemente, las cifras estadísticas disponibles no permiten establecer la realidad de la situación con un grado satisfactorio de aproximación. Por una parte, faltan antecedentes indispensables, como la distribución por edades de la población escolar durante varios años; el número de los promovidos en la enseñanza particular; y el número de repitentes que se vuelven a matricular al año siguiente; por la otra, se carece de información directa sobre el número de inescolares en edad escolar y sobre la escolaridad del resto de la población en edad escolar que está fuera de la escuela.

Estas dificultades podrán ser superadas en parte con los datos del Censo de 1960, que contiene más información que los anteriores. Pero entretanto era necesario disponer de alguna estimación de la magnitud de los problemas. Se procedió, en consecuencia, a hacer las estimaciones correspondientes, sobre la base de las fuentes y métodos que se explican en el texto y en el Apéndice Estadístico. Se obtuvieron, en esa forma, las cifras que figuran en los cuadros y que, en el Capítulo siguiente, sirven de base para calcular el costo de la política de acción inmediata que allí se propone. La validez de estas estimaciones es la de los métodos empleados para hacerlas; tales métodos son usuales y razonables. Sin embargo, es necesario destacar que estas estimaciones no pretenden dar una versión fiel de la realidad; son nada más que aproximaciones gruesas. Tampoco ha sido posible calcular su margen de error. Por tales motivos, los resultados que muestran deben considerarse con las reservas correspondientes.

Para establecer el número de niños que "atiende" la escuela, se tomó en cuenta solamente a los alumnos promovidos en cada curso, en el entendido de que la atención o servicio educativo que presta la escuela sólo puede medirse objetivamente de esa manera. Es efectivo que la escuela también proporciona alguna atención a los niños que se matriculan en ella y, con mayor intensidad, al número de ellos que asiste en promedio durante el año. Pero la atención que reciben estos niños resulta prácticamente inexistente y en todo caso incompleta si sus maestros juzgan, a través de la evaluación respectiva, que no aprendieron lo suficiente para ser promovidos. El solo hecho de la promoción no garantiza que el alumno aprendió todo lo que se le enseñó durante el año, pero es el único índice objetivo que permite afirmar que un niño ha recibido un servicio educativo concreto.

Además de su objetividad, esta forma de medición permite destacar en toda su importancia el papel que juega el sistema de evaluación imperante en nuestra escuela. De acuerdo con cifras oficiales, relativas a la enseñanza fiscal para el período 1950-1956, de 100 alumnos matri-

culados en el primer curso primario sólo 68,8 fueron promovidos. Esto significa que, durante esos siete años hubo un promedio anual de 62.800 niños que cumplieron anualmente con todas las formalidades de la matrícula y asistieron en su mayoría a las clases (la relación asistencia media/matrícula, fue de 83,4% en el mismo período), para terminar su esfuerzo en un fracaso. La proporción de promovidos aumenta en los cursos superiores del sistema y llega hasta 85,9% en el sexto curso; pero ello no le resta gravedad a la baja proporción registrada en el primer curso que debe influir de modo determinante en la elevada cuota de deserción que lo caracteriza.

De acuerdo con estos conceptos, se ha medido la "atención" escolar sobre la base de los niños promovidos en cada curso anualmente, como lo muestra el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 1

ENSEÑANZA PRIMARIA.— Pirámides Escolares 1950 - 1960
Alumnos promovidos anualmente, en miles

AÑOS	CURSOS						TOTAL
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	
1950	198.1	124.8	106.4	74.6	51.7	39.7	595.3
1	199.1	132.7	106.7	76.7	53.3	41.1	609.6
2	212.9	138.9	111.0	79.9	56.9	44.2	643.8
3	222.2	147.4	117.6	88.3	61.0	48.5	685.0
4	222.5	156.1	126.5	92.9	66.3	53.3	717.6
5	228.6	157.5	132.6	98.8	69.9	56.4	743.8
6	227.8	162.8	137.2	105.2	75.2	60.7	768.9
7	234.0	169.9	143.6	112.9	81.8	66.4	808.6
8	239.8	171.9	147.3	112.3	87.2	74.8	833.3
9	239.3	177.1	151.8	124.6	89.9	76.3	859.0
60	235.8	180.9	159.1	130.9	100.7	83.6	891.0
	2.460.1					645.0	

Fuentes y Métodos: Ver Apéndice Estadístico

Durante los once años del período fueron promovidos en los diversos cursos del sistema 743.350 niños en promedio cada año, cifra que muestra con claridad la regularidad del aumento de la atención anual, puesto que corresponde estrechamente a la de los niños promovidos en el año 1955, central de la serie.

A pesar de su regularidad, ese aumento se repartió en forma desigual entre los diversos cursos del sistema. Se observa, en efecto, que mientras en el primer curso el aumento total fue de apenas 20% entre los años extremos, es de 100 y de más de 100% en los cursos quinto y sexto. Esta fuerte diferencia, que señala un claro mejoramiento de la capacidad de retención del sistema en sus últimos cursos, obliga a preguntar por las razones que explican la situación de relativo estanca-

miento del primer curso. La respuesta se encuentra en el pequeño aumento de la matrícula en el primer curso que fue de solamente 19% entre los años extremos del período; de modo que, en último término, el aumento de 47.2 que se registra en el número total de niños promovidos debe atribuirse a la mayor retención obtenida en los últimos cursos y no, como parecería, a que el sistema escolar ha venido absorbiendo una mayor cuota de inescolares.

Cabe destacar, finalmente, que mientras 2.460.100 niños fueron promovidos en el primer curso, solamente 645.000, esto es, el 26.2% fueron promovidos en el sexto curso. Se acepta generalmente esta relación como un índice de la eficiencia del sistema escolar, en el entendido de que se necesitan por lo menos seis años de escolaridad para recibir el nivel educativo básico que la ley desea dar obligatoriamente a toda la población. A la luz de este criterio, el análisis anterior demuestra que, si bien dicho índice de eficiencia ha mejorado en los últimos once años, su nivel relativo es insatisfactorio y, además, es el resultado de un mejoramiento que no se ha extendido a la gran masa de población escolar que cursa el primer año primario.

2. 2. 2. 1.—**Escolaridad que produce el sistema**

Para determinar los grados de escolaridad que obtiene anualmente la población escolar se la ha dividido en dos categorías: la de los niños promovidos del sexto curso; y la de los niños que desertan de la escuela antes de aprobar el sexto curso. Las estimaciones correspondientes, calculadas de acuerdo con la metodología que se detalla en el Apéndice Estadístico, figuran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2

ENSEÑANZA PRIMARIA.—Alumnos egresados anualmente del sistema con diversos niveles de escolaridad. (Desertores y egresados del sistema).

1950 - 1959 - en miles

AÑOS	1º	2º	3º	4º	5º	Total desertores	6º	TOTAL
1950	65,4	18,1	29,7	21,3	10,6	145,1	39,7	184,8
1	60,2	21,7	26,8	19,8	9,1	137,6	41,1	178,7
2	65,5	21,3	22,7	18,9	8,4	136,8	44,2	181,0
3	66,1	20,9	24,7	22,0	7,7	141,4	48,5	189,9
4	65,0	23,5	27,7	23,0	9,9	149,1	53,3	202,4
5	65,8	20,3	27,4	23,6	9,2	146,3	56,4	202,7
6	57,9	19,2	24,3	23,4	8,8	133,6	60,7	194,3
7	62,1	22,6	31,3	25,7	7,0	148,7	66,4	215,1
8	62,7	20,1	22,7	22,4	10,9	138,8	74,8	213,6
9	58,4	18,0	20,9	23,9	6,3	127,5	76,3	203,8
Totales:	629,1	205,7	258,2	224,0	87,9	1.404,9	561,4	1.966,3

Fuentes y Métodos: Ver Apéndice Estadístico

Dos son los hechos más importantes que se desprenden del Cuadro:

1) Del total de 1.966.300 niños que abandonaron el sistema en los diez años considerados, después de haber aprobado uno o más cursos, solamente el 28,6% completó su enseñanza primaria. Si se compara este resultado con la misión específica que la ley encarga al sistema de dar obligatoriamente enseñanza primaria a toda la población del país, es necesario concluir que dicho sistema está muy lejos de cumplir su cometido.

2) El 71,4% restante de los escolares abandonó la escuela después de haber aprobado entre uno y cinco cursos. De acuerdo con criterios establecidos, estos niños pueden clasificarse en dos grupos principales:

i) "Analfabetos potenciales", entre los que se incluyen los niños que aprobaron uno o dos cursos y que se califican de ese modo porque la enseñanza que recibieron resulta insuficiente para hacer de ellos adultos alfabetos. Son niños que pasan en gran parte a ser analfabetos por desuso.

ii) "Alfabetos deficientes", que engloban a los niños con tres, cuatro y cinco cursos (1). Se califican así porque no alcanzaron a recibir el nivel educativo básico que los capacitaría para ser hombres, ciudadanos y productores de bienes y servicios para la sociedad democrática. En otras palabras, niños que pasarán a ser adultos sin la educación mínima que exige el progreso de la sociedad democrática.

La importancia relativa de estos grupos, según se desprende del cuadro, es la siguiente:

	Nº	%
Analfabetos potenciales (por desuso)	834,8	42,5
Alfabetos deficientes	570,1	28,9
TOTALES	1.404,9	71,4

El siguiente Cuadro resume las conclusiones señaladas e ilustra la eficiencia del sistema primario (proporción de niños que completan seis cursos) y sobre la cuantía relativa de los déficit educacionales que implica su ineficiencia.

		Nº	%
Déficit educacionales	Niños que obtienen la enseñanza primaria completa (alfabetos satisfactorios)	561,4	28,6
	Alfabetos deficientes	570,1	28,9
	Analfabetos potenciales	834,8	42,5
	TOTALES	1.966,3	100,0

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

(1) Un número de los niños que aprueban 5º curso es promovido directamente a 1.er año de Secundaria, pero no se estima significativo.

Las cifras anteriores significan una primera aproximación al problema de la determinación de la eficiencia del sistema primario, pues se refieren sólo a la masa de niños que atiende efectivamente. Pero el total de niños que atiende el sistema es menor que el total de niños que debería atender; en otras palabras, la "población escolar" es menor que la "población en edad escolar".

El cuadro siguiente ilustra esta afirmación:

CUADRO Nº 3

ENSEÑANZA PRIMARIA.—Relación alumnos promovidos/Población en edad escolar (7 — 14)

1950 — 1960 — en miles

(1) Año	(2) Promovidos	(3) 5,5% de promovidos a edades distintas de la escolar	(4) Promovidos de edad escolar (2) - (3)	(5) Población en edad escolar	(6) Niños en edad escolar, fuera de la escuela (5) - (4)
1950	605,3	33,3	572,0	1.091,0	519,0
1	609,6	33,5	576,1	1.113,3	537,2
2	643,8	35,4	608,4	1.141,2	532,8
3	685,0	37,7	647,3	1.172,0	524,7
4	717,6	39,5	678,1	1.203,5	525,4
5	743,8	40,9	702,9	1.236,5	533,6
6	768,9	42,3	726,6	1.270,8	544,2
7	808,6	44,5	764,1	1.305,5	541,4
8	833,3	45,8	787,5	1.340,5	553,0
9	859,0	47,2	811,8	1.375,1	563,3
60	891,0	49,0	842,0	1.410,9	568,9

NOTAS.—1) Las cifras de la columna cuatro aparecerían menores, naturalmente, si la población escolar se calcula a base de matrícula o de asistencia media; pero, según se ha explicado, esos conceptos no representan objetivamente la población escolar atendida. 2) Con los datos de una encuesta realizada por la Superintendencia en 1954, se estableció que el 5,5% de los niños que están en la escuela tienen más, o menos, que la edad escolar. Bajo el supuesto de que la distribución por edades entre los cursos se ha mantenido igual durante el período, se procedió a restar ese porcentaje del total de promovidos, con lo que se tiene una estimación de los promovidos en edad escolar.

Se aprecia que anualmente una fracción de la población en edad escolar se mantiene al margen de la escuela.

Sería un error, sin embargo, identificar ese total con el concepto de "déficit educacional". El grupo de niños en edad escolar que anualmente está fuera de la escuela está compuesto por individuos que se clasifican en tres categorías:

a) Los que aprobaron el sexto año primario en años anteriores y han seguido estudiando en el sistema de enseñanza media, se encuentran trabajando o no desarrollan ninguna actividad.

b) Los que en años anteriores aprobaron alguno de los cinco cursos previos al sexto y desertaron de la escuela, con cualquier destino distinto del estudio.

c) Los inescolares absolutos, entendiendo por tales aquellos que no han aprobado el primer curso primario en años anteriores.

Los datos disponibles no permitieron determinar el número de niños que corresponde a cada una de estas categorías, lo que es lamentable

porque habría sido de gran interés establecer la importancia relativa de ellos; en especial, la de los inescolares absolutos, que son la fuente directa de los analfabetos que se contarán en el futuro entre la población adulta. (1). En subsidio, y frente a la necesidad de establecer alguna aproximación al problema de la eficiencia del servicio educativo que recibe nuestra población, se decidió atribuir a todos los niños en edad escolar que están fuera de la escuela, la misma escolaridad de los que egresaron o desertaron de ella durante los últimos diez años. Con este método, se abulta probablemente el número de niños que reciben enseñanza primaria completa, y se le otorga arbitrariamente alguna escolaridad a un grupo tal vez importante de niños que carece absolutamente de ella.

Para corregir estas deficiencias, se ha recalculado el número de niños en edad escolar que aprobaron 6º curso en años anteriores, sobre la base de la distribución por edades que registró en 1954 la encuesta hecha por la Superintendencia, de acuerdo con el método que se explica en el Apéndice Estadístico.

Hechas estas correcciones, la situación de escolaridad de los niños en edad escolar que están fuera de la escuela sería como sigue:

CUADRO Nº 4

ENSEÑANZA PRIMARIA.— Escolaridad probable de los niños en edad escolar fuera de la escuela, 1960 (En miles)

1º y 2º	3º, 4º y 5º	6º	Total
258.3	164.4	146.2	568.9
45,4%	28,9%	25,7%	100%
Analfabetos Potenciales	Alfabetos Deficientes	Egresados del sexto curso	

Las cifras de este cuadro en conjunto con las del Cuadro Nº 2 permiten apreciar la cuantía y composición de los déficit educacionales en la enseñanza primaria chilena. Su gravedad no puede ser exagerada. Téngase en cuenta que las cifras no expresan el número de inescolares absolutos y que las de analfabetos potenciales expresan la cuantía total de analfabetos funcionales **que está produciendo el sistema primario chileno ahora, de modo que representan el número de tales analfabetos que se incorporarán a la población adulta chilena para permanecer en ella durante los próximos 50 años.** Por otra parte, como el sistema primario ha crecido más rápidamente que la población en las últimas décadas, hay base para pensar que **en este momento el nivel real del analfabetismo en Chile es superior al de analfabetos funcionales que demuestran los Cuadros N.os 2 y 4.**

Comparada esta situación con las exigencias de la demanda educacional determinada en las secciones precedentes, resulta absurdamente alejada de ellas. En realidad, **la situación permite afirmar que, a menos que se proceda rápida y eficazmente a erradicar el analfabe-**

(1) La situación real se conocerá una vez que se tengan los resultados del Censo de 1960 que no estaban disponibles al momento de redactar este Informe.

tismo y a una reforma fundamental de nuestro sistema de enseñanza primaria, que se traduzca en una reducción drástica del absentismo y deserción escolares, el desarrollo económico acelerado a que aspira el país no podrá sobrepasar en forma apreciable la insatisfactoria tasa que registra en el pasado.

La Comisión ha estimado su deber incluir en el Informe proposiciones concretas para una política de acción inmediata que, debidamente integradas con las líneas generales del planeamiento educacional que sugiere, permiten adelantar éste sin postergar la atención que con urgencia reclama la grave situación comprobada. Con tal motivo se ha destinado una sección especial en el Cap. III a dichas proposiciones.

2. 2. 2. 2.—Distribución de los recursos que emplea el sistema

En el ejercicio de su función, el sistema escolar emplea una cantidad importante de los recursos nacionales, cuyo uso se traduce en el servicio educativo que otorga a la población escolar. En este sentido se puede postular que el sistema escolar "produce" un servicio y que éste se mide de acuerdo con el número de años de escuela que recibe cada niño atendido. El valor del servicio así producido sería igual, de acuerdo con criterios establecidos, al valor de los costos incurridos en producirlo, de modo que si se tienen los costos totales del sistema para un período, se puede calcular cuánto servicio educacional ha producido mediante el simple expediente de dividir esos costos totales por el número de niños atendidos, y por el número de cursos aprobados por cada niño. La producción del sistema se expresará, así, en "niños-año de escuela" y su cálculo permitirá disponer de un índice cuantitativo de rendimiento útil para diversos fines.

De entre esos fines, nos interesa determinar en qué forma se distribuye el servicio educativo producido por el sistema entre los niños atendidos en el período, porque ello permite una visión más concreta de la capacidad del sistema escolar para cumplir con el imperativo democrático básico de dar "educación para todos" y a la vez del grado de equidad con que son empleados los recursos sociales que la comunidad entrega al sistema para cumplir ese imperativo.

El cuadro siguiente contiene las estimaciones correspondientes.

CUADRO Nº 5

ENSEÑANZA PRIMARIA.—Distribución del Servicio Educacional Año 1959 — en miles

Cursos	Desertores y egresados	%	Factor de escolaridad	Producción total	%
1º	58,4	28,7	1	58,4	7,9
2º	18,0	8,8	2	36,0	4,9
3º	20,9	10,3	3	62,7	8,4
4º	23,9	11,7	4	95,6	12,9
5º	6,3	3,1	5	31,5	4,2
6º	76,3	37,4	6	457,8	61,7
	203,8	100,0		742,0	100,0

NOTA.—En este cuadro se dan las cifras correspondientes a los Desertores de primero a quinto curso y a los Egresados del sexto curso, es decir, aquellos niños que fueron atendidos por el sistema escolar primario y no vuelven a él.

Se aprecia con facilidad que la distribución del servicio educativo es fuertemente desigual. Mientras el 37,4% del total de niños atendidos aprobaron el sexto curso y obtienen en consecuencia el 61,7% del servicio total, el 28,7% del total, que desertó con sólo un año de escuela, obtiene apenas el 7,9% del servicio total.

2. 2. 3.—Enseñanza Media

2. 2. 3. 1.—Características generales

A continuación de la enseñanza primaria, el sistema ofrece enseñanza media.

La enseñanza media tiende, en general, a completar y ampliar el nivel educativo básico de primaria; favorece la formación integral de los adolescentes, y descubre y desarrolla las aptitudes y destrezas de los educandos, sea para prepararlos y facilitar su acceso a la universidad, sea para encauzarlos hacia el ejercicio especializado de sus destrezas en los diversos niveles y ramas de la técnica o dejarlos en condiciones aceptables de vincularse con las múltiples actividades nacionales.

Desde hace tiempo se ha pretendido, sin éxito, crear sobre la educación primaria y como lógica continuación de ella, un primer ciclo común de educación general que se concibe como una agencia educativa de distribución y selección democráticas según las aptitudes de los individuos. En este sentido, este primer ciclo viene a ser una fuente de alimentación simultánea de las diversas ramas de la enseñanza al nivel del segundo ciclo.

Se mantienen todavía, pese a las valiosas tentativas realizadas en ese sentido por los Liceos Renovados, las Escuelas Consolidadas y, últimamente, el Plan Arica, dos ramas paralelas en la enseñanza media:

i) La enseñanza secundaria, con énfasis en lo humanístico y científico, y que se imparte en los liceos. A ella le compete, tradicionalmente, la responsabilidad de continuar la educación general iniciada en primaria; y,

ii) La enseñanza profesional, con énfasis en la "preparación teórica y práctica específica para el ejercicio eficiente de una profesión o trabajo socialmente útil", dividida, según los grandes rubros en que se clasifica el trabajo en: agrícola, industrial, comercial y técnico-femenina. Esta enseñanza conecta al sistema educativo con la vida del trabajo y —continuando al mismo tiempo la formación de tipo general— se concentra en el desarrollo de las habilidades y destrezas específicas que requieren las actividades productivas. Se imparte en las escuelas de cada grupo y además de entregar mano de obra calificada a variados niveles de especialización, prepara el acceso a profesiones técnicas universitarias.

2. 2. 3. 2.—Aspectos cuantitativos

El primer problema que aparece cuando se observa la situación de la enseñanza media, es el de la extraordinaria desproporción entre el número de alumnos que atiende y el de la población que podría teóricamente servir. En 1960 había 70.752 alumnos matriculados en el primer curso de ambas ramas de esta enseñanza, mientras que la población matriculada en el primer curso de primaria, era de 342.800 niños. Es decir, que la enseñanza media atendía solamente el 20,6% de su clientela teórica.

Esta desproporción, que ilustra con claridad cuán lejos se encuentra el país de metas educativas aceptables, se explica como una consecuencia lógica y reflejo inevitable del estado deficitario de la enseñanza primaria.

Esta tiene la misión de proveer la clientela inicial de la enseñanza media, con las promociones anuales del sexto primario; pero los niños promovidos de sexto en 1959 eran solamente 76.300 y representaron menos de la cuarta parte (24,3%) de los 323.400 niños que se matricularon en primero primario en 1954. En esta forma, la clientela que idealmente pudo aspirar a matricularse en el primer curso de la enseñanza media en 1960, formada por aquellos 323.400 niños, se redujo en seis años en algo más de las tres cuartas partes, bajo la acción conjunta de la mortalidad y de la deserción registrada en los cinco años de primaria. Esto indica que la enseñanza media carece de una opción real para atender a la clientela que le correspondería por su edad y debe atenerse a las exiguas promociones que el sistema primario es capaz de entregarle.

Por tanto, cualquiera que sea la eficiencia cualitativa de la enseñanza media para cumplir con sus fines propios, no podrá aspirar al cumplimiento de ellos en su aspecto cuantitativo mientras subsista el considerable déficit que registra la enseñanza primaria.

Esto no quiere decir, como podría pensarse, que la capacidad cuantitativa de la enseñanza media resulte satisfactoria respecto de la escasa demanda que permite la capacidad limitada del sistema primario. Por el contrario, los hechos demuestran que, a pesar de la drástica limitación que los déficit de primaria introducen en su clientela teórica total, la enseñanza media atiende solamente a una fracción de la población que egresa del 6º curso primario. En 1960 aparecen 70.800 niños matriculados en el primer año de la enseñanza media, una parte de los cuales, estimada en un 20% aproximadamente, son repitentes del año anterior; de modo que la matrícula de 1960, comparable con los 76.300 niños promovidos de sexto primario en 1959, alcanza solamente a 56.640 niños, es decir, al 72% de aquellos. Esto significa que en 1960, 14.160 niños que habían adquirido el derecho a matricularse en el primer curso de la enseñanza media, quedaron al margen de ésta.

Cabe destacar que la enseñanza media ha crecido en las dos últimas décadas a un ritmo más de dos veces superior al de la población total y casi dos veces al de la educación primaria, pero sin poder aún incorporar a todos los niños que egresan de la enseñanza primaria.

2. 2. 3. 3.—Enseñanza Secundaria

La formación de tipo general, que es la responsabilidad básica del primer ciclo de la escuela secundaria, como continuador de la enseñanza primaria, tiene, en consecuencia, la misma connotación democrática de "educación para todos" que caracteriza a ésta. Por tal motivo, su situación deficitaria es de igual naturaleza que el déficit de primaria.

Además de su misión de completar la formación de tipo general, la escuela secundaria debe servir la función dinámica esencial de distribuir y seleccionar democráticamente a los educandos, según sus aptitudes e intereses, y orientarlos hacia los diversos campos de la enseñanza profesional y universitaria. Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos realizados en oportunidades anteriores (1) la escuela secunda-

(1) En 1945 se emprendió la Reforma Gradual de la Enseñanza Secundaria, con la que nacieron los Liceos Renovados y Experimentales, iniciativa que fue reforzada en 1953, gracias al trabajo de una Comisión de Gobierno que, junto con poner el énfasis adecuado en la función distributivo-selectiva del Liceo, obtuvo la introducción de algunas reformas en los Planes de Estudio, con esa orientación.

ria chilena no ha logrado dar adecuado cumplimiento a esa función esencial y sigue siendo, en gran medida, un mecanismo de selección para la Universidad que rechaza a los educandos no seleccionados en vez de orientarlos hacia la actividad productiva. Esto se aprecia fácilmente por el hecho de que sus planes de estudios dedican una proporción mínima a la enseñanza pre-profesional, que es la base indispensable para una selección distributiva. Adicionalmente, se comprueba que la circulación entre la escuela secundaria y las profesionales, es prácticamente insignificante, (Ver Anexo) a pesar de que estas últimas se han organizado y desarrollan cuanta iniciativa parece razonable para estimularla.

Como resultado de estos hechos, se observa que la pirámide escolar secundaria muestra una deserción parecida a la de primaria, según se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 6

ENSEÑANZA SECUNDARIA.—Pirámide Escolar
MATRICULA DE 1960

	Nº	Pérdida en los tres primeros años	
1º	47.633		
2º	34.160		
3º	27.073	25.096	52,68% (del 1.er año)
4º	22.537		
5º	16.268		
6º	11.478		
	159.149		

El hecho de que el 52,68% de los alumnos que ingresan a primer año abandonan el Liceo al nivel del tercer curso, desprovistos de toda enseñanza pre-profesional, esto es, sin el mínimo de preparación específica para incorporarse a la vida del trabajo, indica que él no está cumpliendo su función distributiva y que la selección que opera, apuntada hacia la Universidad, limita el servicio educacional efectivo del sistema al exiguo 24,1% de los alumnos que logra llegar hasta el sexto año.

Esta situación podría ser, tal vez, menos grave, si ese drástico mecanismo de selección lograra cumplir eficazmente su cometido y entregara a la Universidad el material humano calificado que necesita para ejercer su elevada función. Pero ni siquiera esto ocurre, ya que solamente la mitad o menos de los alumnos que egresan de secundaria triunfa en su intento de ingreso a la enseñanza superior. Según un estudio reciente, la preparación de estos niños adolece de graves deficiencias en relación con los requerimientos de la enseñanza universitaria, por lo que su acceso a ella no puede considerarse como un índice de la eficacia de la selección a que fueron sometidos. Entretanto, la mitad o más, fracasada en el bachillerato, —producto final y sin destino específico de un proceso selectivo de doce años de duración, que rechazó en el camino a 97 de cada 100 alumnos que ingresaron a la escuela primaria—, es otra demostración dramática de la ineficiencia de nuestro sistema.

Comparada esta situación con la demanda educacional del país antes determinada, se aprecia claramente que no existe correspondencia, cuantitativa ni cualitativa entre el servicio educacional que ofrece la enseñanza secundaria y el que requieren el progreso y el desarrollo económico de la sociedad. La educación general, común a toda la población, que debería completarse durante el primer ciclo de enseñanza media, se imparte dispersa e incompleta a una fracción insignificante de la población escolar total; y la educación diversificada, que debería nacer y apoyarse en una adecuada orientación vocacional y enseñanza profesional en ese mismo ciclo, está prácticamente ausente. Por otra parte, tampoco logra la escuela secundaria su fin subsidiario de proveer a la Universidad la materia prima que ésta necesita para preparar profesionales eficientes, adelantar la investigación científica y tecnológica, cultivar las artes y la filosofía, y formar los cuadros dirigentes de la comunidad.

2. 2. 3. 4.—Enseñanza Profesional

La misión de esta rama de la enseñanza media es muy concreta: formar la mano de obra calificada y los técnicos de nivel medio que requiere directamente la actividad productiva nacional en todos sus campos y manifestaciones. Debe, además, preparar para la continuación en las carreras técnicas universitarias.

Su capacidad educativa es, en consecuencia, de carácter vital y decisivo para el desarrollo económico del país. Lamentablemente, la situación que presenta no es más satisfactoria que la de las otras ramas de la enseñanza. Su estado deficitario, que ilustra con claridad el déficit global determinado para la enseñanza media, es de una cuantía tal que parecería ilusorio aspirar a metas incluso modestas de mayor producción, si no se procede rápidamente a capacitar y proveer los recursos humanos de que, en último término, depende todo desarrollo económico.

Algunas cifras bastan para caracterizar la gravedad de la situación. Según estudios disponibles, sobre un total de mano de obra en las actividades industriales ascendente a 431.500 obreros, habría un décifit de 107.000 obreros semicalificados y de 147.600 obreros calificados. Esto significa que la industria nacional estaba pagando jornales en 1960 a 254.600 obreros (59% del total) cuyo trabajo requería una preparación específica, que no se les había proporcionado.

Estos hechos señalan que la mayoría de los obreros calificados y semicalificados se forma en el trabajo mismo. Si a ello se agrega la deficiente formación general de la gran masa obrera, se hace necesario concluir que aquí radica una parte importante de la escasa productividad de nuestra mano de obra. Con recursos humanos de esta calidad el progreso tecnológico se hace prácticamente inconcebible y, por tanto, el desarrollo económico del país mucho más difícil. La experiencia internacional en este sentido es significativa; los japoneses atribuyen su rápido proceso de desarrollo desde fines del siglo pasado, en gran parte, a la reforma educacional que les permitió extender la enseñanza elemental a toda la población del país, mientras que en Rusia se calcula que por cada rublo invertido en la educación elemental la economía ha percibido beneficios iguales a 43 veces ese valor (1).

(1) Citado por el profesor H. M. Phillips, del Depto. de Ciencias Sociales de la UNESCO. en su artículo "Economía de la Educación". Boletín del Proyecto Principal Nº 1. UNESCO (en prensa).

La enseñanza profesional, en la que la mayoría de la población debería complementar la educación básica obtenida en la escuela primaria y en el primer ciclo de la enseñanza media, tenía en 1960 una matrícula total de 76.800 alumnos que representaban apenas el 5,8% de la población escolar primaria y secundaria. La pirámide que forma su población por cursos muestra una forma más aguda que las pirámides de primaria y secundaria, a causa de que una parte de su clientela egresa de ella a diversos niveles de especialización; pero exhibe en todo caso un desgranamiento al nivel del primero y segundo años, revelador del mismo tipo de ineficiencia que caracteriza a las ramas secundaria y primaria. Por otra parte, sus primeros tres años deben considerarse en alto grado paralelos al primer ciclo de secundaria, debido a que la enseñanza de tipo general que en ellos se imparte, completa la formación básica de los alumnos. Desde este punto de vista, esos tres primeros años equivalen al primer ciclo de la escuela secundaria, con la sola diferencia de que en ellos se da, adicionalmente, una enseñanza profesional.

2. 3.—Deficiencias del sistema

Los déficit educacionales descritos son la consecuencia de un conjunto complejo de causas, relacionadas con todos los elementos que componen el sistema y con los factores que de un modo u otro influyen sobre su funcionamiento.

La determinación de la importancia relativa de estas causas, indispensable para la ejecución de una política educacional que tienda a superarlas, requiere su cuantificación y la investigación minuciosa correspondiente. La Comisión así lo ha advertido, pero estima que esta tarea excede los límites de un informe preliminar y que deberá realizarla el organismo encargado de planificar la educación.

Sin embargo, ha intentado una descripción de tales causas que, junto con ilustrar su naturaleza, permite realizar una evaluación estimativa de la forma en que ellas han afectado la capacidad y la calidad del sistema y establecer, en consecuencia, las bases generales para una política educacional.

Según su origen, estas causas pueden agruparse en dos categorías: las que provienen del propio sistema, y las que se originan en factores distintos al sistema mismo y que influyen sobre él.

2. 3. 1.—Causas que provienen del sistema educacional

Antes de entrar a describir las principales deficiencias del sistema, conviene, aunque sea brevemente, referirse a algunos aspectos cuantitativos y cualitativos de orden general que afectan a la totalidad del sistema. Luego se analizarán los diversos elementos que lo componen, esto es, el proceso técnico-pedagógico, el personal, los recursos materiales y organización administrativa, presupuestaria y legal.

2. 3. 1. 1.—Aspectos cuantitativos

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, estableció la obligatoriedad de la enseñanza primaria para toda la población en edad escolar (7 - 15 años) del país.

Este propósito respondió sin duda, como sigue respondiendo hoy, al **imperativo democrático de una educación para todos**, que la comunidad nacional reconoce y acepta.

Sin embargo, el análisis que se ha hecho de nuestra realidad de-

muestra que, a 40 años plazo, tal propósito no se ha cumplido. Y ello se debe fundamentalmente a que, junto con formularlo, no se dieron las condiciones adecuadas para su realización.

Es este un ejemplo de flagrante incompatibilidad entre los fines propuestos y los medios colocados a su servicio.

Semejante situación es insostenible desde el punto de vista del planeamiento de la educación, ya que una de las condiciones básicas que debe cumplir todo programa es la de ser realista; esto es, debe existir una estrecha correspondencia entre los objetivos propuestos y los medios de que se dispone para su realización.

De lo anterior se deduce que en la empresa del planeamiento integral de la educación deberá asegurarse especial prioridad a la determinación de los medios que se pondrán a disposición del superior propósito de una **educación para todos.** De otro modo, el planeamiento carecería de real significación o no sería sino la expresión de un buen deseo.

En lo que respecta a las demás ramas de la enseñanza, el problema se plantea en términos imprecisos, por cuanto no existen —como en el caso de la educación primaria —disposiciones legales que establezcan la cuantía de la demanda educacional.

Las estimaciones de la demanda por educación secundaria y profesional, se refieren solamente al concepto de un máximo de oportunidades para el mayor número posible de individuos. Las cifras demuestran que los beneficios de esos tipos de enseñanza se extienden a fracciones muy pequeñas de la población, lo que estaría indicando la conveniencia de introducir ampliaciones sustanciales. Corresponderá, entonces, al organismo planificador determinar la cuantía de la demanda por estos tipos de educación.

2. 3. 1. 2.—Aspectos cualitativos

En relación con estos aspectos, ya se advirtió que los criterios de evaluación disponibles no permiten establecer mediciones satisfactorias. Esta es una tarea que debe ser cumplida en forma permanente por personal especializado.

Es posible afirmar, sin embargo, de acuerdo con los antecedentes acumulados (Véase Anexo "Opiniones sobre nuestro sistema educacional"), que el sistema adolece de los siguientes defectos cualitativos principales:

i) Sus limitaciones cuantitativas lo hacen discriminatorio.

ii) No está adaptado a los requisitos de la demanda educacional del desarrollo económico.

iii) Carece de unidad, continuidad y articulación.

iv) En suma, se ha desarrollado al margen de todo planeamiento.

En gran parte, estas deficiencias cualitativas tienen su origen en el crecimiento inorgánico de los distintos tipos, niveles y modalidades de la enseñanza, tanto fiscal como particular, resultado de las respuestas aisladas y parciales que se han dado a las situaciones de hecho presentadas por el medio económico y social. A esto habría que agregar la desconexión y atomización de los servicios encargados de dirigir y

orientar la educación, que son a la vez efecto y causa determinante de la situación educativa del país. En otros términos, como se ha observado a menudo, en Chile ha faltado, excepto durante algunos breves períodos de nuestra historia, una política educacional de largo alcance capaz de integrar en una perspectiva dinámica el desarrollo de la educación con los demás aspectos de la vida nacional.

La división del sistema educativo, que se justifica ampliamente desde el punto de vista psico-biológico del individuo, de las necesidades de la sociedad y de las exigencias administrativas, ha conducido a la falta de continuidad, articulación, integración y diversificación que caracterizan la estructura y funcionamiento de la enseñanza. Esto ha impedido atender en forma adecuada las necesidades del progreso de nuestra sociedad y, en especial, de su desarrollo económico.

Una de las deficiencias más notorias que puede observarse en el sistema educacional es la falta de una clara determinación de las funciones administrativas, técnico-normativas y técnico-ejecutivas. Esto ha convertido al organismo directivo superior de la enseñanza en un aparato complejo y abigarrado, carente de unidad, sin coordinación ni correlación entre las distintas dependencias, muchas de las cuales son autónomas en el hecho o porque la ley no ha establecido sus grados de necesaria dependencia y jerarquía.

En efecto, la dirección técnica de la educación se ha mantenido dispersa y dividida en las mismas ramas en que se divide el sistema. Cada una de ellas ha perseguido fines propios y no siempre convergentes. Lo usual es que los cambios en el personal directivo superior se reflejen en nuevas orientaciones no siempre coincidentes con las exigencias del desarrollo cultural y socio-económico del país. Todo ello ha conducido a la atomización de la dirección técnica, de graves consecuencias para la calidad del sistema educativo.

Debido justamente a esta situación, las valiosas tentativas de reforma realizadas en estos últimos treinta años —ya sea por iniciativa de las autoridades o de las organizaciones del magisterio— no han obtenido los resultados que se esperaban ni se han incorporado orgánicamente al sistema, perdiendo por ello parte de su eficacia.

La creación, en 1953, de la Superintendencia de Educación Pública, pareció dar término, por un tiempo, a la situación que prevalecía. Pero este organismo, destinado por mandato constitucional a centralizar las funciones normativas y a introducir la unidad de propósitos que inevitablemente requiere un sistema nacional de educación, vio dificultada su acción desde un comienzo por la falta de medios para cumplir sus funciones.

Esta situación se agrava considerablemente, debido a que nuestra enseñanza comprende, en realidad, dos sistemas paralelos: el fiscal y el particular. La existencia de sistemas paralelos, cuyo grado de integración es escaso, impide conseguir la unidad de objetivos, para cumplir con los propósitos de la educación nacional. Cabe señalar que esto no se debe necesariamente a la existencia de dos sistemas (ya que en teoría puede concebirse un sistema verdaderamente nacional integrado por una pluralidad de ellos), sino a que se trata de dos sistemas paralelos, que funcionan sin el mínimo de coordinación necesario para que su evolución conjunta se traduzca en un "sistema nacional de educación".

Conviene, por último, destacar otra deficiencia que afecta a la totalidad del sistema, que es la ausencia o desempeño deficiente de la función de supervisión.

La necesidad de la supervisión nace de dos hechos fundamentales:

i) La responsabilidad última y directa de impartir educación corresponde a cada uno de los profesores en servicio activo, y la guía básica para el adecuado desempeño de su misión radica fundamentalmente en su criterio personal para interpretar y aplicar los programas y métodos; y

ii) La educación que ellos imparten en forma individual tiene objetivos generales de carácter nacional.

Se desprende de estos hechos que una adecuada supervisión es indispensable para orientar los esfuerzos hacia el logro unificado de los objetivos del sistema.

Dado que el servicio carece casi por completo de personal técnico especializado para el cumplimiento de estas importantes funciones, no es de extrañarse que el proceso se desarrolle en forma desarticulada. Dentro de este cuadro, las funciones correspondientes a la elaboración de planes y programas, normas pedagógicas y educación asistencial, sufren igual indeterminación, producto directo de la falta de unidad en la dirección técnica del sistema.

En suma, la ausencia notoria de algunas de las principales funciones normativas, indispensables para orientar la marcha del proceso y mantener el dinamismo y la flexibilidad que necesita para el logro de sus objetivos, se refleja nítidamente en las deficiencias que limitan el rendimiento del servicio.

Estas deficiencias de orden general corresponden estrechamente, y en cierto modo se traducen en las que exhiben los elementos constitutivos del sistema educacional, que se describen a continuación.

2. 3. 1. 3.—**El proceso técnico-pedagógico**

En lo esencial, la educación chilena tiende al desarrollo integral de la personalidad del individuo en su medio, es decir, a la formación del hombre, del ciudadano y del futuro productor de bienes y servicios para la sociedad democrática. Todo esto, dentro del marco de una determinada concepción del mundo, del hombre y de la vida que concuerda con los principios de la democracia y con los demás valores e ideales de nuestra cultura.

Sin embargo, puede observarse que no siempre las finalidades y objetivos específicos de las distintas ramas, niveles y modalidades de la enseñanza se encuentran convenientemente expresados y correlacionados a través de los planes, programas y métodos encargados de su realización dentro de la estructura del sistema. Tampoco existe siempre la necesaria correspondencia entre estos elementos del proceso técnico-pedagógico y las necesidades actuales de nuestra sociedad, en especial las de carácter económico.

En ocasiones, como en algunas modalidades de la enseñanza profesional, los objetivos no están explícitamente definidos en los textos legales.

Los planes y programas de estudios, como se ha insistido a menudo, carecen, salvo contadas excepciones, de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las capacidades e intereses de los alumnos, a la vez que a las características de las diversas regiones del país.

Del mismo modo, se hace notar la falta de articulación indispensable que permita, sin dificultades, la movilidad de los educandos a través de los distintos niveles y tipos de enseñanza. Así, por ejemplo, mientras la educación profesional recibe alumnos de los Liceos, capacitándolos en cursos previos, la enseñanza secundaria no acoge a los alumnos procedentes de las escuelas profesionales. Existe también una evidente discontinuidad y ausencia de articulación entre los programas de educación primaria y los de la enseñanza media, ya que los primeros contienen materias que se imparten en el primer ciclo de los colegios de segundo grado.

En relación con los programas, las principales críticas pueden ordenarse en la siguiente forma:

i) En muchos casos se encuentran retrasados desde el punto de vista del considerable avance que ha experimentado la investigación moderna en todos los dominios.

ii) Constituyen, a menudo, simples enumeraciones de temas, sin orientación metodológica detallada, y no reflejan con precisión los objetivos que persiguen.

iii) Su enciclopedismo les impide ser desarrollados íntegramente y con provecho para los alumnos, dentro del tiempo consultado en los horarios.

iv) No siempre responden a las necesidades del medio socioeconómico y cultural, propias de la vida moderna.

En cuanto a los métodos de enseñanza, el Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la Universidad de Chile ha comprobado que "los procedimientos de enseñanza que con mayor frecuencia se emplean son de carácter expositivo y que sólo ocasionalmente, rara vez o nunca, se usan los métodos activos de enseñanza (solución de problemas, visitas y excursiones, demostraciones, trabajos de laboratorio, etc.)".

Esta conclusión, establecida en relación con las asignaturas científicas del Liceo, podría extenderse a todas las ramas de la enseñanza.

En los distintos dominios de la educación se comprueba, asimismo, una carencia casi absoluta del material didáctico necesario para el empleo de los métodos y técnicas modernas (cuadros murales, mapas, películas, diapositivos, modelos, gráficos, libros, revistas, etc.).

Los textos y manuales escolares son, en general, caros y adolecen con frecuencia de tendencia a la erudición; retraso en relación con los progresos de la investigación en las respectivas disciplinas; carencia de ilustraciones, cuestionarios y otros recursos metodológicos que permitan un fácil manejo y clara comprensión de las materias.

En forma paralela a los métodos tradicionales de enseñanza, se observa también el predominio de las técnicas subjetivas de evaluación, las cuales conceden excesiva importancia a la retención de los conocimientos, descuidando aspectos tan esenciales como su aplicación a situaciones reales y la valoración de la personalidad de los alumnos.

Sólo en determinados tipos de colegio existe un empleo sistemático de las formas objetivas de evaluación.

El calendario escolar presenta, por último, deficiencias manifiestas en la distribución del tiempo asignado a las diversas fases del pro-

ceso educativo, como el excesivo número de días destinados a exámenes y pruebas de control, lo cual contribuye a la disminución del rendimiento de la enseñanza.

2. 3. 1. 4.—**Personal**

La calidad y cantidad de los cuadros docentes y directivos, así como la del resto del personal (administrativo, especial y auxiliar), constituyen un factor de primera importancia en el desarrollo del proceso educacional.

Los datos concernientes al grado de preparación del profesorado en servicio aparecen en los cuadros del Censo Escolar de 1959, los cuales serán publicados próximamente. Sin embargo, diversos estudios hechos en los últimos años muestran un déficit considerable de personal titulado en la enseñanza media, déficit que se agravará con el aumento vegetativo de la población en edad escolar y con las necesidades del desarrollo económico-social del país.

A título ilustrativo, cabe destacar que en 1960 se titularon alrededor de 400 profesores en todo el país. Comparada esta cifra con la de 558 que establece para 1957-62 la proyección hecha por el Centro Latinoamericano de Demografía, existiría un déficit anual de sobre 150 profesores para satisfacer las necesidades de nuestra educación secundaria.

Además, muchos de ellos no ejercen la docencia media, ya sea porque permanecen en los centros de enseñanza superior, dedicados a tareas de investigación o como auxiliares de la docencia, o porque encuentran en otros campos de actividad remuneraciones sensiblemente más elevadas de las que percibirían en los establecimientos educacionales.

La falta de personal reviste singular importancia en los ramos científicos de la enseñanza media, como lo demuestran la Dra. Irma Salas y el Prof. Egidio Orellana en su obra: "Correlación entre el Liceo y la Universidad", donde afirman que "la enseñanza de las asignaturas científicas en los Liceos está en una proporción considerable a cargo de personas que no poseen el título ni los antecedentes profesionales correspondientes, siendo esta proporción mucho mayor en el caso de la asignatura de Matemáticas y Física, en la cual un 62% de los profesores no poseen título, mientras que en la de Biología y Química el número de profesores sin título es de 42%".

"La proporción de profesores titulados en servicio en ambas asignaturas ha disminuido en relación al año 1952..."

La situación anotada, que afecta a la extensión y calidad en los estudios científicos, contrasta singularmente con el auge alcanzado por el desarrollo acelerado de las ciencias y sus múltiples implicaciones en el mundo contemporáneo.

El problema del profesorado que atiende a la educación profesional tiene características especiales, debido a que debe proveer dos tipos de enseñanza que se integran en su función: formación general y formación técnica especializada. El profesor para las asignaturas de formación general es proporcionado por los diversos institutos pedagógicos, y el de formación profesional especializada, por las universidades técnicas.

La primera deficiencia que se anota es la carencia de personal docente con los estudios específicos para el ejercicio profesional, incluyendo en él a los profesores de especialidades vocacionales; y la segun-

da, la falta de formación pedagógica del personal técnico.

Un estudio sobre "distribución del personal docente de la enseñanza agrícola, comercial y técnica, (fiscal) clasificados por categorías de preparación", que realizó la Superintendencia de Educación Pública en 1957, proporcionó los siguientes datos:

Categorías de preparación	%
Profesores de Estado, otros títulos universitarios, egresados de Institutos Pedagógicos y de otras escuelas universitarias, titulados en el extranjero, técnicos titulados, egresados del grado técnico	53,5
Estudios en Institutos Pedagógicos, o en otras escuelas universitarias, profesores de educación primaria, licenciados normalistas, titulados y egresados de la enseñanza comercial	32,7
Jefes de Taller y egresados de la Enseñanza Técnica Femenina, prácticos titulados en escuelas industriales de 1ª clase, bachilleres o licenciados de secundaria	7,4
Artesanos titulados en escuelas industriales de 2ª clase, estudios en enseñanza industrial, comercial, o técnica femenina, estudios especiales, cursos o certificados de competencia y humanidades incompletas	6,4
	100

En lo que se refiere a la rama primaria fiscal había 27.492 profesores en servicio en el año 1960, distribuidos en la siguiente forma desde el punto de vista de su calidad:

	%
Titulados	58
Licenciados	21
Profesores de Estado, Vocacionales y Especiales	5,7
Propietarios	12,7
Sin preparación pedagógica	2,6
	100

A los déficit señalados habría que agregar la deficiente distribución y aprovechamiento del personal en servicio, todo lo cual gravita en forma negativa sobre el rendimiento del mismo.

Con respecto a la enseñanza particular, el problema reviste mayor gravedad, debido a que las disposiciones legales pertinentes sólo señalan como requisitos mínimos para el ejercicio de la docencia, tercer año

de humanidades para el primer ciclo y sexto año de humanidades para el segundo ciclo.

Es necesario abordar en toda su amplitud el problema del profesorado y crear las condiciones económicas, profesionales y sociales que promuevan los estudios de pedagogía, con el objeto de que nuestros mejores elementos humanos se dirijan a esta función básica del progreso colectivo.

Finalmente, es necesario destacar que en los últimos tiempos se ha producido una creciente proliferación de institutos privados formadores del profesorado; y la falta de coordinación entre estos centros constituye un serio peligro para la unidad de propósitos que debe informar la acción educativa.

Las deficiencias en el rubro "personal" se deben en gran parte a la desvinculación que existe entre el Ministerio de Educación Pública y dichos establecimientos, lo que ha impedido la realización de un programa global, capaz de satisfacer las necesidades del sistema nacional de educación.

Este problema insinúa la conveniencia de coordinar los planes y programas de los institutos y escuelas formadores del magisterio o establecer la Escuela Unica de Pedagogía.

2. 3. 1. 5.—Recursos materiales y de organización administrativa, presupuestaria y legal

Estos recursos corresponden a los diversos elementos auxiliares del sistema, cuyo núcleo está formado por el proceso técnico-pedagógico y por el personal que opera ese proceso. En su calidad de auxiliares deben adaptarse cualitativa y cuantitativamente a los usos específicos a que están destinados.

Muchos de los tropiezos en el funcionamiento del proceso educativo tienen su origen en la escasez o falta de adaptación de estos recursos.

1) Recursos Materiales

Los recursos materiales están constituidos, especialmente, por los locales y sus equipos correspondientes.

Estos recursos se ven afectados por dos deficiencias: escasez y mala calidad de los disponibles.

De los edificios que actualmente se usan para el desarrollo de las actividades escolares, sólo un 30% ha sido construido o adaptado para la función que sirven. El 70% restante corresponde a locales cedidos o arrendados por el Fisco, construidos originalmente para habitaciones, sin adecuación para el nuevo servicio a que se les somete.

Los niveles de renta que paga el Fisco insinúan la idea de que bastaría, tal vez, un esfuerzo inicial relativamente pequeño para comprometer capitales destinados a dar una solución definitiva, en 10 ó 15 años, al problema de la edificación escolar. En efecto, las rentas de arrendamiento son a menudo altas y desproporcionadas con las condiciones del local, y servirían para una amortización relativamente rápida de los capitales en juego, de acuerdo con las bases que sirvieron para la creación de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, organismo que será importante para la solución de este problema en un planeamiento integral de la educación.

El problema de la escasez y falta de locales, se ve agravado por el mal aprovechamiento de los existentes, que se usan en un solo tipo de

servicio, a pesar de que una utilización más intensiva podría salvar algunas situaciones verdaderamente angustiosas.

Con respecto a los equipos, la situación es tan desmedrada como la de los locales, debido, en particular, al esfuerzo que ha tenido que hacer el sistema para ampliar sus servicios a los requerimientos en permanente aumento, sin contar con más recursos materiales.

La clientela educacional debe ser atendida a menudo en condiciones verdaderamente dramáticas, en que sólo la fuerte vocación de los profesores logra sustraerla del ambiente material deprimente y negativo en que se desarrollan las labores educativas.

Este problema es aún más grave en la enseñanza particular, ya que con excepción de algunos establecimientos antiguos instalados en buenas condiciones, la mayoría de las pequeñas unidades que han proliferado extensamente en los últimos años, funciona por lo general en condiciones insatisfactorias, debido a la irresponsabilidad con que sus empresarios han afrontado la tarea educacional.

2) Organización Administrativa

La necesidad de una organización administrativa racionalmente adaptada a las funciones que cumple el sistema, es evidente por sí misma. Todas las publicaciones sobre la materia la destacan con razón, como una condición básica indispensable para su eficiente operación.

Esta necesidad es más urgente en nuestros países, porque la organización de los sistemas educacionales es simplemente el producto de su evolución histórica, rara vez coherente y unívocamente orientada. Es lo que ocurre en nuestro caso.

La actual organización administrativa de la educación chilena refleja en alto grado la inorganicidad del crecimiento de las distintas ramas, niveles y modalidades de la enseñanza. Esto ha conducido, como ya se ha dicho, a la carencia de una determinación precisa entre las funciones técnicas y las administrativas propiamente tales, y, en consecuencia, a una estructura administrativa dentro de la cual las escuelas y servicios educacionales no pueden disponer de la unidad y coordinación indispensables para asegurar la satisfacción de las necesidades educacionales de la sociedad.

Esta defectuosa organización de los servicios se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que las distintas Direcciones de Educación —Primaria, Secundaria y Profesional— administran escuelas y grados que, por su naturaleza, corresponden a otras direcciones o a la enseñanza superior. La Dirección de Educación Primaria dirige establecimientos que imparten, fuera de la enseñanza elemental, educación secundaria en los cursos de humanidades de las escuelas unificadas, centralizadas y consolidadas, y en las escuelas normales; enseñanza pre-profesional y profesional de segundo grado, en las escuelas normales; y universitaria en la Escuela Normal Superior. A su vez, la Dirección de Educación Secundaria tiene bajo su dependencia colegios en los cuales se proporciona, además de la enseñanza secundaria, enseñanza primaria en las preparatorias de los liceos, y educación profesional en algunos cursos técnicos anexos.

La indeterminación de las funciones técnicas y administrativas es de tal naturaleza que, generalmente, recaen sobre un jefe, departamento o sección, sin discriminación alguna, tareas o responsabilidades tanto administrativas como técnicas, todo lo cual entorpece el normal funcionamiento del servicio educacional.

No ha sido posible todavía alcanzar la integración completa del sistema educativo, pues continúan existiendo algunos planteles educacionales que escapan a la tuición del Ministerio de Educación Pública. Tal acontece con los establecimientos adscritos a los Ministerios de Justicia, del Interior, de Defensa Nacional, de Agricultura y de Salud Pública.

A la falta de unidad del sistema nacional de enseñanza contribuye la deficiente supervisión administrativa ejercida por el Ministerio de Educación sobre los colegios de iniciativa privada.

Es ilustrativo señalar que en la provincia de Cautín hay 501 escuelas primarias particulares y 301 fiscales, y el Estado sólo dispone de 5 supervisores en esa zona para controlar los dos sistemas. Si dichos funcionarios se dedicaran a visitar rápidamente los establecimientos bajo su vigilancia, no alcanzarían a practicar dos visitas inspectivas al año.

Si a esto se agrega el exagerado centralismo que, debido a razones histórico-administrativas, caracteriza nuestro sistema educativo, podría explicarse la interminable tramitación de expedientes sobre nombramientos, licencias, adquisiciones, etc., los cuales a menudo deben pasar por más de quince oficinas diferentes antes de obtener la resolución final.

Los excesos del centralismo se manifiestan claramente, por ejemplo, en el increíble número de documentos que llega diariamente a la firma del Ministro (en promedio 300). Se ha calculado que, en virtud del mero crecimiento vegetativo, dentro de 5 años, el Ministro tendría que destinar 5 horas diarias a firmar el despacho, y el Subsecretario el doble.

Por las razones anotadas, los "proyectos de decisión" que afluyen desde las diversas ramas, niveles y modalidades hacia el núcleo ministerial, después de recorrer todas las gradas de su estructura interna, deben reiniciar en el Ministerio un recorrido similar. Este recorrido es en gran medida una duplicación, alarga inútilmente el proceso y obstaculiza la claridad y agilidad del examen que en el Ministerio debería ser la base de decisiones racionales. En la práctica, la función revisora que corresponde al Ministerio se transforma en una simple repetición rutinaria. De este modo, las decisiones que formalmente aparecen adoptándose al nivel ministerial, de hecho se adoptan al nivel de las unidades operativas menores. Este es un ejemplo típico de cómo las deficiencias de una organización tienden a desvirtuar el ejercicio de las funciones que le corresponde cumplir.

Al respecto, conserva plena actualidad el acuerdo tomado por el Congreso Nacional de Educación Secundaria, en 1946, sobre la conveniencia de "asegurar, sin menoscabo de su unidad, la descentralización administrativa del sistema, a fin de dar mayor responsabilidad e iniciativa en su funcionamiento a las diversas regiones del país, a las localidades y a los establecimientos mismos".

3) Organización Presupuestaria

Se ha señalado con insistencia que una de las causas primordiales que han impedido satisfacer las necesidades educacionales del país, consiste en la falta de recursos destinados a este objeto. El Presupuesto de Educación ha representado porcentajes bajos del presupuesto nacional. A esto se agrega la carencia de una distribución racional que establezca la necesaria jerarquía entre los múltiples requerimientos del

sistema. Se ha reclamado, también, la formación de un verdadero Fondo Nacional de Educación, constituido con recursos permanentes, a fin de resolver, en forma gradual, los déficit de nuestra enseñanza.

La deficiencia fundamental de la organización presupuestaria del sistema educativo —como la del régimen presupuestario nacional— es la de constituir un producto de normas técnicas y organizativas que han perdido gran parte de su validez y eficacia. Estas normas han tenido como finalidad esencial la de garantizar la corrección legal de la inversión de los fondos aprobados, descuidando el proceso básico de la elaboración y adaptación funcional del presupuesto a la naturaleza de las actividades que sirve.

El presupuesto es primordialmente un instumento de programación y sólo en segundo lugar, de control. Su verdadero valor reside en la capacidad para introducir orden y racionalidad en la actividad a que se aplica; así, el empleo eficiente de la técnica presupuestaria se convierte en un elemento clave para la eficacia de la administración en general. La moderna técnica del presupuesto por programas —elaborado sobre la base de la determinación minuciosa de cada uno de los recursos o elementos que intervienen en cada actividad específica, al nivel de las más pequeñas unidades operativas— facilita el funcionamiento coordinado y orgánico de las unidades dentro del sistema. Proporciona, además, información sobre la compatibilidad entre objetivos y medios, la eficiencia en la operación, el carácter específico de las dificultades emergentes y, en general, sobre cuánto debe conocer el administrador para desempeñar eficientemente su función. Esta técnica proporciona, asimismo, los elementos necesarios para el ejercicio de la función de control en sus diversos aspectos, pero asignándole el lugar secundario que le corresponde en relación con el problema central, que es el de la eficiencia en el desarrollo de la actividad programada.

El examen de la actual organización presupuestaria del sistema educativo demuestra que la importancia relativa de ambas funciones aparece totalmente invertida. Ella tiene en vista, primordialmente, la función de control, en tanto que la programación para la eficiencia es muy reducida y, en ciertos aspectos, inexistente. El resultado de esta situación es la existencia de un sistema presupuestario confuso y carente de flexibilidad que entorpece el desenvolvimiento normal de la función educativa, especialmente en lo relativo a la provisión de las vacantes del personal docente.

Los defectos técnicos señalados están en vías de corregirse con la iniciativa de las autoridades educacionales para llevar a cabo, con la colaboración de la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y del personal técnico que ha colaborado con la Comisión, los estudios necesarios para implantar el sistema de Presupuesto por Programas en el sector de la educación.

4) Organización legal

La legislación vigente para el sistema educativo está constituída por todos los instrumentos legales de que ha podido disponer a lo largo de su evolución histórica. Esto significa un conjunto de disposiciones de todas clases "inorgánico, confuso y exhuberante aunque insu-

ficiente, a tal extremo de resultar imposible la determinación acerca de su aplicabilidad y vigencia en muchos casos".

La situación señalada es en gran medida el producto de la forma típicamente inorgánica en que se ha expandido el sistema y corresponde estrechamente a la falta de orden y claridad que predomina en su organización.

Las deficiencias de la organización legal no tienen ni pueden tener un carácter jurídico, "sino que representan las deficiencias técnicas y de organización administrativa, y ello porque lo legal o jurídico es en toda estructura funcional una adjetivación de la planificación substantiva a cargo de organismos técnicos competentes".

Las diferentes funciones de la educación deben señalarse con precisión a fin de evitar que las resoluciones dictadas por las autoridades en ejercicio de sus facultades, merezcan duda acerca de su procedencia en derecho o sufran reparos en su dictación, como ha sucedido frecuentemente.

Al respecto, conviene anotar que los cuerpos legales que han determinado las funciones propias del Ministerio de Educación (D. F. L. Nº 7.912, de 30 de noviembre de 1927, y D. F. L. Nº 246, de 23 de julio de 1953) resultan insubstanciales e insuficientes.

A pesar del exceso de disposiciones legales se nota la ausencia de preceptos que permitan descentralizar la actividad administrativa del sistema.

En realidad, es lícito pensar que cuando la legislación se reordene sobre la base de un sistema educacional de principios sencillos y coherentes, y en función de objetivos bien definidos, el problema de la organización legal se reducirá a la traducción de la estructura del sistema a preceptos jurídicos precisos y flexibles.

2. 3. 2.—Causas que se originan en factores distintos al sistema mismo y que influyen sobre él

Las deficiencias anotadas en el funcionamiento del sistema educacional son atribuibles, como se ha visto, a razones de carácter interno, en el sentido de que bastarían las reformas y cambios pertinentes para que tales deficiencias desaparecieran. Su análisis permite afirmar que los déficit educacionales actuales se han originado, en alguna medida, a causa de esas deficiencias.

Pero existen también otras causas que determinan los déficit educacionales, y que se agrupan en la categoría genérica de "causas socioeconómicas". ¿Cuáles son estas causas y cuál es el papel que juegan

Antes de emprender su examen, conviene precisar algunos aspectos generales importantes.

2. 3. 2. 1.—Analfabetismo e ingreso

Se sostiene, y es fácil demostrarlo (véase Cuadro Nº 7), que existe una estrecha correlación entre el grado de analfabetismo y el ingreso por persona.

Si se acepta el ingreso por persona como indicador del estado de desarrollo económico de un país, y el grado de analfabetismo como índice de su nivel educativo, resultaría que desarrollo económico y nivel educacional son fenómenos correlativos, ligados por relaciones causales, o por lo menos, de interdependencia.

Se ha procurado determinar el significado de estas relaciones, mediante investigaciones especiales sobre este problema. Un estudio hecho para Estados Unidos demostró que en 1949 un trabajador con educación secundaria percibió una renta 45% mayor que otro que tenía sólo educación elemental, y que un graduado de colegio universitario ganó 74% más que el que tenía educación secundaria. Resultados parecidos obtuvo una investigación realizada en México, y entendemos que el Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la Universidad de Chile habría llegado a similares conclusiones en un estudio efectuado en una comuna de Santiago.

Estos resultados confirman la existencia de la correlación mencionada y podrían ser índice de una relación en que los niveles educativos aparecieran como una de las causas de los niveles diferenciales de ingreso.

Por otra parte, lo que se sabe de las edades de ingreso a la enseñanza primaria en las escuelas fiscales y particulares, y anexas a los Liceos, sugiere la posibilidad de que los mayores niveles de ingreso familiar sean causa de más elevados niveles educativos (esto sobre la base de que la población de las escuelas fiscales proviene en general de familias con menor ingreso que la de escuelas particulares y anexas a Liceos, y que el ingreso más temprano a la escuela indica mayor escolaridad y, por tanto, mejores niveles educativos).

El análisis de estos hechos, si bien permite postular cierta interdependencia entre niveles educativos y desarrollo económico, no podría servir de base para postular relaciones causales en un sentido específico.

¿Sería posible deducir que a un determinado nivel de ingreso por persona corresponda un cierto nivel educativo? ¿O, en otras palabras, que si se conoce el nivel de ingreso por persona en un país, se puede estimar el nivel educativo de su población?

El análisis del cuadro demuestra que no es posible una generalización de esta especie, porque la correlación no se da en los casos de Venezuela, con alto nivel de ingreso y de analfabetismo; ni de Costa Rica, con bajo niveles de ingreso y de analfabetismo.

En resumen, los antecedentes expuestos permiten afirmar que:

i) En la mayoría de los países considerados existe una correlación estrecha entre el ingreso por persona y el nivel de analfabetismo.

ii) Esta correlación no es general, de donde se puede deducir que la interdependencia que sugiere la correlación entre esas dos variables está influida en algunos casos por factores de otro tipo, que la anulan. En otras palabras, **la correlación entre niveles de desarrollo económico y analfabetismo no tiene validez absoluta en países subdesarrollados.**

Establecida esta conclusión, de gran importancia para el planeamiento de la educación en un país de bajo ingreso por persona, como el nuestro, veamos cuáles son las causas específicas que pueden explicar la correlación aludida.

(Ver cuadro Pág. siguiente)

CUADRO Nº 7

POBLACION, ANALFABETISMO E INGRESO PER CAPITA AMERICA LATINA, 1950

PAIS	POBLACION		Analfabetos de 15 años y más %	Ingreso per cápita US$	Población rural %
	Total	15 años y más %			
Argentina	17.189	69 (1)	13,6	300-449	37,5
Uruguay	2.407	69 E	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	63,7
México	25.826	58 E	38,0	100-149	57,4
Ecuador	3.197	57	44,3	-100	71,5
Venezuela	4.974	58	47,8	300-449	46,2
Brasil	51.976	58	50,6	100-149	63,8
Perú	8.521	56 E	53,0	100-149	64,6
8 países con 70% de la población total	(108.022)	(58) E	(45,7)	(100-149)	(62,0)
Rep. 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 E	43,0	100-149	58,4

(1) Población de 14 años y más.
(E) Estimado.
Fuentes: Elaborado por Centro Regional de la UNESCO, La Habana, Cuba. Boletín del Proyecto Principal Nº 1, en prensa.

2. 3. 2. 2.—Causas de la correlación entre analfabetismo e ingreso

Estas causas pueden considerarse desde dos puntos de vista:

1) Las que contribuyen a determinar el nivel de analfabetismo, a través de su influencia sobre la inescolaridad y la deserción escolar.

2) Las que contribuyen a limitar la expansión de la capacidad instalada del sistema escolar, tales como la escasez de maestros, locales y materiales.

En otros términos, **causas que inducen a los niños a mantenerse fuera de la escuela; y causas que impiden a la escuela atender a los niños que desean mantenerse en ella.**

1) Causas de inescolaridad y deserción

Estas causas se originan fundamentalmente en el bajo ingreso de las familias y en la actitud indiferente de los padres con respecto a educación. En suma, en la pobreza y en la ignorancia de extensos sectores de la población. Estas causas pueden clasificarse como sigue:

i) El bajo nivel de ingreso familiar se traduce en desnutrición crónica y otras enfermedades, que impiden físicamente la incorporación y la retención de los niños en la escuela.

ii) El bajo nivel de ingreso familiar se traduce en carencia de vestuario, calzado y otros elementos necesarios para enviar y mantener a los niños en la escuela. No es posible determinar la influencia de esta causa sin una investigación especial.

iii) Los padres se ven obligados a aprovechar los frutos del trabajo prematuro de sus hijos en vez de enviarlos a la escuela; o simplemente prefieren mantenerlos alejados de ésta. Según el Censo de 1952, el 11,3% de la población en edad escolar que estaba fuera de la escuela figuraba entre la población activa del país. A este porcentaje debería agregarse el número indeterminado, pero probablemente importante, de niños que desempeñan pequeñas labores esporádicas, no registradas como ocupación; y el número posiblemente elevado de los que desempeñan tareas domésticas.

2) Causas que limitan la capacidad instalada del sistema

Estas causas se relacionan, indirectamente, con el nivel del ingreso nacional y, directamente, con la prioridad relativa que el Gobierno y el sector privado asignan en sus presupuestos a los gastos en educación.

En relación con el Gobierno, el problema se manifiesta principalmente a través de dos vías:

i) La cantidad de recursos que destina anualmente a la contratación de profesores, y el nivel relativo de remuneración que les ofrece. Lo primero influye sobre la tasa de crecimiento del sistema educativo y sobre la calidad de la enseñanza, si la escasez de profesores se traduce en un aumento excesivo del número de alumnos por profesor. Lo segundo, sobre la eficiencia (o grado de frustración) con que los profesores desempeñan su tarea y sobre la calidad relativa de las promociones sucesivas de candidatos al profesorado.

ii) La cantidad de recursos que destina anualmente a la construcción de nuevos locales y a la adquisición de los implementos y materiales necesarios.

Respecto al sector privado, el problema se manifiesta a través de

la demanda por educación pagada, que seguramente guarda relación estrecha con el nivel de ingreso familiar; si éste es muy bajo, como ocurre con el de la mayor parte de las familias, la más alta prioridad para educación tiene que ceder siempre el sitio a las necesidades vitales y, en consecuencia, la demanda efectiva por educación es baja.

Para tener una idea de la importancia de estas causas, se dispone del índice muy significativo proporcionado por la extraordinaria tasa de aumento de la enseñanza particular, principalmente en la rama primaria, desde que la subvención estatal ha permitido a empresarios privados ofrecer enseñanza gratuita a la población. Es posible que en este aumento influya una tendencia de los padres a enviar a sus hijos a escuelas privadas y no a las públicas; parece más razonable atribuir este desarrollo al hecho de que la población ha encontrado en la enseñanza primaria particular, que ha crecido a una tasa de 7,0% anual desde 1940, las oportunidades educacionales que no le ha ofrecido la enseñanza fiscal, que creció a una tasa de sólo 1,6% anual.

No es posible, con los antecedentes disponibles, establecer el peso relativo de los dos tipos de causas descritas. Para ello se necesita realizar investigaciones especiales, indispensables para el planeamiento integral de la educación, ya que su conocimiento permitirá arbitrar las medidas adecuadas para resolverlas.

2. 4.—Resumen

Del análisis realizado en este capítulo se desprende la línea gruesa de un diagnóstico de nuestra realidad educacional, que puede resumirse brevemente como sigue:

1) El sistema educativo nacional no satisface los requerimientos educacionales básicos de nuestra socedad democrática que aspira al desarrollo económico, porque:

i) Es incapaz de proveer enseñanza a un grupo de la población en edad escolar cuyo número puede estimarse en unos 170.000 niños que llegan a la edad adulta en situación de completo analfabetismo.

ii) Proporciona sólo uno a dos años de escolaridad a más del 40% de la misma población y los forma, en consecuencia, como analfabetos potenciales, que llegados a la edad adulta se convertirán en su gran mayoría en analfabetos por desuso.

iii) Proporciona una enseñanza deficiente (3 a 5 cursos) al 28% de los niños en edad escolar, que se incorpora a la vida adulta con una preparación elemental insuficiente en relación a los requerimientos de la sociedad democrática.

iv) Selecciona a sólo un 26% de la población en edad escolar, que aprueba el sexto año primario y que se convierte por ello en el único sector de la población que goza del privilegio del nivel cultural mínimo para optar a las oportunidades que ofrece la vida democrática, y para seguir ascendiendo por la escala educacional.

v) De los 97.500 niños que cursaban 6º primario en 1960, selecciona a 11.500 niños que cursan el sexto año secundario, quedando así en condiciones de ingresar a la Universidad.

vi) A los 97.500 niños que cursaban 6º primario los distribuye en 49.900 que no acoge en secundaria y 47.600 que acoge, para rechazar a 25.000 de ellos al nivel del tercer curso secundario, sin ninguna preparación profesional y a 11.100 al nivel del 5º secundario, con alguna orientación vocacional.

vii) De los 49.900 niños que no acoge en secundaria, acepta 23.100 en enseñanza profesional, de los que se pierden 12.300 entre primero y segundo año, mal preparados para el trabajo y sólo los restantes 10.800 obtienen niveles de preparación específicos para la vida del trabajo.

viii) En suma, nuestro sistema educacional, que debería proporcionar un nivel cultural básico a toda la población escolar del país, como requisito indispensable para el ejercicio de la democracia, lo otorga solamente al 7,9%, que completa el 3.er año de secundaria.

En cuanto a la educación diversificada, que debería impartir a la mayoría de la población de más de 16 años, para formar la mano de obra calificada, los técnicos a diversos niveles, los profesionales y los investigadores y especialistas en todos los campos del saber humano, necesarios para el progreso social y el desarrollo económico nacional, la imparte a una pequeña minoría, formada por el grupo de los que cursan cuarto año y más de las ramas secundaria y profesional.

2) Los déficit se originan:

i) En deficiencias propias del sistema escolar, relativas al uso de técnicas pedagógicas deficientes, escasez de profesorado y falta de calificación de una parte del que está en servicio; escasez y mala calidad de los locales y materiales didácticos; y fallas de organización administrativa, presupuestaria y legal.

ii) Causas socio-económicas que, por una parte influyen sobre el ausentismo y la deserción escolares, y, por la otra, limitan los recursos de que dispone el sistema para su extensión.

iii) Ausencia de una política educacional capaz de:

(1) Concentrar los recursos disponibles y aumentarlos al nivel necesario para la obtención equilibrada de los dos objetivos educacionales fundamentales:

—Un nivel cultural básico para toda la población.
—Un máximo de oportunidades de educación diversificada, a continuación del nivel básico.

(2) Organizar el uso de los recursos disponibles (técnico-pedagógicos, personal, y recursos materiales y de organización) de un modo racional que asegure su máximo rendimiento.

(3) Suscitar el apoyo y la comprensión de toda la población del país para eliminar las causas evitables de ausentismo y deserción y para aumentar el financiamiento privado de la educación.

De este diagnóstico se desprenden dos líneas de acción claramente diferenciadas:

i) Es necesario proceder a la organización y puesta en marcha del planeamiento integral de la educación chilena, con el fin de obtener, dentro de plazos razonables, el pleno cumplimiento de los dos objetivos educacionales fundamentales que exige el progreso y desarrollo económico de nuestra sociedad democrática.

ii) Mientras se organiza y pone en marcha el planeamiento, es necesario disponer medidas paralelas de acción inmediata destinadas a erradicar o disminuir los déficit más agudos que presenta la situación actual y que se concentran en los campos de:

(1) Analfabetismo de adultos.

(2) Ausentismo escolar.

(3) Analfabetismo y semi analfabetismo que produce el sistema.

(4) Capacitación para la vida del trabajo.

(5) Educación de la comunidad.

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

CAPITULO TERCERO

Política Educacional

3.—POLITICA EDUCACIONAL

3. 1.—Ausencia de una Política Educacional

Los analistas de nuestra educación han señalado reiteradamente como una de las causas importantes de los déficit educacionales, la falta de una acción continuada, el carácter contradictorio e incluso la ausencia de una política educacional, cuyos efectos negativos se han agravado sobre todo a partir de la tercera década de este siglo. Cualquiera que sean las deficiencias en este sentido, parece evidente que si el Estado se hubiera preocupado en forma continua y coherente por alcanzar determinados objetivos educacionales, la situación actual no sería tan abiertamente deficitaria como se presenta.

No interesa aquí determinar si ha existido o no una verdadera política educacional en el pasado. Es un hecho que la comunidad nacional ha venido invirtiendo sumas anuales importantes en la educación (3,8% del Ingreso Nacional, en 1953-54), y lo que importa saber es si la orientación, cuantía y rendimiento de esa inversión han sido adecuados o no en relación con las necesidades educativas actuales. La comprobación de los déficit existentes parece ser una prueba suficiente de que esas inversiones no han sido adecuadas, porque su orientación era errónea, su cuantía insuficiente o su rendimiento bajo.

Corresponde preguntarse, si se considera el problema en términos positivos: ¿cuáles debieron ser la orientación, cuantía y rendimiento de las inversiones realizadas en el pasado?

El análisis de las páginas anteriores sugiere respuestas claras para las dos primeras partes de esa pregunta: la orientación y rendimiento, y proporciona, a la vez, algún índice para juzgar sobre la tercera.

En cuanto a la orientación, y teniendo presente, como es lógico, que esto se juzga a la luz del análisis de la demanda realizada, habría poco que objetar a la afirmación de que ella debió poner mayor atención en los dos problemas básicos de la enseñanza primaria: el ausentismo y la deserción escolares. Estas son las brechas más importantes que señalan los déficit determinados, y no es difícil imaginar que si una fracción adecuada de los esfuerzos educativos del Estado se hubie-

ra dedicado a resolverlos o reducirlos, las brechas actuales serían menores.

Se ha creído siempre que la expansión del sistema primario debe consistir en la creación de más y más escuelas para erradicar el ausentismo escolar (entendido como la situación de los niños en edad escolar que nunca ingresan a la escuela) y se ha prestado alguna atención a este problema. Pero rara vez se ha destacado con bastante claridad (1) que la eliminación del ausentismo escolar es insuficiente para segar la fuente del analfabetismo futuro, si no va acompañada de medidas eficaces para disminuir la deserción en los primeros grados de la enseñanza. Como las inversiones hechas en educación en el pasado no han sido dirigidas a resolver el problema de la deserción en conjunto con el ausentismo, puede afirmarse que tales inversiones han estado mal orientadas.

En relación con el rendimiento, parece claro, asimismo, que una política deliberada habría permitido un mejor empleo de las técnicas pedagógicas, del personal, y de los recursos materiales y de organización. La importancia de las mejoras que en este sentido admite la situación actual no deja dudas sobre ese punto. En consecuencia, puede decirse que las inversiones del pasado han obtenido rendimientos inferiores a los que pudieron alcanzarse con una política conscientemente proyectada a tal fin.

Por último, en relación con la cuantía de los recursos empleados, la sola observación de la magnitud de los déficit actuales permite inferir que ella ha sido insuficiente.

Parece lícito concluir, en resumen, que la política educacional, en el pasado, ha carecido de suficientes recursos; no ha concedido la debida importancia al mejoramiento cualitativo de la enseñanza, ni tampoco ha tenido en cuenta la gravedad y alcance del problema de la deserción escolar.

Estas observaciones, si bien se refieren a la enseñanza primaria, son igualmente aplicables a la enseñanza media, cuyos déficit, como se ha visto, obedecen en alto grado a las deficiencias de la educación elemental. No obstante estas limitaciones, la enseñanza media pudo haber evolucionado en forma más favorable, si la política educacional se hubiera orientado más racionalmente en relación con este nivel educativo. Mucho se ha hecho en este sentido, especialmente con las reformas de 1945 y 1953; pero la circunstancia misma de que esos valiosos esfuerzos no hayan logrado resultados apreciables confirma que los déficit de la enseñanza media deben atacarse en su raíz, constituida por los déficit de primaria, sin cuya solución las reformas mejor orientadas en la enseñanza media corren el riesgo de perder eficacia.

3. 2.—Los objetivos de la Política Educacional

Sobre la base de los análisis efectuados en el capítulo anterior, es posible formular los objetivos de una política educacional para Chile en esta etapa de su desenvolvimiento.

---

(1) El libro del Profesor Eduardo Hamuy, "Analfabetismo y Desarrollo Económico" es una notable excepción en este sentido.

3. 2. 1.—**Primer objetivo**

La gran diferencia que existe entre el requerimiento fundamental de la "educación para todos" y el grado de escolaridad que efectivamente proporciona el sistema educativo, demuestra que el esfuerzo de la comunidad para mejorar su educación no ha logrado desarrollar su base, conservándose las elevadas tasas de ausentismo y deserción escolares.

En consecuencia, es menester formular una política educacional que se proponga, en primer término, extender la base del sistema de modo que todos los niños en edad escolar tengan acceso real a la educación.

Pero el mero acceso a la escuela carece de significado si no se ofrece el nivel cultural básico necesario para que toda la población escolar pueda optar en iguales condiciones a las oportunidades de la sociedad. En esta forma la meta puramente cuantitativa de "educación para todos" adquiere un contenido cualitativo específico.

Por tanto, el primer objetivo de la política educacional se expresa como sigue:

—Proporcionar una educación general, común a toda la población, que provea el nivel cultural básico necesario para el desarrollo integral del individuo y para el progreso de la sociedad democrática.

3. 2. 2.—**Segundo objetivo**

El desarrollo del individuo y el progreso social plantean requerimientos educativos que se integran con los que implica el desarrollo económico del país. El análisis realizado demuestra que la antinomia tradicional entre la enseñanza técnica, —para el desarrollo económico,— y la enseñanza general, —para el desarrollo de los valores culturales,— es una oposición falsa.

Asegurado un nivel cultural básico para toda la población, la política educacional debe inspirarse en un segundo objetivo, que se expresa así:

—Proporcionar una educación diversificada, concordante con las aptitudes de los individuos y con las capacidades y destrezas en todos los campos, —técnico, cultural y científico,— necesarias para el progreso general de la sociedad democrática y su desarrollo económico.

3. 3.—Condiciones generales para el cumplimiento de los objetivos de la política educacional

Sería ilusorio proponerse estos objetivos sin una revisión previa de todos los elementos que integran el sistema educativo, para adaptarlos en forma racional al servicio que de ellos se requiere.

Esto significa:

1) Redefinir las finalidades y objetivos específicos de las diversas ramas, niveles y modalidades educacionales, y reestructurar el proceso técnico-pedagógico para adaptarlo funcionalmente a los objetivos de la política educacional.

2) Reconocer la importancia decisiva del profesorado para alcanzar los objetivos señalados; atender a su adecuada formación y desarrollo profesional, y otorgarle la situación económica y social que le corresponde por sus elevadas funciones.

3) Proveer los recursos materiales necesarios para el funcionamiento eficaz del sistema.

4) Establecer una organización técnica y administrativa racionalmente adaptada a las diferentes funciones que se cumplen en el proceso educativo.

5) Reorganizar el sistema presupuestario de acuerdo con las concepciones y técnicas modernas.

6) Traducir todo el sistema a normas legales claras, coherentes y flexibles.

3. 3. 1.—Condiciones específicas en relación con el Primer Objetivo

El cumplimiento de este objetivo exige ampliar la base del sistema educacional —horizontalmente para que abarque a toda la población en edad escolar, y verticalmente de modo que forme un rectángulo— para proporcionar el nivel cultural básico necesario a toda esa población.

La ampliación de la base educacional, en la forma indicada, supone dos tareas previas que requerirán los estudios correspondientes:

1) Establecer el contenido que deberá asignarse al nivel cultural básico.

2) Establecer el grado de escolaridad necesario que asegure dicho nivel cultural.

La Comisión estima que un grado razonable de escolaridad para proporcionar el nivel cultural básico, podría situarse a la altura del 9º año de la escala educacional.

3. 3. 2.—Condiciones específicas en relación con el Segundo Objetivo

La educación diversificada abarca fundamentalmente dos grandes ramas:

1) La educación general, prolongación de la educación general y común del nivel básico, que se continúa en los grados superiores por medio de la enseñanza humanística y científica; y

2) La educación profesional, complementaria de la educación general y común del nivel básico, que proporciona las capacidades y destrezas específicas necesarias para el desempeño de actividades productivas, y que asciende hacia las gradas superiores de la escala educativa por medio de la especialización técnica y profesional.

Las metas a largo plazo consisten en la creación y mantenimiento

del máximo de oportunidades educacionales para toda la población que los recursos disponibles permitan retener en los grados medios y superiores de la escala. Se trata, en consecuencia, de metas sucesivas que irán cumpliéndose a medida que se aumenten los recursos destinados a la educación.

El logro de estas metas es materia, en consecuencia, de la planificación educacional a largo plazo.

3. 4.—Política de acción inmediata

Pero el planeamiento integral de la educación no implica, de ninguna manera, postergar el problema de los déficit educacionales actuales.

La Comisión estima que su gravedad e importancia hace indispensable emprender, junto con la organización necesaria para el planeamiento que se detalla en el capítulo siguiente, una política decidida de acción inmediata que signifique la eliminación de los déficit actuales.

Estos se relacionan básicamente con los dos grandes obstáculos que entraban el progreso y el desarrollo económico de la comunidad nacional: el analfabetismo, actual y potencial; y la deficiencia de la enseñanza profesional.

3. 4. 1.—Analfabetismo

La erradicación del analfabetismo en un país como Chile es una tarea urgente, a la vez que de largo aliento. Las cifras así lo indican. El hecho de que una parte cercana a la mitad de la población total del país sea analfabeta o analfabeta por desuso, señala la urgencia de una acción concentrada para eliminar esa lacra social, la que deberá ser continuada y persistente durante algunos años.

Todo esfuerzo de esta especie supone disponer de una cuantía de recursos de cierta consideración, que parecería desmesurada si se la relaciona con lo hábitos tradicionales de gasto de la comunidad. Por tal motivo, la condición primera y esencial que exige la empresa de erradicar el analfabetismo, es la decisión nacional de hacerlo. En caso contrario, los planes mejor elaborados se esterilizarán por la falta de los recursos y, sobre todo, de las voluntades que en definitiva los suscitan.

Esto significa que una política de acción inmediata contra el analfabetismo debe comenzar con una vasta campaña de educación de la comunidad, que incorpore verdaderamente a toda la población a dicha empresa nacional. Para este objeto, es necesario definir objetivos claros, concretos y realistas, capaces de atraer y retener la voluntad de la población.

Como se ha dicho, hay sólo dos maneras de extirpar el analfabetismo:

i) Eliminar sus fuentes, lo que significa **incorporar** a la escuela a la población inescolar, y retener a la población escolar.

ii) Alfabetizar a los analfabetos adultos.

Lo primero requiere dos tipos de acción: una reforma efectiva de la enseñanza elemental y un conjunto de medidas que eliminen las causas socio-económicas de ausentismo y deserción.

La acción debe ser simultánea y eficaz en ambos frentes; la reforma educacional mejor concebida no logrará la totalidad de los objetivos propuestos si subsisten las causas socio-económicas o viceversa.

Alfabetizar a los analfabetos adultos supone un esfuerzo nacional continuado y el uso de todos los medios de que sea posible disponer.

3. 4. 2.—Ampliación del servicio educativo a toda la población

Según se ha visto, más del 40% de la población en edad escolar del país recibe un servicio educativo igual a cero, uno y hasta dos años de escuela. Con este servicio educativo, el 40% o más de la población en edad escolar llega a la edad adulta incorporándose a la sociedad democrática en estado de analfabetismo, completo o por desuso; es decir, desprovista de los medios culturales mínimos para el ejercicio de sus derechos y deberes. Esta situación es incompatible con el ejercicio real de la democracia y con el desarrollo económico a que el país aspira. Su eliminación es, por tanto, requisito indispensable para el logro de esos dos grandes objetivos nacionales.

Aceptada esta premisa, el problema se convierte principalmente en la fijación del tiempo y la cuantía de los recursos que la comunidad dedicará para resolverlo; secundariamente, en determinar los métodos que se emplearán para su solución.

La cuantía de recursos y el tiempo, como asimismo los métodos necesarios, dependen, a su vez, de una tercera decisión: ¿qué se quiere decir, específicamente, cuando se habla de eliminar las fuentes del analfabetismo? Desde luego, incorporar a la escuela a los inescolares y retener en la escuela a la población escolar. Pero, surge de inmediato la pregunta: ¿durante cuánto tiempo se retendrá en la escuela a la población escolar? Esta pregunta decisiva debe ser contestada con claridad.

La respuesta es fácil de expresar: **la población escolar debe permanecer en la escuela durante los ocho o nueve años que se estiman indispensables para proporcionarle el nivel cultural básico compatible con los requerimientos de una sociedad democrática que aspira al desarrollo económico.** Además, es la única solución válida que la comunidad nacional puede dar al problema planteado. Nótese, sin embargo, que esta solución ofrece dos caracteres peculiares: primero, ella significa identificar alfabetismo (por oposición con analfabetismo), con el nivel cultural básico que requiere todo individuo para el desarrollo de su personalidad y su incorporación en buenas condiciones a la vida social; segundo, su materialización requiere un proceso cuidadoso de estudio, planeamiento y acción gradual que asegure su racionalidad, realismo y eficacia.

En otras palabras, se trata de una solución total, que sólo puede concebirse como resultado del planeamiento integral de la educación que en este Informe se propone.

Entretanto, la pregunta inicial que se ha planteado debe entenderse en términos más modestos: ¿qué medidas de acción inmediata

resultarían útiles y realistas para atacar los problemas del analfabetismo con la urgencia que su gravedad requiere?

Desde otro punto de vista, ¿es posible aplicar medidas de emergencia que, junto con eliminar las fuentes del analfabetismo, se integren armoniosamente con las que resulten del planeamiento integral?

Formulado el problema en esta forma, es posible contestar afirmativamente ambas preguntas. En efecto, incorporar a la escuela a los inescolares y retenerlos dentro de ella es la tarea principal de la lucha para segar las fuentes actuales de analfabetismo y, cualquiera que sea la organización del planeamiento integral de la educación en cuanto a objetivos, plazos y métodos, esta tarea será de máxima prioridad. La urgencia de emprenderla de inmediato, que la Comisión sugiere al Gobierno, no implica en ningún caso una determinación a priori del número de años que el alumnado debe prmanecer en la escuela.

Es ésta una decisión de importancia nacional, porque compromete una gran cuantía de recursos e influye de modo decisivo sobre el futuro de la comunidad. Sólo puede adoptarse, en consecuencia, como resultado de un estudio cuidadoso, basado en la apreciación objetiva de los recursos disponibles y previa consulta a la opinión pública a través de los organismos correspondientes.

3. 4. 3.—Programa de acción inmediata

En 1960 había 568.900 niños en edad escolar (7 — 14 años) fuera de la escuela. De acuerdo con la estimación presentada en el Capítulo anterior, una parte de ellos no correspondía al concepto de déficit educacional, porque ya había aprobado el sexto año primario. Esta cifra puede ser usada provisionalmente como una aproximación, mientras se dispone de las cifras del Censo de 1960.

El déficit educacional efectivo en 1960 ascendería a 423.300 niños, compuestos por desertores a diversos niveles de escolaridad e inescolares absolutos. Por otra parte, este déficit es mucho menor en términos de maestros y escuelas, ya que, de acuerdo con la metodología adoptada, en el número de los desertores figura incluido el de los niños que se matriculan y no aprueban el curso respectivo. Si se supone que su matrícula significa que el sistema escolar dispuso de las aulas y de los maestros necesarios para atenderlos, su número, que alcanzó a 254.500 en 1960, debe rebajarse del déficit efectivo para calcular el déficit de capacidad instalada. (1).

Lo anterior significa que el número total de niños para cuya atención habría que disponer de más maestros y aulas asciende solamente a 168.800, es decir, a poco más de un tercio del déficit efectivo total.

Según coeficientes determinados a base del Presupuesto de 1960 (Ver Anexo) el mayor costo que demandaría la atención de estos niños sería el siguiente:

(1) Debe tenerse en cuenta que con el actual predominio del régimen de asistencia alterna, la disponibilidad de locales es mayor que la real. Además, hay que contar la destrucción causada por los sismos y los locales en mal estado.

1) Remuneraciones: E° 39.76 por alumno	E°	6.711.4
2) Compra de Bienes y Servicios no personales E° 2.47 por alumno	E°	416.9
3) Arriendo locales, E° 7.27 por alumno	E°	1.227.2
Total mayor costo para solucionar el déficit	E°	8.355.5

Este mayor costo representa el 13% del gasto presupuestado para Enseñanza Primaria en 1961.

Las cifras anteriores son una clara muestra de que el problema de la capacidad instalada del sistema escolar para absorber el déficit educacional no es de una cuantía desproporcionada. El mayor costo así determinado puede ser aún menor si se tiene en cuenta que el presupuesto del año en curso significó un aumento en términos monetarios, de 31.4% sobre el presupuesto de 1960. En términos reales, esto es, en relación con el número de nuevos maestros y aulas, es igualmente razonable. Para absorber el déficit sería necesario disponer de un número adicional de maestros y aulas del orden de los 5.000, es decir no más del 16% de los que actualmente están en servicio. En el Apéndice se detalla una serie de medidas que permitirían disponer oportunamente del mayor número de maestros señalado. En cuanto a las aulas, es aceptable pensar en la ampliación del número de locales arrendados, mientras se encuentran soluciones definitivas a través del planeamiento correspondiente.

Como puede apreciarse, el déficit educacional actual no consiste básicamente en un problema de recursos. El problema significativo que plantea es el de los 254.500 niños en edad escolar que se matriculan anualmente y que, por diversos motivos abandonan la escuela o no son promovidos; y el de los 168.800 niños restantes que se mantienen anormalmente fuera de ella, debido, aparentemente, a la falta de aulas y maestros o, tal vez, porque no se interesan o están incapacitados por algún motivo para entrar a la escuela. En otras palabras, el problema de los inescolares, de los desertores y de los repitentes.

Es seguro que, si se amplía la capacidad instalada del sistema en las cinco mil aulas y maestros necesarios, disminuirá la cifra de la inescolaridad; pero por una parte es improbable que ello se traduzca en el aumento correlativo en la matrícula anual y, por la otra, no hay razones para esperar que disminuya el número de desertores y de repitentes. En otras palabras, la mera ampliación de la capacidad instalada del sistema es sólo una parte, y no la más impartante, de la solución del déficit educacional chileno. De mayor significación son la deserción escolar y el alto número de repitentes, atribuibles, como se ha visto anteriormente, a causas socio-económicas y, en alguna medida, al sistema de evaluación.

Suponiendo que se decida ampliar la capacidad instalada del sistema en la temporada escolar de 1962, sobre la base de las medidas que se sugieren, queda por examinar cómo se abordan los problemas de la deserción y del ausentismo que subsistan. En general, es posible aplicar dos tipos de medidas: compulsorias y de atracción. Entre las primeras existe la posibilidad de ligar el pago de la asignación familiar con la escolaridad y, entre las segundas, se pueden citar los programas de educación de la comunidad, el servicio asistencial y el mejoramiento del sistema de evaluación.

Un conjunto adecuado de medidas de esta especie puede conducir, en breve plazo, a la reducción del ausentismo y de la deserción escolares a un mínimo compatible con la necesidad de ofrecer acceso real a la educación a la totalidad de la población del país. Siempre subsistirá cierto nivel de ausentismo y deserción, causado por enfermedades, la dispersión geográfica y la migración. Ese nivel inevitable no debe exceder de cierto límite natural que ha de convertirse en preocupación especial de las autoridades educacionales.

3. 4. 4.—Analfabetismo de adultos

El Censo de 1952 registra la cifra oficial de 19.8% de analfabetos adultos en el país. De acuerdo con las estimaciones hechas en este Informe, la proporción real, contando a los analfabetos por desuso o semi-analfabetos, se calcula en más de 40%. Esta importante diferencia se explica por dos razones principales: 1) La baja escolaridad de los adultos que han tenido uno o dos años en la escuela y que en su mayor parte se han transformado en analfabetos, aun cuando sepan deletrear su nombre. Al ser encuestados para el Censo difícilmente se clasifican a sí mismos como tales; 2) El número de iletrados, especialmente en las áreas rurales, que aprenden a firmar bajo el impulso de motivos políticos y que, al igual que los anteriores, tampoco confesarán voluntariamente su analfabetismo real.

Estas razones, si bien no son cuantificables, contribuyen a explicar la deficiencia de la cifra censal que nuestras estimaciones han puesto de manifiesto y que, por lo demás, podrá ser confirmada con los resultados del Censo de 1960, que contiene una información mucho más fidedigna que la del Censo de 1952 y años anteriores (1).

La elevada tasa de analfabetismo y semi analfabetismo, o analfabetismo por desuso que prevalece en Chile, es un factor de retraso social y económico que seguirá pesando sobre el país en forma decisiva durante los próximos 20 ó 30 años, aun cuando se logre eliminar sus fuentes dentro del sistema educacional. Recuérdese que la nueva población alfabetizada satisfactoriamente a partir de 1962, no se incorporará a la vida activa antes de 1966-67 y que, de ahí en adelante, irá reemplazando a los adultos a un ritmo anual de unas 200.000 personas. En esta forma, recién 20 años después, es decir, alrededor de 1985, habrá entre la población adulta una mayoría de alfabetos que permita clasificar a la población chilena como de alfabetos funcionales. Entretanto, los adultos analfabetos habrán ejercido en forma continua una fuerte resistencia al cambio, al progreso y al desarrollo económico del país.

Es, pues, indispensable adoptar medidas de acción inmediata para erradicar el analfabetismo de adultos. Con tal fin deben reunirse los esfuerzos de los diversos organismos de Gobierno que tengan ingerencia directa o indirecta en la materia; los programas de educación de la comunidad; los medios de información y difusión de todo tipo y, en suma, cuanto recurso o esfuerzo pueda ser aprovechado.

La erradicación del analfabetismo de adultos constituye, general-

---

(1) Sobre la poca fidelidad de las cifras censales en cuanto a analfabetismo, se tiene una buena muestra comparando los datos de 1920 y 1930, en que la tasa bajó de 49,7 o|o a 25,6 o|o variación que sólo se habría podido producir bajo la acción conjunta de la saturación del sistema educativo y de una intensa campaña de alfabetización, que no existieron en la realidad.

mente, una empresa costosa y de escaso rendimiento. Sin embargo, las técnicas modernas y la asistencia especializada de diversos organismos internacionales permiten alcanzar mejores resultados.

Debe estimularse la importante contribución que puede hacer la actividad productora privada, cuyos empresarios recibirán los beneficios que produzca el nivel educativo de sus trabajadores.

La organización de la campaña a largo plazo corresponderá al organismo responsable del planeamiento educacional; pero es necesario comenzar la tarea desde luego.

3. 4. 5. Enseñanza Profesional.

La solución del importante déficit que se registra en el sistema regular de enseñanza profesional es una tarea de largo plazo. Dada su magnitud, deberá irse cumpliendo en forma paulatina hasta incluir en sus beneficios a un importante sector de la población entre los 15 y los 18 a 20 años.

Este problema constituye uno de los aspectos importantes del planeamiento integral de la educación, y habrá que dedicar a él atención urgente debido a su estrecha conexión con el desarrollo económico y social del país. En todo caso, la solución del problema no podrá alcanzarse en breve plazo porque entre sus requisitos figura la realización de un estudio de los recursos humanos en todos los campos, que difícilmente puede completarse en menos de dos años.

Entretanto, los graves déficit de mano de obra existentes en todos los niveles de calificación, influyen sobre la productividad del trabajo en forma tan negativa como el analfabetismo de adultos sobre el progreso social.

El Gobierno ha tomado conciencia de la gravedad de este problema y ha establecido, en 1960, una Comisión permanente, compuesta por representantes del Estado, de los empresarios y de los obreros, encargada del estudio y realización de un Programa Nacional de Formación Profesional. Debido, en parte, a la iniciativa de esta Comisión, en colaboración con organismos internacionales, el Servicio de Cooperación Técnica de la Corfo, la Universidad Técnica del Estado y Asociaciones de Empresarios, se han establecido Centros de Formación Profesional en varias ciudades del país que adelantan la tarea de capacitar a nuestra mano de obra en diversas especialidades.

Sin embargo, la magnitud de la tarea hace pensar en la conveniencia de dar un mayor impulso a estas iniciativas. Mediante una coordinación más amplia entre los distintos organismos de Gobierno, los empresarios y las organizaciones obreras, debería establecerse un gran número de Centros de Capacitación, en lo posible en cada empresa importante o grupos de empresas, de modo que los beneficios de la capacitación profesional alcancen rápidamente a la mayor parte de la población trabajadora del país. Esto implica extender la acción a las áreas rurales, que están tanto o más necesitadas en este sentido que la actividad industrial. Es indispensable, además, incluir en los Programas de capacitación pre-profesional alguna educación general que contribuya a elevar los niveles educativos de nuestra clase obrera.

CAPITULO CUARTO

Planeamiento Integral de la Educación

4.—PLANEAMIENTO INTEGRAL DE LA EDUCACION

El planeamiento de la educación se propone integrar el estudio y solución de los problemas educativos con los que presenta el desarrollo social, cultural, político y económico de la comunidad democrática.

Esta necesaria coordinación debe propender a formar una clara conciencia nacional sobre la importancia de extender y mejorar la educación, para que se pueda conseguir el logro de todos los planes propuestos para el país.

4. 1.—Tareas generales del Planeamiento

Corresponde al planeamiento, en consecuencia, abordar las siguientes tareas:

1) De investigación y diagnóstico.

i) Completar, precisar y detallar el estudio de los aspectos socio-culturales y económicos que se relacionan directamente con la educación y su desarrollo, en dos sentidos: como determinantes de la calidad y cuantía de la demanda educacional del país, y como factores que influyen sobre la eficiencia y expansión del sistema educacional.

ii) Establecer con mayor precisión y detalle la información presentada sobre capacidad educativa del sistema, en sus aspectos cualitativo y cuantitativo.

2) De programación

i) Definir los objetivos específicos de las diversas ramas, niveles y modalidades de la enseñanza, en concordancia con los objetivos generales formulados en el presente Informe, y establecer las formas más eficientes de uso y combinación de los actuales recursos disponibles para lograr dichos objetivos.

ii) Determinar los déficit previsibles y la naturaleza y cuantía de los recursos adicionales necesarios para el cumplimiento pleno de los objetivos generales y específicos determinados, y la forma y plazos de su financiamiento.

iii) Formular detalladamente el Plan Educativo Nacional.

iv) Formular detalladamente las instrucciones necesarias para su ejecución y control por los organismos respectivos.

Las tareas descritas se presentan clasificadas en dos grupos sólo por razones de método; pero es importante destacar que deben ser cumplidas con sentido de unidad, por un organismo de dirección centralizada, que oriente, coordine y controle su realización en forma unívoca. Su estructura y características se detallan más adelante.

Las tareas de investigación y diagnóstico consisten fundamentalmente en completar, precisar y detallar el examen de la realidad educativa nacional presentado en el capítulo -II-. Como ya se ha advertido en este informe preliminar, se ha pretendido trazar solamente las líneas generales de esa realidad, utilizando las informaciones estadísticas disponibles. La primera tarea del planeamiento será, en consecuencia, precisar y detallar el diagnóstico presentado, sobre la base de mayores investigaciones, estudios, encuestas, etc.

Las tareas de programación constituyen el núcleo central de la labor futura y deben realizarse por una organización eficiente, que disponga con amplitud de los recursos técnicos, humanos y materiales indispensables.

A continuación se describe la organización del planeamiento y se enuncian los principales temas en que deberá centrarse el trabajo, clasificados de acuerdo con esa organización.

4. 2. Organización del Planeamiento

En sus grandes líneas, la organización debe ordenarse de acuerdo con las tres funciones principales del planeamiento educacional:

1) Dirección y orientación superior.

2) Contacto y consulta con la opinión nacional.

3) Programación de las tareas específicas.

Deben en consecuencia, establecerse tres organismos o entidades encargados de planificar la educación. Estos tres organismos deberán trabajar en forma coordinada:

1) Comisión Directiva

Esta entidad debe organizarse bajo la Jefatura directa de la más alta autoridad educacional del país, esto es, del Ministro de Educación Pública, y debe estar integrada por el Superintendente de Educación Pública, en su calidad de funcionario técnico de más alto nivel; por el Subsecretario de Educación, por el Presidente del Consejo de Rectodes de Universidades, por un representante del profesorado, y por seis expertos de la mejor calificación disponible en las siguientes especialidades educacionales:

i) Planeamiento.

ii) Educación.

iii) Personal.

iv) Locales y materiales.

v) Organización.

vi) Financiamiento.

La Comisión Directiva debe reunirse con la frecuencia que requiera la marcha de los trabajos, y funcionará como tal hasta el momento en que queden formulados el Plan Educativo Nacional y las instrucciones para su ejecución.

Los expertos que la integren, que deberán ser funcionarios de tiempo completo y dedicación exclusiva, encabezarán cada una de las siguientes secciones que compondrán la Comisión Directiva:

i) Secretaría Técnico-Administrativa y de Coordinación.

ii) Sección de Planes, Programas y Métodos.

iii) Sección de Personal.

iv) Sección Locales y Materiales.

v) Sección de Organización.

vi) Sección de Financiamiento.

2) Consejo Consultivo

Esta entidad debe establecerse paralelamente a la Comisión Directiva, se reunirá cuando ésta la convoque y estará encargada de la misión de representar ante la Comisión Directiva la opinión de las más importantes actividades nacionales en relación con las decisiones que a ésta corresponderá adoptar. Deberá estar integrada, en consecuencia, por personas representativas de esas actividades, nombradas de acuerdo con los procedimientos que adopte el Supremo Gobierno.

3) Programación

Esta función será cumplida por la Comisión Directiva, a través de

las secciones indicadas. Su dirección administrativa, Secretariado Técnico y Coordinación estarán a cargo del Coordinador, que tendrá la responsabilidad de esas funciones, bajo la dependencia directa del Ministro o del Superintendente. El Coordinador será, en consecuencia, el funcionario técnico-administrativo superior de la Comisión Directiva y estará encargado, además, de la responsabilidad directa de las Secretarías Técnica y Administrativa. Se preocupará, asimismo, de asegurar la necesaria coordinación entre el planeamiento educacional y las actividades de planificación que se desarrollen en otros campos de la actividad del sector público, de modo que el Plan Educativo Nacional resulte coordinado con los demás planes elaborados y en preparación. Por este motivo, el Coordinador de la Comisión Directiva deberá integrar, por sí o en su representación, los Consejos Directivos u organismos superiores encargados de dirigir y orientar la planificación en otras esferas.

4. 3. Tareas específicas del Planeamiento

4.3.1.—Secretaría Técnico-Administrativa y de Coordinación

1) **Coordinación.**— Las normas básicas para la coordinación del planeamiento educacional dependen de ciertos principios o condiciones generales conocidos, que se relacionan con la estructura del sistema de educación. Esto es, con el conjunto de relaciones dentro del cual se articulan y coordinan los diversos elementos o recursos que constituyen el sistema, y los objetivos generales y específicos que éste persigue.

Los principios mencionados corresponden a los de continuidad, articulación, integración y diversificación, y su reconocimiento significa que los recursos del sistema deben estar relacionados entre sí de tal manera que su uso o funcionamiento dé como resultado un sistema educativo continuo, articulado, integrado y diversificado, en función de sus objetivos.

De acuerdo con estas normas, la función básica de la coordinación del planeamiento consiste en asegurar que la adopción de decisiones en relación con el empleo que se haga de cada uno de los recursos o elementos que integran el sistema, se tomen considerando las condiciones por ellas impuestas. En otras palabras, asegurar que las proyecciones que se hagan en relación con el proceso técnico-pedagógico, el personal y los recursos materiales y de organización, se combinen entre sí y con los objetivos del sistema, en forma continua, articulada, integrada y diversificada. Asimismo, que esas proyecciones así relacionadas, sean compatibles con el financiamiento previsto.

La naturaleza de esta función es la que da al Coordinador su jerarquía de funcionario superior, y hace aconsejable que de él dependa directamente la Secretaría Técnica de la Comisión Directiva.

2) **Secretaría Técnica.**—Esta Secretaría debe cumplir dos tipos principales de funciones:

i) Prestar asesoría técnica a la Comisión Directiva y sus diversas secciones para el mejor desempeño de sus labores.

ii) Atender las funciones de Secretaría de la Comisión Directiva y del Consejo Consultivo.

La asesoría técnica a las diversas secciones se traducirá en los estudios, investigaciones y presentación de las informaciones de todo tipo que requiera el desarrollo de las labores de las diversas secciones, y cuya necesidad irá surgiendo con su avance.

La Comisión Directiva deberá disponer de las informaciones necesarias sobre la realidad educativa nacional para elaborar el diagnóstico correspondiente, que es su tarea inicial; y será responsabilidad de la Secretaría Técnica proporcionárselas.

Estas informaciones se refieren fundamentalmente a dos aspectos:

i) La capacidad educativa del sistema actual, en términos cuantitativos y cualitativos. Esto requerirá una serie de investigaciones y estudios especiales, destinados a superar las deficiencias estadísticas, en el aspecto cuantitativo; y a establecer la eficiencia cualitativa real del sistema en la operación de todos sus recursos o elementos.

ii) La demanda educacional del país en sus dos tipos básicos, enseñanza general y enseñanza especializada, y con todo el detalle necesario para elaborar los futuros Planes y Programas.

En relación con este aspecto, se plantean dos problemas básicos:

(1) Establecer el contenido educativo que deberá impartir el sistema para proporcionar a toda la población el nivel cultural básico que requieren el progreso y el desarrollo económico de la sociedad democrática.

(2) Establecer el contenido educativo que deberá impartir el sistema para satisfacer los requerimientos de la Enseñanza Profesional y de la Universidad.

Si se acepta que un objetivo fundamental de la política educativa es impartir una enseñanza general, común a toda la población, que le proporcione el nivel cultural básico necesario para optar en condiciones de igualdad a las oportunidades de la sociedad democrática, el contenido que se destermine para proporcionar ese nivel cultural servirá de marco de referencia a la Sección Planes y Programas para establecer los que sean necesarios y fijar el nivel de escolaridad común correspondiente.

En cuanto al contenido educativo relacionado con la enseñanza profesional, y con la Universidad, su determinación supone establecer las necesidades específicas de recursos humanos que plantean el progreso social y el desarrollo económico del país. Los estudios correspondientes están siendo adelantados, a la fecha, uno, por iniciativa de la Corporación de Fomento de la Producción y, el otro, por iniciativa de la Universidad de Chile. Es aconsejable, en consecuencia, que la Secretaría Técnica coordine sus labores con las entidades que los están realizando.

3) **Secretaría Administrativa.**—Estará a cargo de la organización y manejo administrativo e inversión de fondos de la Comisión Directiva.

Es importante destacar, en relación con el problema de los fondos, que la Comisión Directiva debe estar dotada de un presupuesto amplio que le permita contratar los expertos y demás personal técnico que ne-

cesite, todo el cual debe ser de alta jerarquía profesional. Debe tener, además, suficiente flexibilidad en su manejo.

Estas condiciones son absolutamente indispensables para el planeamiento.

4.3.2.—Sección Planes, Programas y Métodos

El recurso o elemento básico del sistema está constituido por los planes, programas y métodos de las diversas ramas y niveles de la enseñanza, que deben concebirse en función de los objetivos educacionales. Por tal motivo, su determinación y subsiguiente articulación e integración es indispensable para establecer las bases estructurales del sistema.

La elaboración de los planes y programas deberá realizarse en dos etapas: la primera, en relación con todo el sistema, está destinada a establecer la línea fundamental de su estructura. Para esto deberá considerarse que los planes y programas de las diversas ramas, niveles y modalidades de enseñanza deben articularse en un todo continuo, integrado y diversificado, con el objeto de que se cumplan simultáneamente, los fines específicos de cada uno de ellos y los generales del sistema. La segunda, más específica, está destinada a la elaboración de los planes, programas y métodos de las diversas ramas, tipos y modalidades, de acuerdo con las normas generales que surjan de la primera etapa.

En consecuencia, corresponderá a la Sección de Planes y Programas:

i) Establecer la estructura del proceso técnico-pedagógico en tantas ramas, niveles y modalidades como sean necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos generales del mismo;

ii) Definir los objetivos específicos de cada una de esas ramas, niveles y modalidades, de modo que faciliten el cumplimiento de los fines generales en forma continua, articul. la e integrada;

iii) Establecer las normas básicas que guiarán el estudio y elaboración de los planes, programas y métodos de las diversas ramas, niveles y modalidades de la enseñanza, y elaborarlos, de modo que aseguren el cumplimiento de los objetivos específicos de cada una de ellas.

En el Anexo a este Informe aparece un proyecto de estructura que se ofrece a la consideración de la Sección, para que sea utilizado por ella como base inicial de su trabajo.

4. 3. 3. Sección Personal

El personal docente, directivo y administrativo tiene la misión fundamental, respectivamente, de impartir la enseñanza, dirigir la operación del sistema y administrarlo. A este respecto, se plantean tres problemas principales:

1) Formación;

2) Perfeccionamiento; y,

3) Sistema de selección, remuneraciones, promoción y retiro.

1) En cuanto a su formación, ésta debe proyectarse considerando:

i) La coordinación necesaria para que el profesorado tenga conciencia plena y permanente de la unidad y continuidad de propósitos de la enseñanza que imparte, como asimismo de la forma en que esos propósitos se articulan e integran en un sistema diversificado.

ii) La profundidad necesaria para que pueda desempeñar su elevada misión con eficiencia, en los diversos niveles de la enseñanza.

iii) La variedad y flexibilidad que requiere un sistema educacional en expansión permanente y en constante adaptación a las necesidades del cambio social.

iv) El aumento creciente del profesorado para satisfacer la demanda educacional en todos los planos.

2) En cuanto a su perfeccionamiento, debe establecerse un sistema destinado a:

i) Mantener al día a los profesores sobre los adelantos que constantemente se introducen en las distintas disciplinas y en las técnicas pedagógicas.

ii) Mantenerlos informados de los cambios que se produzcan en la estructura del sistema y en la orientación de las innovaciones que se introduzcan en los planes, programas y métodos.

iii) Proporcionarles oportunidades de especialización y mejoramiento profesional.

En relación con la selección, remuneración, promociones y retiro, es necesario estudiar y establecer un sistema que, sobre la base de una escala de remuneraciones concordante con la verdadera importancia de la misión del magisterio, incluya métodos racionales de selección, promoción y retiro que, sin menoscabar los derechos adquiridos, asegure la calidad del personal y facilite su circulación dentro del escalafón sobre la base conjunta de los méritos y de la antigüedad.

4. 3. 4. **Recursos materiales**

Su misión será establecer:

i) Una política de construcciones escolares y de arrendamiento, que asegure la disponibilidad oportuna de los locales necesarios para la atención del sistema actual y de su expansión, de acuerdo con los requerimientos técnicos y las necesidades regionales.

ii) Una política de abastecimiento de materiales didácticos que permita servir oportuna y eficazmente las necesidades de la enseñanza en todas las ramas.

iii) Una política de financiamiento que consulte las modalidades especiales que admite la construcción escolar, y que se integre debidamente con la política general de financiamiento educacional, de la que se hará cargo la sección correspondiente.

4. 3. 5. **Sección Organización**

Deberá estudiar y proponer la nueva organización administrativa, presupuestaria y legal del sistema educacional.

1) Organización Técnico-Administrativa

En relación con este aspecto, la Comisión deberá tener en cuenta que en el sistema educacional se cumplen tres grandes funciones:

i) Técnico-normativa, que elabora e imparte las normas técnicas a que debe sujetarse la función de impartir la enseñanza.

ii) Técnico-ejecutiva, que consiste en impartir la enseñanza en todas las ramas, niveles y modalidades.

iii) Administrativa, que administra al personal, los recursos materiales, los presupuestos y atiende los problemas legales.

Estas tres funciones pueden ejercerse separadamente, bajo una dirección centralizada, o formando combinaciones entre ellas. La organización actual de nuestro sistema, según se ha descrito en el Capítulo II, no responde con claridad a ninguna de las combinaciones posibles, puesto que las tres funciones se cumplen a menudo simultáneamente a diversos niveles operacionales. En general, es una organización centralizada, que tiene como espina dorsal la función administrativa, a la que se adscribe más o menos directamente la función técnico-ejecutiva, mientras la función técnico-normativa aparece relativamente separada del núcleo central.

La Comisión estima que sería útil establecer, dentro de la organización que se proyecta, una relativa independencia para las tres funciones y asegurar su coordinación bajo la autoridad ministerial. En el Anexo se insinúa, a través de un organograma, una estructura de organización que podría servir de base para considerar la forma en que se expresarán administrativamente las distintas funciones.

2) Organización Presupuestaria

Una Comisión mixta de los Ministerios de Educación y Hacienda trabaja actualmente, con el encargo de preparar la implantación de la técnica del Presupuesto por Programas en los Servicios del Ministerio. El trabajo de esta Comisión, en el que ha participado personal del Centro de Planificación, está avanzando en forma satisfactoria y se espera que, como fruto de su esfuerzo, el Presupuesto Educacional pueda presentarse en su forma tradicional, y en una versión elaborada de

acuerdo con esa técnica. Por tanto, se podrá disponer de la información adicional y de los medios de control que esta técnica facilita, y adelantar experiencias que permitirían la implantación definitiva del sistema en 1962. La Comisión a que se ha hecho referencia deberá integrarse a la Comisión de Organización que aquí se sugiere a fin de coordinar sus tareas con las del planeamiento integral.

3) Organización Legal

La nueva estructura y organización del sistema educacional que surja de los trabajos de las Comisiones señaladas, deberá traducirse en una legislación adecuada. Condiciones básicas para esta legislación son las siguientes: unidad y claridad, para evitar dificultades de interpretación y hacerla accesible al gran número; y flexibilidad, para que el sistema pueda adaptarse con agilidad a los cambios sobrevinientes.

4) Sección Financiamiento

El trabajo de esta Comisión deberá basarse en dos hechos previos:

i) La realización de un estudio y reevaluación de la escala de prioridades que hoy día determina la estructura del gasto gubernamental, a fin de establecer una escala más de acuerdo con la importancia relativa de la educación para el progreso y desarrollo económico de nuestra democracia.

ii) La determinación del mayor financiamiento privado de la educación que sería posible obtener, teniendo en cuenta la distribución del ingreso nacional y la importancia de la función educativa.

Sobre estas bases, y considerando los mayores costos que supondrá la operación del nuevo sistema, la Comisión determinará las fuentes posibles de financiamiento en sus cuatro categorías principales:

Financiamiento público,

Financiamiento privado,

Financiamiento por mayor rendimiento en la operación del sistema, y

Financiamiento externo, especialmente de organismos internacionales.

4. 4. **Planeamiento Permanente de la Educación**

Al igual que todo planeamiento, el de la educación no se concibe como una tarea esporádica que comienza y termina en un momento dado. Se trata de una función de carácter permanente, cuya responsabilidad forma parte de la función técnico-normativa. Debería establecerse, en consecuencia, una Oficina de Planeamiento en el organismo correspondiente, dotada de personal calificado, que se ocupe de la tarea permanente del planeamiento educacional. Esta oficina deberá ser la sucesora de la organización de planeamiento propuesta más arriba.

Su composición, organización y localización administrativa deberán establecerse taxativamente dentro del cuadro de la nueva estructura organizativa que surja de los estudios antes sugeridos.

Parece lógico adelantar, sin embargo, que dicha oficina debería integrarse, sustancialmente, a base de la Secretaría Técnica y de Coor-

dinación y con los cinco expertos a cargo de las restantes Secciones de la organización descrita más arriba.

No será necesario que toda la organización creada en la Secretaría durante el proceso de elaboración del Plan pase a la oficina de planeamiento permanente, ya que las labores de ésta significan requerimientos menores que los que deberá enfrentar la Secretaría.

En todo caso, deberán mantenerse los siguientes servicios:

—Estadística y encuestas

—Investigación y orientación pedagógicas

—Orientación escolar y profesional

—Documentación e información

—Construcciones escolares

—Organización y métodos.

APENDICE

SUGERENCIAS

En el curso de la elaboración del presente Informe, la Comisión ha debido considerar múltiples problemas e ideas en torno a la materia de su preocupación. Muchos de ellos no han recibido una atención taxativa, debido a que la organización del trabajo no les permitiría una ubicación necesaria y lógica. Pero estima que no puede dejar de presentar aquellos temas susceptibles de servir como base para investigaciones y estudios que permitan proyectarlos en toda su trascendencia. En relación con ellos, se incluyen a continuación algunas sugerencias sobre determinados aspectos del Informe, que han surgido de las discusiones de la Comisión.

Los problemas y sugerencias que se señalan en este anexo no corresponden a una consideración unitaria y final de los asuntos planteados, sino a la conveniencia de considerarlos en la elaboración del planeamiento integral de la enseñanza o en la formulación de la política de acción inmediata.

1) Sobre iniciación de la obligatoriedad escolar a los seis años

La Comisión estima conveniente insistir en la recomendación del Segundo Informe de la Superintendencia de Educación Pública, en el sentido de que la obligatoriedad escolar se inicie a los seis años de edad.

Múltiples razones justifican la necesidad de esta medida. Desde luego, de hecho, hay ya un grupo apreciable de niños de seis años que se incorporan anualmente al primer año de la escuela elemental.

Por otra parte, no existen impedimentos de orden psico-biológico. Ocurre además que, por lo general, los niños que se inician a los seis años en la escuela tienen mayores probabilidades de completar sus estudios de primaria y de continuar en el nivel medio y superior.

La Comisión encargada del planeamiento deberá realizar los estudios correspondientes.

2) **Niños mejor dotados**

En el estudio de las unidades programáticas de la educación primaria se debe consultar la flexibilidad necesaria que permita la atención de los niños mejor dotados y con un alto grado de madurez, con el objeto de que puedan conseguir rendimientos más altos o completar la etapa elemental en menos tiempo que el regular.

En la enseñanza media también debe estudiarse un plan de atención de los superdotados, con el objeto de orientar o aprovechar mejor sus condiciones especiales.

3) **Atención de Irregulares**

Es imprescindible considerar la organización de un servicio de atención a los irregulares sociales, físicos y mentales, en cualquiera etapa de su desarrollo y nivel educacional, con el objeto de asegurarles la mayor normalidad dentro de los estudios que hagan.

En la actualidad los servicios que se prestan a los irregulares son de carácter muy específico y limitado.

4) **Algunos medios para evitar la deserción**

Considerando la gravedad que revisten la inescolaridad y deserción escolares, en particular en los medios rurales, donde los niños son obligados a un trabajo prematuro, la Comisión sugiere que se realice una investigación completa sobre la materia, con el fin de adoptar medidas oportunas y eficaces para la solución de este problema.

Entre otras medidas se podrían considerar:

1) Establecer una multa a los empleadores equivalente a diez veces el costo anual de la educación de un alumno primario fiscal por cada niño en edad escolar que no asista a la escuela por estar trabajando en su empresa;

2) Condicionar el pago de la asignación familiar por los hijos en edad escolar a una certificación mensual de que están cumpliendo con su obligatoriedad.

5) **Asistencia Social**

Del texto del Informe se desprende que una parte importante del analfabetismo, deserción, bajos rendimientos, etc., se origina en causas ajenas al sistema, tales como incapacidad económica para cumplir con los requisitos mínimos que permitan asistir a la escuela, necesidad de colaborar en el incremento del ingreso familiar, intranquilidad para dedicarse al estudio por inestabilidad socio-familiar, etc.

Todas estas razones actúan negativamente en el rendimiento de los alumnos y la productividad del sistema. Sus graves consecuencias aconsejan paliarlas a través de un verdadero servicio asistencial integrado a toda la organización.

Un Servicio Asistencial efectivo debe comprender ayuda económica, atención sanitaria, preocupación social, etc.

6) **Analfabetismo de Adultos**

En la parte del Informe correspondiente a política de acción inmediata, se consultan los fundamentos del problema del analfabetismo y se insinúan algunas soluciones.

Sobre este mismo aspecto se preocupó con especial interés la Reunión de Expertos sobre el Desarrollo de los Medios de Información en América Latina, celebrada en Santiago, en Febrero de 1961, indicando la conveniencia de organizar una campaña intensiva de alfabetización con la utilización de dichos medios de información.

En el Anexo correspondiente a las opiniones se insertan las conclusiones textuales de la Reunión referida.

Los planteamientos contenidos en el cuerpo del Informe y las consideraciones hechas por los expertos en información, aconsejan la organización de un trabajo intensivo, nacional y sistemático, destinado a erradicar el analfabetismo y a la ampliación de la cultura básica de la población.

7) **Material de enseñanza**

Una tarea fundamental de nuestros organismos educacionales consiste en proveer a los distintos establecimientos del material de enseñanza moderno y práctico, indispensable para un buen ejercicio de la docencia.

Algunas de las deficiencias señaladas en el proceso técnico-pedagógico derivan directamente de la carencia alarmante de material de enseñanza. Los mapas, gráficos, ayudas audio-visuales, laboratorios, etc., son elementos que permiten una enseñanza vital y activa.

En consecuencia, la Comisión propone proyectar una política orientada a satisfacer la carencia señalada, a través de un organismo central que deberá estimar los déficit y elaborar un plan de dotación que consulte las necesidades actuales y progresivas de los establecimientos educacionales.

8) **Bibliotecas**

Las II Jornadas Bibliotecarias Chilenas, realizadas en Marzo del año en curso, destacaron que: "Las nuevas orientaciones de la enseñanza y la reforma de los planes y métodos de estudio requieren la existencia de un sistema de Bibliotecas Escolares organizadas científicamente que sean una ayuda efectiva en la labor de profesores y alumnos".

En efecto, son contados los establecimientos educacionales que tienen una Biblioteca mínima de obras útiles que puedan servir de fuentes de consulta y guía para los alumnos. Esta situación afecta el normal desenvolvimiento del proceso técnico-pedagógico. Estimamos que la solución de este problema debe considerarse entre las medidas a corto plazo de la política educacional del Gobierno. Es de absoluta necesidad organizar racionalmente este servicio.

Esta Comisión sugiere que el organismo correspondiente de la rama técnico-normativa estudie la solución integral del problema de las bibliotecas escolares.

9) **Editorial Pedagógica del Estado**

La Comisión estima que debe procederse a tomar medidas que

2) **Niños mejor dotados**

En el estudio de las unidades programáticas de la educación primaria se debe consultar la flexibilidad necesaria que permita la atención de los niños mejor dotados y con un alto grado de madurez, con el objeto de que puedan conseguir rendimientos más altos o completar la etapa elemental en menos tiempo que el regular.

En la enseñanza media también debe estudiarse un plan de atención de los superdotados, con el objeto de orientar o aprovechar mejor sus condiciones especiales.

3) **Atención de Irregulares**

Es imprescindible considerar la organización de un servicio de atención a los irregulares sociales, físicos y mentales, en cualquiera etapa de su desarrollo y nivel educacional, con el objeto de asegurarles la mayor normalidad dentro de los estudios que hagan.

En la actualidad los servicios que se prestan a los irregulares son de carácter muy específico y limitado.

4) **Algunos medios para evitar la deserción**

Considerando la gravedad que revisten la inescolaridad y deserción escolares, en particular en los medios rurales, donde los niños son obligados a un trabajo prematuro, la Comisión sugiere que se realice una investigación completa sobre la materia, con el fin de adoptar medidas oportunas y eficaces para la solución de este problema.

Entre otras medidas se podrían considerar:

1) Establecer una multa a los empleadores equivalente a diez veces el costo anual de la educación de un alumno primario fiscal por cada niño en edad escolar que no asista a la escuela por estar trabajando en su empresa;

2) Condicionar el pago de la asignación familiar por los hijos en edad escolar a una certificación mensual de que están cumpliendo con su obligatoriedad.

5) **Asistencia Social**

Del texto del Informe se desprende que una parte importante del analfabetismo, deserción, bajos rendimientos, etc., se origina en causas ajenas al sistema, tales como incapacidad económica para cumplir con los requisitos mínimos que permitan asistir a la escuela, necesidad de colaborar en el incremento del ingreso familiar, intranquilidad para dedicarse al estudio por inestabilidad socio-familiar, etc.

Todas estas razones actúan negativamente en el rendimiento de los alumnos y la productividad del sistema. Sus graves consecuencias aconsejan paliarlas a través de un verdadero servicio asistencial integrado a toda la organización.

Un Servicio Asistencial efectivo debe comprender ayuda económica, atención sanitaria, preocupación social, etc.

6) **Analfabetismo de Adultos**

En la parte del Informe correspondiente a política de acción inmediata, se consultan los fundamentos del problema del analfabetismo y se insinúan algunas soluciones.

Sobre este mismo aspecto se preocupó con especial interés la Reunión de Expertos sobre el Desarrollo de los Medios de Información en América Latina, celebrada en Santiago, en Febrero de 1961, indicando la conveniencia de organizar una campaña intensiva de alfabetización con la utilización de dichos medios de información.

En el Anexo correspondiente a las opiniones se insertan las conclusiones textuales de la Reunión referida.

Los planteamientos contenidos en el cuerpo del Informe y las consideraciones hechas por los expertos en información, aconsejan la organización de un trabajo intensivo, nacional y sistemático, destinado a erradicar el analfabetismo y a la ampliación de la cultura básica de la población.

7) **Material de enseñanza**

Una tarea fundamental de nuestros organismos educacionales consiste en proveer a los distintos establecimientos del material de enseñanza moderno y práctico, indispensable para un buen ejercicio de la docencia.

Algunas de las deficiencias señaladas en el proceso técnico-pedagógico derivan directamente de la carencia alarmante de material de enseñanza. Los mapas, gráficos, ayudas audio-visuales, laboratorios, etc., son elementos que permiten una enseñanza vital y activa.

En consecuencia, la Comisión propone proyectar una política orientada a satisfacer la carencia señalada, a través de un organismo central que deberá estimar los déficit y elaborar un plan de dotación que consulte las necesidades actuales y progresivas de los establecimientos educacionales.

8) **Bibliotecas**

Las II Jornadas Bibliotecarias Chilenas, realizadas en Marzo del año en curso, destacaron que: "Las nuevas orientaciones de la enseñanza y la reforma de los planes y métodos de estudio requieren la existencia de un sistema de Bibliotecas Escolares organizadas científicamente que sean una ayuda efectiva en la labor de profesores y alumnos".

En efecto, son contados los establecimientos educacionales que tienen una Biblioteca mínima de obras útiles que puedan servir de fuentes de consulta y guía para los alumnos. Esta situación afecta el normal desenvolvimiento del proceso técnico-pedagógico. Estimamos que la solución de este problema debe considerarse entre las medidas a corto plazo de la política educacional del Gobierno. Es de absoluta necesidad organizar racionalmente este servicio.

Esta Comisión sugiere que el organismo correspondiente de la rama técnico-normativa estudie la solución integral del problema de las bibliotecas escolares.

9) **Editorial Pedagógica del Estado**

La Comisión estima que debe procederse a tomar medidas que

tiendan a generalizar el uso de textos y obras de consultas, en condiciones de seriedad intelectual y bajo costo económico.

La base podría constituirse en una Editorial Pedagógica del Estado, encargada de editar textos y trabajos de investigación educacional.

Los textos y trabajos serían seleccionados por comisiones especiales de la rama técnico-normativa.

10) **Reemplazo de Profesores**

Los procedimientos administrativos y los déficit de profesores producen, habitualmente, retrasos en la asunción de funciones y, a veces, largos períodos en que los alumnos no tienen maestros. Con el objeto de evitar estos hechos, la Comisión propone, por ejemplo:

i) Acortar el plazo de los concursos.

ii) Estudiar el proceso de los trámites para hacerlo más expedito.

iii) Consultar fondos adicionales para el pago inmediato de los servicios de profesores suplentes o interinos. Cuando no exista personal en la localidad, debe estudiarse una reglamentación que permita a profesores del establecimiento trabajar algunas horas complementarias **durante un período breve**, mientras se cumplen los trámites de nombramiento de los nuevos profesores.

iv) Hacer efectivo el artículo 70 del Reglamento General de las Escuelas Primarias que dispone la formación de cuerpos de profesores reemplazantes. Generalizar este procedimiento a las otras ramas de enseñanza.

En la práctica se ve que hay necesidad de organizar mejor este tipo de trabajo, dado que en la actualidad los profesores reemplazantes se dedican a tareas preferentemente administrativas.

Las designaciones para reemplazo deberían someterse a trámites muy simples y expeditos.

11) **Mejor distribución del personal docente fiscal**

Con respecto a la distribución del personal docente, conviene señalar la forma en que se distribuye de acuerdo con las funciones que cumple:

En la enseñanza secundaria el 4.8% del personal está dedicado a funciones directivas, y el 95.2% a labores docentes propiamente tales. En la enseñanza profesional tenemos:

11% en funciones directivas

89% en funciones docentes propiamente tales.

En cambio, en la enseñanza primaria encontramos:

22% en funciones directivas

78% en funciones docentes.

Estas cifras indican la conveniencia de hacer una revisión de las funciones que desempeña el personal, a fin de lograr un mayor rendimiento de los recursos humanos. Asimismo, convendría estudiar la distribución del personal por regiones y en relación con la población escolar que atiende.

12) **Profesorado**

Estimamos que la Comisión encargada de estudiar los problemas relacionados con el personal debería, entre otras cosas, preocuparse de los siguientes aspectos:

1) Hacer proyecciones detalladas de las necesidades del servicio en todas sus ramas, niveles y modalidades para los próximos diez años. Esta evaluación deberá revisarse anualmente con el propósito de prever y estudiar las medidas que deben adoptarse para satisfacer la demanda.

2) Analizar los planes y programas de formación del profesorado, con el fin de lograr su renovación y mejoramiento. Esto implica un trabajo de conjunto con todos los centros formadores del magisterio.

3) Estudiar la posibilidad de formar diferentes niveles de profesores para el ciclo medio común y el ciclo diferenciado.

4) Analizar, en relación con los puntos anteriores, la posibilidad de llegar a la Escuela Unica de Pedagogía, con el objeto de estructurar y organizar en forma integral la formación del profesorado.

5) Estudiar los costos y financiamiento, conjuntamente con la Comisión respectiva, para dar cumplimiento al artículo 312 del Estatuto Administrativo, que se refiere al año sabático.

6) Plantear a la nación entera la importancia de las funciones del profesorado, para lograr el reconocimiento de sus tareas, a través de una remuneración digna.

Finalmente, esta Comisión se permite insistir en las conclusiones a que al respecto llegó el "Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación".

"**Exhorta:**

A los gobiernos de los Estados Miembros para que, **como base indispensable para garantizar el éxito del planeamiento,** se preocupen por la elevación del nivel cultural, social y profesional de los educadores, y por dotar a la profesión docente de un estatuto legal que garantice título pedagógico, remuneración digna, estabilidad en los cargos, ascensos con base en la eficiencia y en la preparación y régimen completo de prestaciones sociales adecuado a la alta categoría de la función".

13) **Recursos materiales**

La Comisión estima que una de las primeras medidas que debe adoptar el Ministerio —y con carácter de urgencia— es la clara definición de una política de construcciones escolares, de acuerdo a la demanda.

Esta tarea requiere la presencia de arquitectos y demás personal técnico del Ministerio de Obras Públicas y de la CORFO, Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, etc.

La Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales es un organismo bien estructurado cuya valiosa obra se hace notar ya a través del país. Existe conveniencia en que haya una mayor coordinación con la rama normativa del Ministerio de Educación.

APENDICE ESTADISTICO

FUENTES Y METODOS

1) Matrícula

1) **Primaria.**—Los datos sobre matrícula en la enseñanza primaria utilizados en el Informe se obtuvieron del siguiente modo:

i) 1950 - 1956: Servicio Nacional de Estadística y Censos. Datos oficiales publicados.

ii) 1957 y 1960: Ministerio de Educación Pública. Datos no oficiales.

iii) 1958 y 1959: Centro de Planificación Económica, calculados de acuerdo con los siguientes criterios:

a) El incremento de matrícula total observado entre los años 1957 y 1960 se tomó como índice para estimar el total de alumnos matriculados en los años 1958 y 1959, adoptando el supuesto de que en estos tres años el crecimiento habría sido "simplemente progresivo", 3% anual.

b) Luego, el total de alumnos matriculados estimados para los años 1958 y 1959, según el punto a) se distribuyó para los distintos cursos de la educación primaria, primera a sexta preparatoria, a base del supuesto de que la distribución relativa de los alumnos matriculados cada año se mantiene constante.

2) **Secundaria y Profesional.**—Ministerio de Educación Pública. Datos no oficiales.

2) Promovidos

Con los datos oficiales para la enseñanza fiscal, años 1950-1956, se estableció la relación promovidos / matrícula por cursos para ese período. El resultado se aplicó como factor de las cifras de matrícula por cursos, disponibles para el sistema nacional, y se obtuvo así la estimación de promovidos por cursos que figura en el texto. La validez

de esta estimación depende de que, en efecto, la relación promovidos / matrícula en el sistema no fiscal sea igual que en el sistema fiscal; no se dispone de antecedentes que permitan calificar esa igualdad, salvo el hecho de que la matrícula fiscal representa alrededor del 70% de la matrícula nacional.

3) Desertores

Se califican como desertores los niños que abandonan la escuela antes de completar el ciclo entero de la enseñanza. Su número exacto es imposible de calcular con los datos disponibles, sean éstos de matrícula, asistencia media o promovidos, porque si bien se sabe cuantos niños aparecen en cualesquiera de esas calidades en cualquier curso del sistema, se ignora cuantos de ellos desertan.

Se puede obtener, sin embargo, una aproximación a su número, estableciendo la diferencia que se registra entre los que aparecen en el curso siguiente del año siguiente; pero esa diferencia no es igual al número de desertores de ese curso y año, porque está determinada en parte, también por el número de los repitentes. Cuando se manejan cifras de matrícula, la diferencia entre los matriculados en el curso uno del año uno o los del curso dos del año dos, está compuesta por:

a) Desertores

b) Repitentes del curso uno del año uno que se matricularán nuevamente en el curso uno del año dos.

c) Repitentes del curso dos del año uno, matriculados en el curso dos del año dos.

Ninguno de estos tres grupos es conocido o determinable, por lo que la diferencia que se establezca será mayor que el número de desertores.

Cuando se manejan cifras de promovidos, la diferencia entre los promovidos del curso uno del año uno y los del curso dos del años dos incluye:

a) Desertores

b) Promovidos del curso uno del año cero o anteriores que por algún motivo postergaron su promoción en el curso dos hasta el año dos.

La diferencia que así se establece es menor, indeterminadamente, que el número de desertores. Sin embargo, las diferencias establecidas para más de dos años sucesivos constituyen una aproximación satisfactoria al número real de desertores en el período que se considere, porque en el curso uno de todos los años hay siempre un número de niños promovidos que no es promovido en el curso dos del año siguiente sino en los subsiguientes. Si este número de niños es igual todos los años en cada curso uno, dos, etc., las diferencias corresponderán exactamente al número de desertores, porque la disminución en el número de desertores registrado entre los años uno y dos se compensará exactamente con el número de los promovidos en el año cero que resultan promovidos sólo en el año dos y que, por tanto, no son desertores efectivos del año cero. Si estos números de ajuste son desiguales, el núme-

ro de desertores resultará falseado, a menos que las diferencias se compensen durante el período. Si los números de ajuste crecen anualmente, la cifra total de desertores mostrará un error, correspondiente al número de niños que dejan pasar más de un año entre una promoción y la siguiente, es decir, a los repitentes por más de una vez, lo que no parece ser muy significativo.

En consecuencia, las cifras de desertores del texto corresponden a la realidad con una aproximación bastante estrecha.

Conviene recordar, finalmente, que el concepto de desertores aquí empleado incluye no sólo a los desertores puros, que lo son porque abandonan la escuela; sino, además, a los matriculados que no logran ser aprobados. En el período, se toman en cuenta sólo los desertores, porque los matriculados no aprobados (repitentes) que eventualmente son aprobados después de insistir uno o más años, desaparecen ese año de las filas de los desertores.

A continuación se desarrolla este argumento en una formulación matemática, que facilitará su comprensión.

Simbología:

P = Promovidos
M = Matriculados
D = Desertores

$$\alpha = \frac{P}{M}$$

i = año (1950, 1951,..... 1960)
j = curso (1°, 2°,..... 6°)

$$\text{I)} \qquad \alpha_j = \frac{\sum_{i=1950}^{n=1960} P_{ij}}{\sum_{i=1950} M_{ij}}$$

El coeficiente α_j (porcentaje de promovidos sobre matriculados para un curso j) se obtuvo dividiendo la suma de los promovidos de ese curso j, entre los años 1950-56, inclusive, por la suma de los matriculados en ese curso j entre los mismos años.

$$\text{II)} \quad P_{ij} = \alpha_j \, {}^{o} \, M_{ij}$$

Los promovidos del curso j en el año i, se obtuvieron aplicando α_j a los matriculados en ese curso el año i

$$\text{III)} \quad D_{ij} = P_{ij} - P_{(i+1),\,(j+1)}$$

Los desertores del curso j en el año i se obtienen restando a los promovidos del curso j en el año i, los promovidos en el año siguiente (i + 1) del curso siguiente (j + 1).

Con II obtenemos cuadro A

Con III obtenemos cuadro B

CUADRO A (matriz de 4x4, como ej.)

P_{11}	P_{12}	P_{13}	P_{14}
P_{21}	P_{22}	P_{23}	P_{24}
P_{31}	P_{32}	P_{33}	P_{34}
P_{41}	P_{42}	P_{43}	P_{44}

CUADRO B

D_{11}	D_{12}	D_{13}	D_{14}
D_{21}	D_{22}	D_{23}	D_{24}
D_{31}	D_{32}	D_{33}	D_{34}

Nota cuadro B: $P_{in} = D_{in}$, en que n = 6º preparatorio.

Simbología

D'_{ij} = Desertores reales.

P'_{ij} = Promovidos reales en el año i, del curso j, que fueron promovidos en el año (i - 1), del curso (j - 1).

β_{ij} = Coef. de alumnos promovidos del año i y del curso j que postergan su promoción del curso (j + 1) al año (i + 2).

$$P_{11} - P_{22} = D_{11}$$

pero $D_{11} = D'_{11} + \beta_{01}P_{01}$

(1) $\therefore D_{11} > D'_{11}$

Por otra parte:

$$P_{21} - P_{32} = D_{21}$$

pero $P_{32} = P'_{32} + \beta_{11}P_{11}$

$\therefore P'_{32} < P_{32}$

(2) $\therefore D_{21} < D'_{21}$

De (1) y (2) se deduce que los errores se van compensando (siempre que se cumplan los supuestos planteados en el anexo estadístico).

NOTA. Fijarse en cuadros que tengan: cursos como filas, y años como columnas, para cambiar sub-índices.

PROYECCION DE LA POBLACION POR EDADES — 1950 - 1960

Edades	1950	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
0 - 4	894.2	914.4	934.6	954.3	974.7	995.0	1.015.2	1.035.7	1.055.4	1.075.6	1.095.8
5	165.2	168.3	171.5	174.8	178.0	181.4	185.0	189.2	193.0	196.9	200.9
6	158.2	161.0	164.5	168.3	172.1	176.0	179.9	184.0	188.1	192.3	196.3
7	152.0	154.3	158.3	162.5	166.2	170.7	174.9	179.1	183.4	187.7	192.0
8	146.4	148.4	152.7	157.2	161.6	165.8	170.2	174.4	178.8	183.2	187.5
9	141.4	143.7	147.8	152.7	156.8	161.2	165.7	169.9	174.2	178.6	183.1
10	137.1	140.5	143.4	147.6	152.6	156.2	161.1	165.6	169.7	174.1	178.5
11	133.3	136.8	139.7	143.3	147.5	152.5	155.9	161.0	165.5	169.6	174.0
12	129.9	133.0	136.5	139.5	143.2	147.5	152.5	155.7	160.9	165.5	169.6
13	126.8	129.9	133.0	136.3	139.4	143.2	147.4	152.4	155.6	160.9	165.4
14	124.1	126.7	129.8	132.9	136.2	139.4	143.1	147.4	152.4	155.5	160.8
15 +	3.560.8	3.657.6	3.750.1	3.844.0	3.940.4	4.039.6	4.139.9	4.205.4	4.312.9	4.450.7	4.539.0
TOTAL	5.869.4	6.013.8	6.161.7	6.313.3	6.468.6	6.627.7	6.790.7	6.919.6	7.089.8	7.264.2	7.442.9
7 - 14	1.091.0	1.113.3	1.141.2	1.172.0	1.203.5	1.236.5	1.270.8	1.305.5	1.340.5	1.375.1	1.410.9

METODOLOGIA PARA ESTIMAR LA POBLACION CHILENA POR AÑO DE EDAD DE 5 A 14 AÑOS DURANTE EL PERIODO 1950-1960

1.—Un primer intento de estimación, más bien dicho de interpolación, se hizo tomando como base la "Proyección de la Población de Chile 1950-1970" (Documento presentado a las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico, por el Centro Latinoamericano de Demografía).

2.—La interpolación realizada tomando como pauta el documento ya señalado, se efectuó de la siguiente manera:

a) Se interpolaron los grupos quinquenales de edad para años sucesivos, usando la fórmula de "KARUP-KING", obteniéndose resultados para los años 1956-57-58-59 y 1960. Como también se requerían valores para los años 1951-52-53 y 1954 y con esta fórmula no era posible obtenerlos, se recurrió a la fórmula de "NEWTON".

b) Una vez obtenidos todos los grupos quinquenales, para el período 1950-1960, se han transformado estos grupos en años individuales de edades utilizando los Multiplicadores de "SPRAGUE".

3.—Los resultados obtenidos, según lo expuesto, se presentan en el cuadro A, el cual revela serias inconsistencias, por simple inspección, debidos a errores de declaración de edad, que los métodos de suavización anteriores no han podido enteramente eliminar.

4.—En vista de estos problemas se optó por utilizar como "materia prima" el trabajo del señor Héctor Gutiérrez R., titulado "Proyección de la Población Escolar de Chile 1957-1982 (Documento E/CN. 9 conf. 1/L. 22).

5.—El trabajo del señor Gutiérrez presenta la gran ventaja de tener las edades individuales. La elaboración consistió en interpolar para los años 1950-51-53-55-56-58-59 y 60, tomando como referencia los años 1952-54 y 1957. Se usó la fórmula de "NEWTON".

6.—Al observar los resultados obtenidos, según el método anterior, se revelaron inconsistencias, como las anotadas en el cuadro A, a partir de los diez años.

7.—Para salvar esta nueva dificultad, se recurrió a una variante de la fórmula de "NEWTON" (Subdivisión de intervalos), muy utilizada en cálculo actuarial y que sirve para interpolar períodos quinquenales.

8.—Infortunadamente, se volvió a fracasar, obteniéndose resultados como éste, por ejemplo, la población de diez años de un año cualquiera era menor que la de once años, para el año inmediatamente posterior, lo que es poco probable en una población donde los niveles de la natalidad y de la mortalidad se modifican con mucha lentitud.

9.—En vista de las dificultades presentadas, se optó por complementar la interpolación para las edades de 11 a 14 años, en forma me-

cánica y teniendo presente, hasta donde era posible, la "Ley de formación", si es que se permite la expresión.

10.—Las edades del grupo 0-4 años se interpolaron con la fórmula de "NEWTON".

11.—El grupo de 15 y más se obtuvo por diferencia entre la suma de la población total y la suma de las edades de 0 a 14 años.

12.—La población total se estimó a base de la tasa de crecimiento obtenida para los años 1952-1957 (2.46%) del estudio mencionado en el punto 5).

13.—El estudio del señor Gutiérrez, que constituye la base de nuestras interpolaciones, también presenta "inconsistencias" las que se pueden estimar por simple apreciación, lo que debe haber influido en alguna forma en los problemas mencionados en los puntos 6) y 7).

GUIDO MIRANDA

Población en edad escolar dentro y fuera de la escuela

La población escolar en cualquier año está compuesta por niños de todas las edades, entre los 4 y los 20 años. En consecuencia, para establecer la población escolar en edad escolar, y la población en edad escolar fuera de la escuela, fue necesario corregir las cifras anuales de población escolar. Se empleó para ello la distribución por edades de la población escolar determinada por una encuesta publicada por la Superintendencia para el año 1954, bajo el supuesto de que dicha distribución no ha variado sensiblemente en el período. Este supuesto parece razonable, ya que se refiere solamente a la parte de la población escolar que tiene menos de siete años y más de catorce, que en 1954 representó sólo el 5.5% de la población escolar total.

Escolaridad de la población en edad escolar fuera de la Escuela

La determinación de esta situación es la estimación menos sólida de las que se han hecho. Como se explica en el texto, ninguna de las tres categorías de niños que comprende es determinable directamente y el método empleado, de asignarle a esa población la misma escolaridad del grupo de niños que anualmente abandona y egresa de la escuela, que se justificaría plenamente si todos los niños en edad escolar ingresaran alguna vez a ella, ignora el hecho de que una fracción de estos niños, desconocida, no lo hace. Ello se traduce en dos defectos de la estimación: se atribuye alguna escolaridad a niños que no la tienen; y se abulta el número de niños que han aprobado el sexto curso primario.

Se ha introducido una corrección aproximada de estos defectos, de la siguiente manera:

a) La distribución por edades de 1954, muestra que un 15% de los niños que está en el sexto curso tiene 15 años y más; por lo que el grupo de niños en edad escolar que egresa anualmente del sexto curso es menor que el que arroja el cálculo general, corregido solamente en

5.5%. En consecuencia, se calculó el número de estos niños (egresados del sexto curso en edad escolar fuera de la escuela), alterando la composición del grupo total de modo que los egresados del sexto curso en años anteriores representan sólo 25.7% (10% menos que en el grupo total) en vez de 28.6%. La diferencia, se atribuyó al grupo que abandona en los dos primeros cursos. En esta forma, las cifras presentadas se acercan más a la realidad.

De acuerdo con este método resulta para 1960, un total de 146.200 niños en edad escolar, fuera de la escuela, que lo están porque aprobaron sexto curso en años anteriores. Por otra parte, para hacer este cálculo se ha empleado la composición porcentual promedia del período de 10 años considerado, en circunstancias que la escolaridad del grupo que abandonó la escuela o egresó de ella en 1959 indica una proporción mucho mayor de egresados con sexto curso. Se prefirió hacerlo así en consideración a que el grupo de niños en edad escolar que está fuera de la escuela en 1960, debe tener una escolaridad inferior, ya que está compuesto por desertores y egresados de varios años anteriores.

Se desechó, asimismo, la alternativa de usar la composición porcentual promedia de los seis últimos años del período, por dos razones:

a) Las cifras empleadas para los años 1957-1960 se basan en datos no oficiales y son poco confiables.

b) El extraordinario mejoramiento de la retención de los últimos cursos (5º y 6º) que se nota en los últimos años del período, puede ser consecuencia, en parte, de un aumento de la edad de los escolares que los cursan. De ser así, el número de niños en edad escolar que egresan del sexto curso podría ser menor que el que resulta de corregirlo en sólo 15%.

Una evidencia indirecta del grado de aproximación de las estimaciones hechas la proporciona el siguiente cálculo:

En 1954 había 54.000 niños en edad escolar estudiando en la enseñanza secundaria, esto es, niños en edad escolar fuera de la escuela primaria. En ese mismo año, la supervivencia entre primaria y secundaria fue de 52%, por lo que esos 54.000 niños estudiando en secundaria correspondían a una masa superior a los 100.000 niños egresados en años anteriores del sexto curso primario. Por otra parte, entre 1954 y 1960 aumentó el número anual de egresados del sexto curso en 30.000 niños, por lo que el número de 145.600 calculado con el otro método no parece muy alejado de la realidad.

Estimación de los déficit de aulas, maestros y educativo

Niños en edad escolar fuera de la escuela.....	568.9
Promovidos del sexto curso en años anteriores..	146.2
Déficit educativo total	422.7

Este déficit corresponde a niños en edad escolar que están fuera de la escuela por dos razones:

a) Son inescolares absolutos, esto es, nunca han ingresado a la escuela.

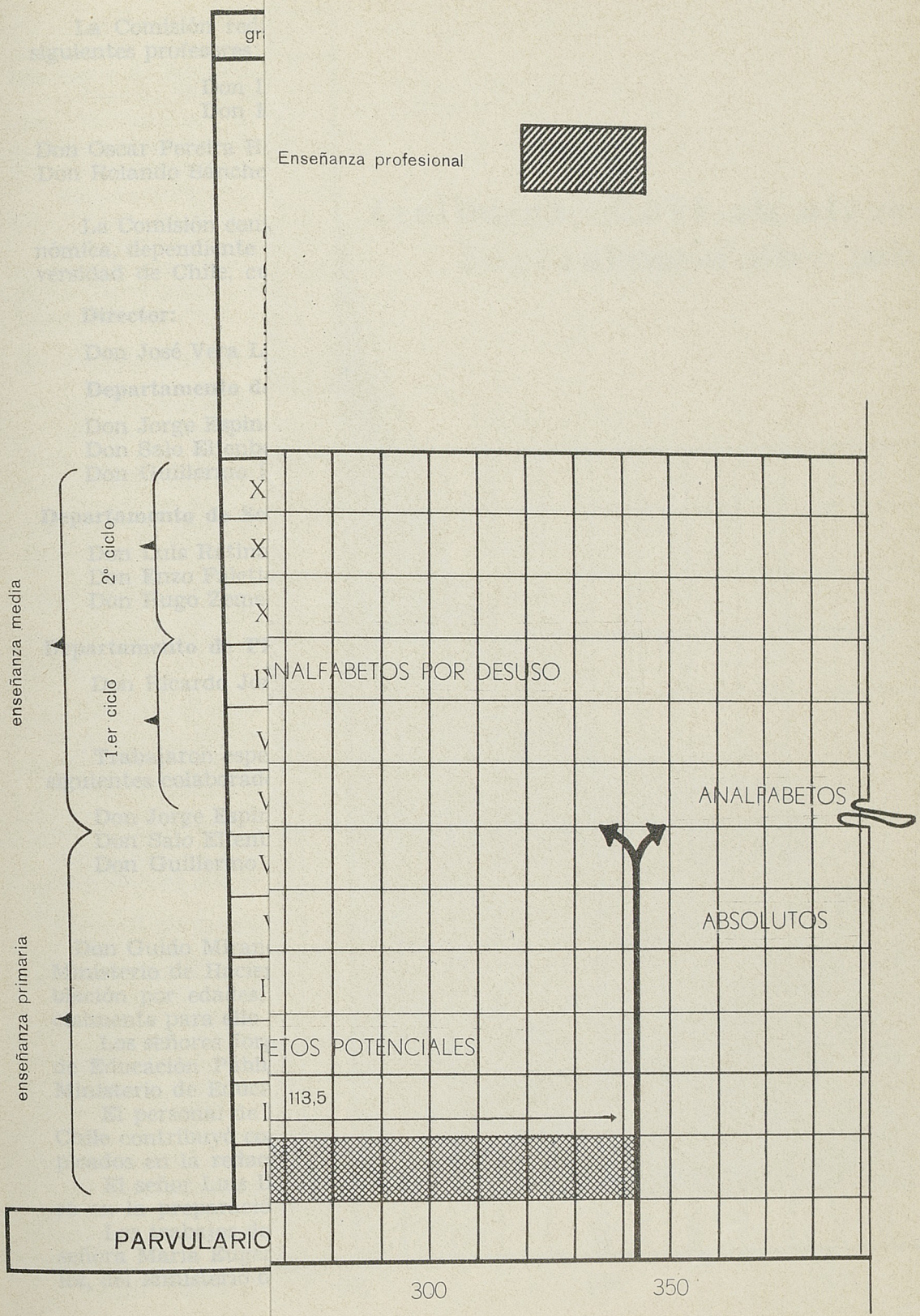
b) Son desertores de años anteriores, de alguno de los cursos entre el primero y el quinto.

No es posible determinar los números que corresponden a cada una de estas categorías; pero, en cambio, sí se puede establecer, aproximadamente, cuantas aulas y maestros faltan para atender a toda la población en edad escolar, y a cuanto asciende el déficit educativo.

En 1960 la matrícula total era de 1.160.300 niños de todas las edades, de los cuales, 1.096.500 eran niños en edad escolar. Entretanto, el número total de promovidos en el año alcanzó a 891.000 niños, de los cuales 842.000 eran de edad escolar. La diferencia, ascendente a 254.500 niños, corresponde a los que aquí llamamos desertores, que han dispuesto, en consecuencia, de maestros, aulas y materiales y equipos. Bajo el supuesto de que la matrícula total corresponde a la capacidad instalada total del sistema en aulas y maestros, la diferencia entre los desertores y el total de niños fuera de la escuela, diferencia que asciende a 168.200 niños representa a los inescolares, por falta de escuelas, esto es, niños en edad escolar para cuya atención el sistema no dispone de las aulas y maestros necesarios. En consecuencia, ese número permite estimar el déficit global de aulas y maestros, que correspondería aproximadamente a unos 5.000 (36 niños por aula).

Es importante hacer notar que el concepto de "inescolares por falta de escuela" no es igual al de inescolares absolutos, porque una parte de los niños así clasificados puede corresponder a desertores de años anteriores; como asimismo, que el grupo clasificado como "desertores" en este cálculo puede ser menor, correlativamente, que el de los desertores reales que incluye desertores de años anteriores. Pero las cifras indicadas representan, en todo caso, la realidad existente en 1960.

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA


Enseñanza profesional
enseñanza media
2º ciclo
1.er ciclo
enseñanza primaria
ANALFABETOS POR DESUSO
ANALFABETOS
ABSOLUTOS
ETOS POTENCIALES
113,5
PARVULARIO
300
350

Pirámide Escolar, matrícula de 1960 (en miles)
Supervivencia y pérdida de alumnos

Enseñanza profesional

grado

UNIVERSIDAD

XII

XI

X

IX

VIII

VII

VI

V

IV

III

II

I

PARVULARIOS

6,134

8,694

8,725

12,199

20,7

26,748

28,2

39,4

34,3

29,04

113,5

ANALFABETOS POR DESUSO

ALFABETOS

DEFICIENTES

ANALFABETOS

ABSOLUTOS

ANALFABETOS POTENCIALES

0 50 100 150 200 250 300 350

enseñanza media

2º ciclo

1.er ciclo

enseñanza primaria

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

La Comisión redactora de este Informe estuvo integrada por los siguientes profesores:

Don Leonardo Fuentealba Hernández
Don Henry Lowick-Russell Torres

Don Oscar Pereira Henríquez
Don Rolando Sánchez Araya
Don Gastón Toledo Bernales
Don Hernán Vera Lamperein.

La Comisión contó con la asesoría del Centro de Planificación Económica, dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, cuyo nómina de colaboradores es la siguiente:

Director:

Don José Vera Lamperein

Departamento de Economía:

Don Jorge Espinoza C.
Don Salo Elfenbein
Don Guillermo Pavez
Don Pablo Mandler
Don Oscar Muñoz
Don Juan Araya

Departamento de Sociología:

Don Luis Ratinoff
Don Enzo Faletto
Don Hugo Zemelman
Don Manuel Barrera
Don Pedro Rojas B.
Doña Rina Vallejos.

Departamento de Planificación Física:

Don Ricardo Jordán
Don Federico Lorca
Don Eduardo San Martín.

Trabajaron especialmente en esta asesoría, además del Director, los siguientes colaboradores del Centro:

Don Jorge Espinoza C.
Don Salo Elfenbein
Don Guillermo Pavez
Don Pablo Mandler
Don Luis Ratinoff
Don Hugo Zemelman
Don Federico Lorca.

Don Guido Miranda, funcionario de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se encargó de realizar la Proyección de la Población por edades, 1950-1960, empleada en el texto, autorizado especialmente para ello por el Director de esa Oficina, don Sergio Molina S.

Los señores Jorge Castillo y Ramiro Parada, de la Superintendencia de Educación Pública, proporcionaron las estadísticas no oficiales del Ministerio de Educación, empleadas en el texto.

El personal de la Biblioteca especializada del Museo Pedagógico de Chile contribuyó con la recopilación y elaboración de antecedentes empleados en la redacción.

El señor Luis Labra González, del Ministerio de Educación, colaboró en la preparación de los datos sobre educación profesional.

Los trabajos de Secretaría estuvieron a cargo principalmente de la señora María Eugenia Navarrete Herrera y de la señorita Celia González, del Ministerio de Educación.

BIBLIOGRAFIA

I.—**Básica:**

A.—Publicaciones de organismos nacionales e internacionales

Ministerio de Educación Pública. Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria. 3.a Edición. Talleres de Obras de "El Imparcial". Santiago de Chile, 1946.

Superintendencia de Educación Pública. Dos Informes sobre Educación. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1958.

Dirección de Educación Primaria y Normal. Orientaciones socio-educativas para las Escuelas Primarias de Chile. Circular Nº 49. Imprenta Quevedo. Santiago de Chile, 1943.

Héctor Gutiérrez Roldán: Proyección de la población escolar de Chile, 1951-1982, Centro Latinoamericano de Demografía. Santiago de Chile, 1959. Estimación de las Necesidades de Profesores en la Enseñanza Secundaria en Chile, 1957-1982. Boletín Nº 11 de la Universidad de Chile. Santiago de Chile, Mayo de 1960.

Ricardo Diez Hochleitner: El planeamiento de la Educación en Relación con el Desarrollo Económico y Social. Documento de trabajo presentado al Coloquio sobre Planeamiento de la Educación, celebrado en París del 9 al 19 de Diciembre de 1959.

José Medina Echevarría: Aspectos Sociales del Desarrollo Económico. Editorial Andrés Bello. Santiago, 1959.

Sociedad Nacional de Profesores. Reforma del Liceo. Informe sobre las bases de un mejor Liceo para Chile. Santiago, 1953. El Congreso Nacional de Educación Secundaria. Santiago de Chile, 1946.

Unión Panamericana: Documentos de Trabajo del Seminario Interamericano sobre planeamiento integral de la educación. OEA, UNESCO. Washington D.C., 1959. Tomos I al V.

B.—Documentos legales:

—DFL 5291, de 22 de Noviembre de 1929. Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.

—Decreto 6039, de 19 de Diciembre de 1929. Reglamento General de las Escuelas Primarias.

—DFL 338, de 5 de abril de 1960. Estatuto Administrativo.

—Ley 14.453, de 6 de Diciembre de 1960. Reajusta las rentas del profesorado y fija las nuevas plantas de los servicios dependientes del Ministerio de Educación.

—Decreto Nº 1, de 2 de Enero de 1961, "que contiene la numeración, clasificación y ubicación de las Escuelas Primarias de la República y la designación de las rentas de los locales de todo el Servicio de Educación Primaria".

Superintendencia de Educación Pública. Decreto con Fuerza de Ley Nº 104, de 1953. Determina funcionamiento y organización.

Organization for European Economic Cooperation: Analysis of Educational Needs Priorities for Specialised Manpower in Relation to Economic Development, Project Nº STP-22. Note on Methodology by Professor Edding. París, 14th. November, 1960.

II.—**Complementaria:**

A.—Publicaciones de organismos nacionales e internacionales

Ministerio de Educación Pública. Programas de Educación Secundaria (1º y 2º Ciclos de Humanidades). Imprenta Dirección General de Prisiones. Santiago de Chile, 1935.

Ministerio de Educación Pública. Programas de estudio del primer ciclo de Humanidades. Imprenta Nascimento. Santiago de Chile, 1952.

Ministerio de Educación Pública. Planes y Programas de Educación Profesional. Copias mimeografiadas.

Dirección de Educación Primaria y Normal. Planes y Programas para la educación primaria. Talleres Gráficos "La Nación". Santiago de Chile, 1949.

Dirección de Educación Primaria y Normal. Memoria Anual. Correspondiente a 1960. Copia mecanografiada.

Superintendencia de Educación Pública. Distribución de alumnos por edades y cursos. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1959.

Superintendencia de Educación Pública. Antecedentes del Plan de integración educacional en el departamento de Arica. Copias mimeografiadas.

Superintendencia de Educación Pública. Guía de informaciones escolares para la orientación del estudiante chileno. Santiago de Chile, 1956.

Dirección de Educación Secundaria. Renovación, órgano de la Comisión de Renovación Gradual de la Educación Secundaria. Imprenta Mediterránea. Santiago de Chile.

Universidad de Chile. Desarrollo de la Educación chilena desde 1940. Boletín Estadístico, volumen III, Nº 1. Santiago de Chile, 1953.

Unesco. La situación educativa en América Latina. París, 1960.

Unesco. Boletín Trimestral del Proyecto Principal de Educación. Unesco — América Latina. La Habana.

Unesco. International Review of Education. Unesco Institute for Education, Hamburg. Martinus Nijhoff S. Gravenhage.

Unión Panamericana. La Educación. Revista de la División de Educación. Washington, D.C. (Nº 11).

Comité Universitaire D'information Pedagogique. L'Education Nationale. París.

Unión Panamericana. Informe final del Seminario Interamerica-

no de Educación Voca
EE. UU. y Universidad
Educación: Estado actu
tina. Segunda Edición.

B.—Otras publicac

Encina, Francisco.
Universitaria. Santiago

Hamuy, Eduardo.
co. Editorial Universita

Herrera Palacios, C
cha en la Cámara de D
el 27 de Julio de 1954).

Labarca, Amanda.
Santiago de Chile, 195
Aires, Editorial Losada,

Letelier, Valentín.
Imprenta Cervantes. S

Molina, Enrique. L
versitaria. Santiago de

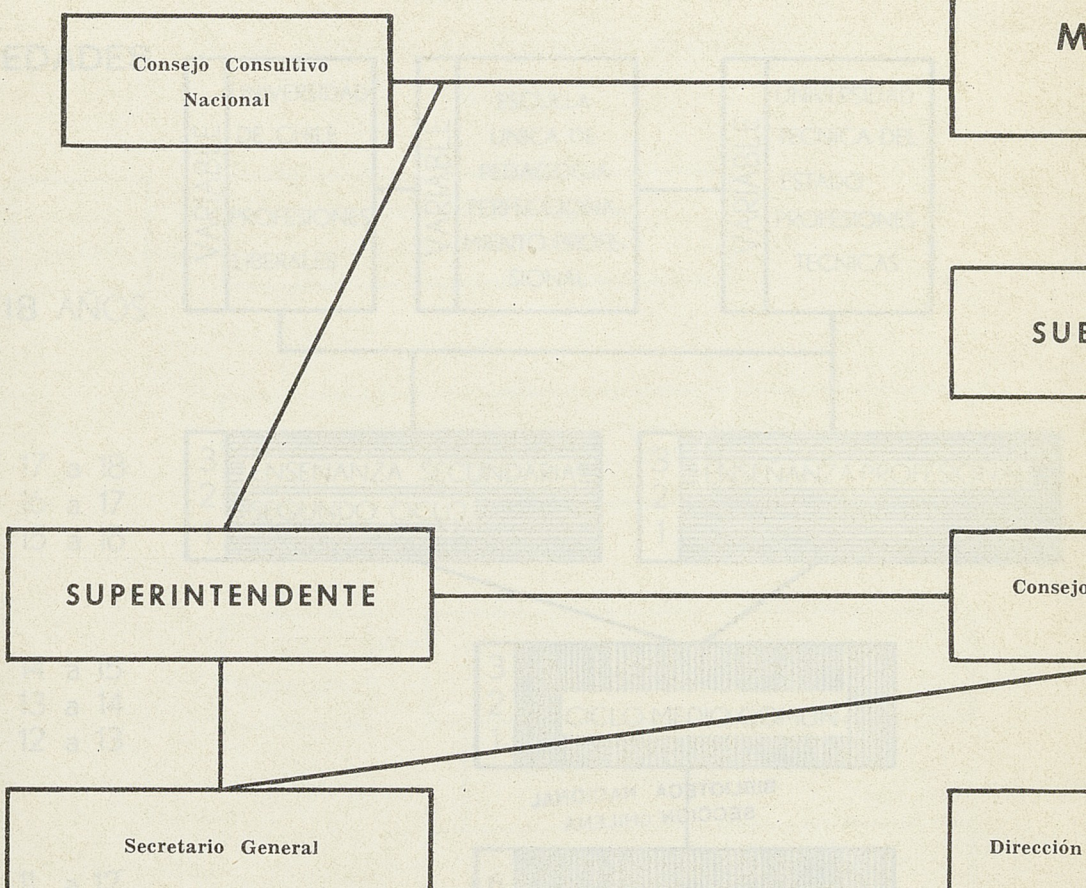
Munizaga, Roberto
tiago de Chile, 1943. E
de Chile, 1946.

Reimer, Everet. I
nómico. Revista Educa

Rosello, Pedro. La
América Latina. La Ha
la planification. Instit
Niestle, S. A. Neuchate

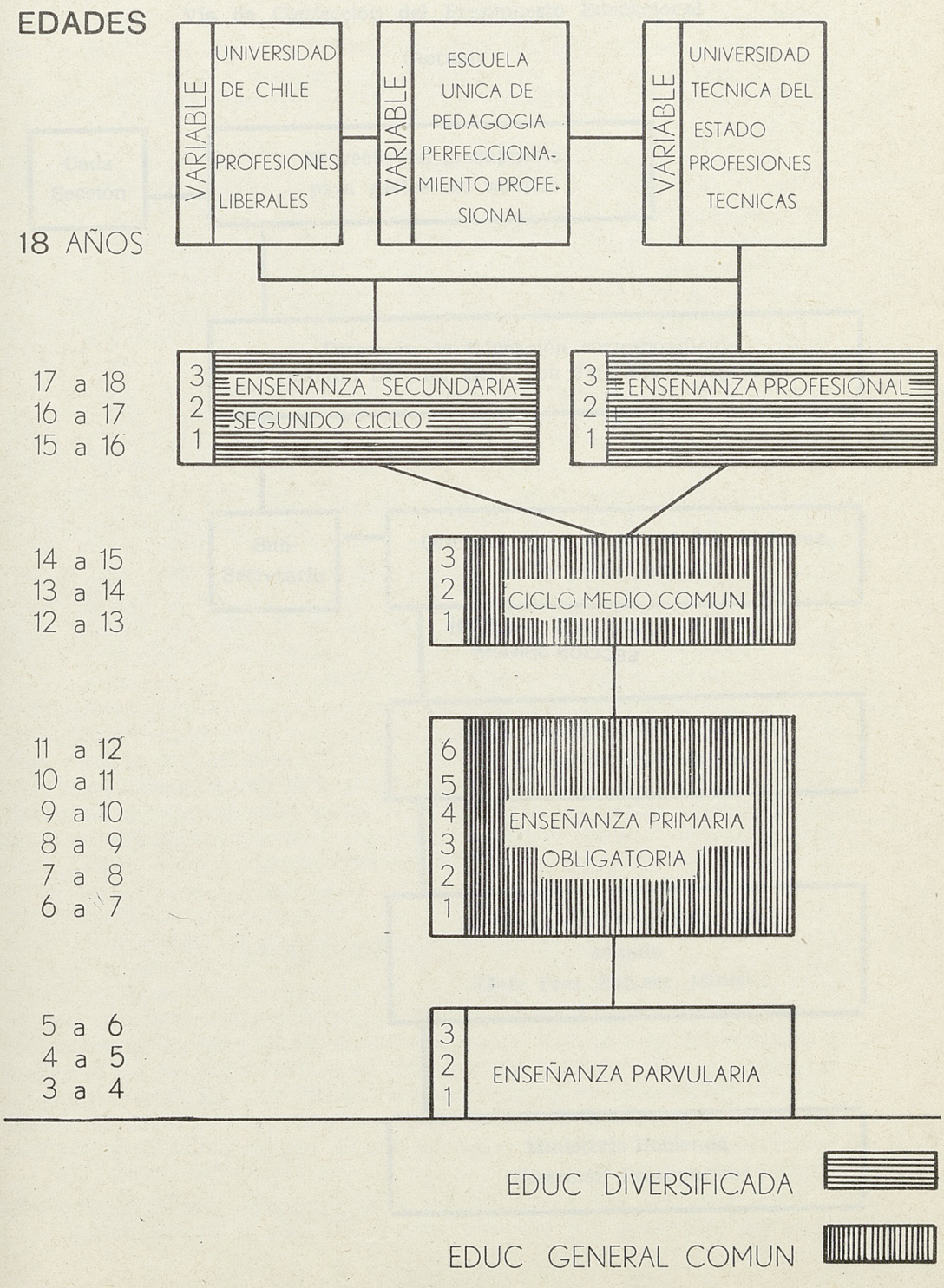
Salas, Darío. El pr
de nuestro sistema esco

Salas, Irma y Orell
versidad. Santiago de C


Consejo Consultivo Nacional
SUPERINTENDENTE
Secretario General

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

ORGANOGRAMA PARA UN SISTEMA EDUCACIONAL CONTINUO, ARTICULADO, INTEGRADO Y DIVERSIFICADO. META A X AÑOS PLAZO



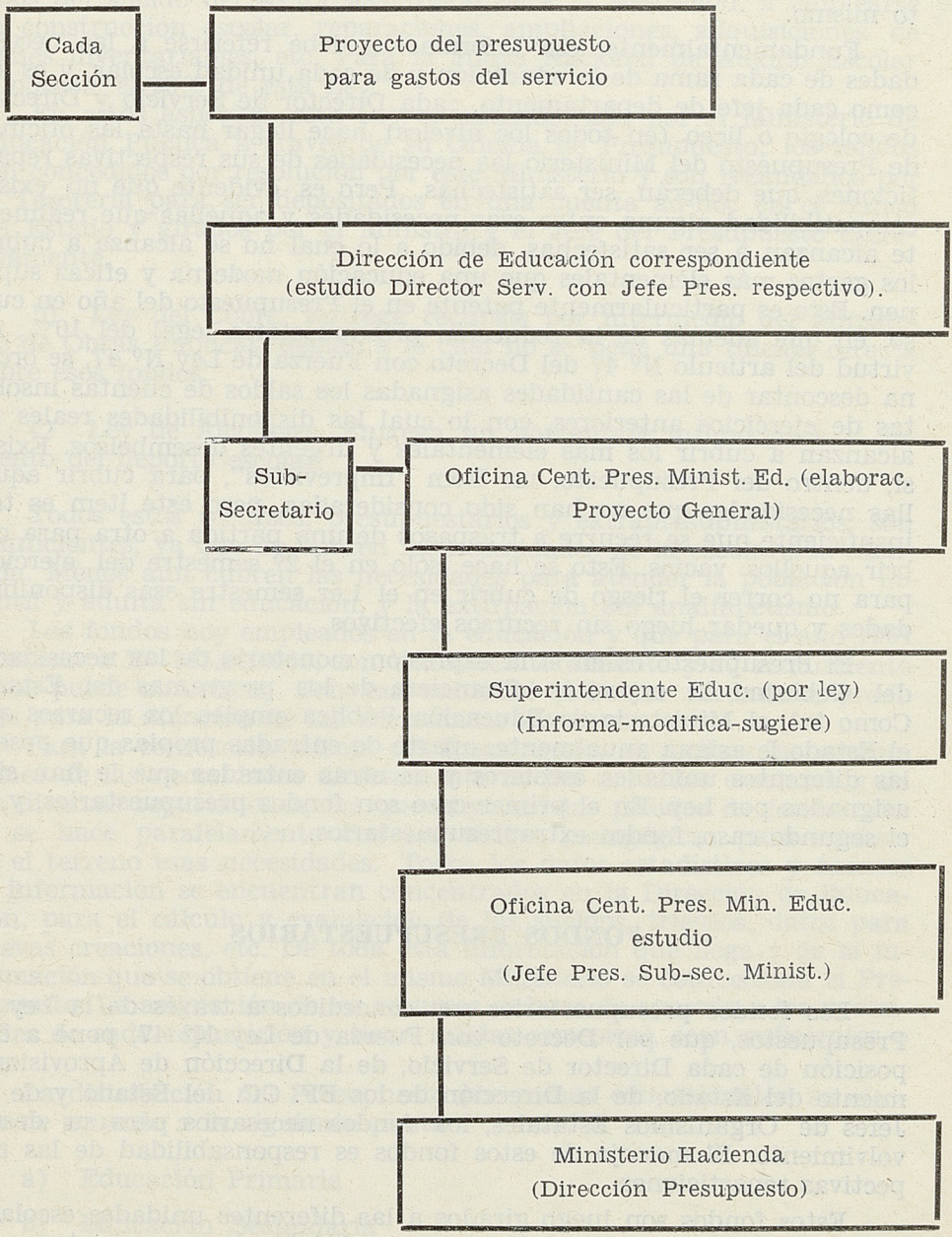
BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

PRESUPUESTO

(Organograma)

Vía de Confección del Presupuesto Educacional

(Actual)



ANALISIS DEL PRESUPUESTO

Ministerio de Educación Pública

La confección del Presupuesto supone ingentes sacrificios, tanto en lo que se refiere al consumo de tiempo en su elaboración, como al consumo de elementos materiales y humanos.

La preparación, elaboración y ejecución mismas significan el estudio acabado de toda una información variada y compleja que por diferentes canales llega hasta las personas responsables del Presupuesto mismo.

Fundamentalmente, esa información debe referirse a las necesidades de cada rama de la educación y de cada unidad escolar, y es así como cada jefe de departamento, cada Director de Servicio y Director de colegio o liceo (en todos los niveles) hace llegar hasta las oficinas de Presupuesto del Ministerio las necesidades de sus respectivas reparticiones, que deberán ser satisfechas. Pero es evidente que no existe compatibilidad alguna entre esas necesidades y aquéllas que realmente alcanzan a ser satisfechas, debido a lo cual no se alcanza a cubrir los gastos más elementales que una educación moderna y eficaz suponen. Esto es particularmente patente en el Presupuesto del año en curso, en que además de la reducción presupuestaria legal del 10%, en virtud del artículo Nº 47 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 47, se ordena descontar de las cantidades asignadas los saldos de cuentas insolutas de ejercicios anteriores, con lo cual las disponibilidades reales no alcanzan a cubrir los más elementales y urgentes desembolsos. Existe sí, dentro del Presupuesto, un Item "Imprevistos", para cubrir aquellas necesidades que no han sido consideradas, pero este ítem es tan insuficiente que se recurre a traspasos de una partida a otra para cubrir aquellos vacíos. Esto se hace sólo en el 2º semestre del ejercicio para no correr el riesgo de cubrir en el 1.er semestre esas disponibilidades y quedar luego sin recursos efectivos.

El Presupuesto es en sí la expresión monetaria de las necesidades del Gobierno, la expresión financiera de los programas del Estado. Como tal, el Ministerio de Educación Pública emplea los recursos que el Estado le asigna anualmente, aparte de entradas propias que poseen las diferentes unidades escolares y de otras entradas que le han sido asignadas por Ley. En el primer caso son fondos presupuestarios, y en el segundo caso, fondos extrapresupuestarios.

FONDOS PRESUPUESTARIOS

Los fondos presupuestarios son concedidos a través de la Ley de Presupuestos, que por Decreto con Fuerza de Ley Nº 47, pone a disposición de cada Director de Servicio, de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado, de la Dirección de los FF. CC. del Estado y de los Jefes de Organismos Estatales, los fondos necesarios para su desenvolvimiento. El manejo de estos fondos es responsabilidad de las respectivas reparticiones.

Estos fondos son luego girados a las diferentes unidades escolares para ser invertidos por los directores y oficiales de presupuestos.

FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS

En primer lugar, las unidades escolares disponen de fondos propios por concepto de matrículas, pensiones (internado y medio pupilaje), derechos de labores, bienestar, economía doméstica, etc., los cuales se consumen en el año en forma interna y que representan una cantidad ínfima de las necesidades.

En segundo lugar, aportan fondos a la Educación diversas leyes, de las cuales las más relevantes son las siguientes:

a) Ley Herrera (Nº 11766). Entrega menos del 0,25%, deducidos del sueldo del sector asalariado para la educación, a emplearse en construcción escolar, reparaciones, ampliaciones, adquisiciones de bienes inventariables, etc. Para la Junta Nacional de Auxilio Escolar se obtiene el 10% de esta Ley.

En estos aspectos, esta Ley es administrada por el Ministerio de Educación Pública a través de su Oficina de Presupuesto; los fondos son concedidos por resolución por este Ministerio y son recaudados por la Tesorería para ser depositados en una cuenta ad-hoc en el Banco del Estado y girados por el Ministro y el Jefe del Presupuesto exclusivamente.

b) Ley del Cobre. Entrega recursos por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, debido a lo cual no se tiene una tuición directa sobre esos fondos.

c) Ley de Alcoholes. Entrega un porcentaje ínfimo para el fomento del deporte escolar.

Todos estos recursos, presupuestarios y extrapresupuestarios, son insuficientes, ya que no cubren las necesidades de la escolaridad atendida. Menos aún cubren las necesidades para atender la población infantil y adulta sin educación, y la extirpación del analfabetismo.

Los fondos hoy empleados en la educación y que para el año 1961 alcanzan a E° 147.940.000, son utilizados totalmente y su rendimiento no se puede aumentar. Con esa cantidad se hacen verdaderos prodigios para la atención de las necesidades diversas.

Para la confección misma del Presupuesto, se reciben las evaluaciones de las necesidades directamente de las unidades escolares y de las diversas reparticiones, las que efectúan los pedidos de fondos. Esto se hace paralelamente con las visitas pedagógicas para evaluar en el terreno esas necesidades. Todos los datos estadísticos y fuentes de información se encuentran concentrados en la Dirección de Educación, para el cálculo y evaluación de los sueldos, trienios, datos para nuevas creaciones, etc. De toda esta información que llega y de la información que se obtiene en el mismo Ministerio se confecciona el Presupuesto. La asignación de los recursos se hace de acuerdo a las necesidades de cada repartición y tiene validez semestral, sean suficientes o no.

La distribución del Presupuesto por ramas educacionales, se efectúa de acuerdo a la siguiente pauta:

a) Educación Primaria

b) Educación Secundaria

c) Educación Profesional.

d) Secretaría y Administración General

e) Bibliotecas, Archivos y Museos

f) Superintendencia de Educación

g) Oficina de Presupuestos.

La distribución por tipos de remuneración obedece al siguiente orden:

a) Personal Docente Directivo

b) Personal Docente propiamente tal

b.1. con título

b.2. sin título.

c) Personal Administrativo

d) Personal de Servicio.

No existe una distribución por áreas geográficas y en lo que respecta a distribución por gastos comunes, generales y de operación, se encuentran los primeros en el punto a) del Presupuesto corriente, los segundos en el punto b) del Presupuesto corriente; y los últimos no tienen una clasificación específica.

En lo que respecta al Control Presupuestario, éste tiene formas perfectamente definidas.

En primer lugar, cada unidad escolar hace envíos de estados bimestrales sobre la inversión de los fondos que se le han concedido. Previamente existe el control interno en cada una de esas unidades a través del Director y del Oficial de Presupuesto respectivos. Este control se encuentra supervigilado por la Tesorería Provincial y por la Contraloría.

En segundo término, existen las visitas inspectivas a cargo de Inspectores de Administración y de Visitadores.

Un nuevo control se realiza por intermedio de los comprobantes de ingresos propios con un control numérico, de los cuales la unidad escolar envía copias.

Además, para la Dirección existe el control de los fondos de las unidades escolares, sueldos, gastos variables, comunes, entradas propias, etc., de acuerdo a la pauta entregada por la Contraloría.

Por último, la evaluación de esos controles y el control final, se efectúa de acuerdo a los Balances que la Dirección recibe de todas las unidades y reparticiones.

El tiempo invertido en el Presupuesto, en todos los niveles, se descompone en ejecución —distribución parcial— inversión del saldo que gasta cada servicio y control.

COMPARACIONES CON PRESUPUESTO TOTAL NACION E INGRESO NACIONAL

(ESCUDOS)

	Presup. Total Nación	Pres. Educ.	% Pres. Total que corresponde a Ed.	Ingreso Nacional	% Ingreso Nacional que corresponde a Educación
1957	256.243.701	47.108.229	18.3	1.952.042.000	2.4
1958	335.998.013	59.101.274	17.5	2.497.916.000	2.5
1959	407.491.254	80.536.615	19.7	3.446.000.000	2.3
1960	754.523.180	106.558.378	14.1	3.911.000.000	2.7
1961	673.875.000	147.940.000	21.9	4.126.105.000	3.5

NOTA: La cifra del Ingreso Nacional para el año 1961 se calculó en base al 5,5% de crecimiento anual proyectado por la CORFO (Plan de Desarrollo Decenal)

(Presup. de Cap. por D. F. L. Nº 41 desde 1961 en adelante).

PRESUPUESTO DE CAPITAL

SECRETARIA Y ADMINISTRACION GENERAL

	1960	1961
INVERSION FINANCIERA		
Compra de valores:		
Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales	1.112.500	—
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		
Aportes para inversión:		
Universidad de Chile	500.000	600.000
Universidad Técnica del Estado (Art. 27 Ley 11.828)		130.000
TOTALES:	1.612.500	730.000

EVOLUCION DEL GASTO POR TIPOS (GENERAL)

Presupuesto Educación

TIPOS		(ESCUDOS)			
		1958	1959	1960	1961
1)	Remuneraciones (con Asignación Familiar)	37.618.626	51.066.136	68.261.737	87.051.637
2)	Compra de bienes y serv. no personales	4.216.588	6.531.615	8.674.991	12.883.589
3)	Transferencias (TOTAL) (sin Asig. Familiar)	17.266.060	22.938.864	31.234.150	48.004.774
3.1.	Subvención Enseñanza Particular	6.627.429	8.023.793	10.080.342	
3.2.	Subvención a Universidades	9.451.981	13.266.631	19.367.408	25.788.902
3.3.	Saldo	1.186.650	1.648.440	1.780.400	

P O R C E N T A J E S

	Remuneraciones		Compra B. y Serv. no pers.		T o t a l		Transferencias					
							Sub. Ens. Part.		Sub. a Univer.		S A L D O	
	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958
1958	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0
1959	135,7	135,7	154,9	154,9	132,8	132,8	121,0	121,0	140,3	140,3	138,9	138,9
1960	133,6	181,4	132,8	205,7	136,1	180,8	125,7	152,1	145,9	204,9	108,0	150,0
1961	127,5	231,4	148,5	305,5	153,6	278,0			133,1	272,8		

EVOLUCION DEL GASTO POR RAMAS EDUCACIONALES

(Presupuesto Educación)

	1957	1958	1959	1960	1961
1) Secretaría y Administración General	15.504,992	18.446.149	24.578.152	33.950.250	51.173.537
2) Educación Primaria	21.817.662	27.501.249	38.264.446	49.032.963	64.350.336
3) Educación Secundaria	5.517.710	7.270.776	9.669.154	13.598.300	17.092.249
4) Educación Profesional	4.035.417	5.515.061	7.538.680	10.910.721	14.108.831
5) Bibliotecas - Archivos y Museos	150.137	262.504	328.612	486.208	682.473
6) Superintendencia de Educación	82.308	105.532	157.568	192.435	169.052
7) Oficina de Presupuestos	—	—	—	—	363.522
8) Total General:	47.108.226	59.101.271	80.536.612	108.170.877	147.940.000

P O R C E N T A J E S

	Sec. y Ad. Gral.		Educ. Prim.		Educ. Sec.		Educ. Prof.		Bib. Arch. M.		Super. Ed.		Of. Presup.		T O T A L	
	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958
1958	118,9	100,0	126,0	100,0	134,2	100,0	136,7	100,0	174,6	100,0	128,0	100,0	—	—	125,4	100,0
1959	133,2	133,2	139,1	139,1	132,9	132,9	136,6	136,6	125,1	125,1	149,5	149,5	—	—	137,8	137,8
1960	138,1	184,0	128,1	178,2	140,6	187,0	144,7	197,8	148,1	185,2	122,2	182,3	—	—	134,4	183,0
1961	150,7	277,4	131,2	233,9	125,6	235,1	129,3	255,8	140,3	259,9	88,0	160,1	—	—	136,7	250,3

VARIACIONES

VARIACION TRANSFERENCIAS. — Subvención Enseñanza Particular

	Sec. y Ad. Gral.		Educac. Prim.		Educac. Sec.		Educ. Prof.		Bib. Arch. M.		Super. Educ.		Of. Presup.	
	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958
1958	—	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1959	121,0	121,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1960	125,7	152,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1961			—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

VARIACION TRANSFERENCIAS. — Subvención a Universidades

	Sec. y Ad. Gral.		Educac. Prim.		Educac. Sec.		Educ. Prof.		Bib. Arch. M.		Super. Educ.		Of. Presup.	
	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958
1958	—	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1959	140,3	140,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1960	145,9	204,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1961	133,1	272,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

VARIACION TRANSFERENCIAS. — SALDO

	Sec. y Ad. Gral.		Educac. Prim.		Educac. Sec.		Educ. Prof.		Bib. Arch. M.		Super. Educ.		Of. Presup.	
	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958
1958	—	100,0	—	100,0	—	—	—	100,0	—	100,0	—	—	—	—
1959	136,2	136,2	150,0	150,0	—	—	225,1	225,1	142,1	142,1	—	—	—	—
1960	108,5	147,9	100,0	150,0	—	—	97,1	218,7	115,4	164,1	—	—	—	—
1961			—	—	—	—	8,5	18,7	219,6	360,4	—	—	—	—

EVOLUCION DEL GASTO POR TIPOS DENTRO DE CADA RAMA

(PRESUPUESTO EDUCACION) (ESCUDOS)

TIPOS	SECRETARIA Y ADMINISTRACION GENERAL				EDUCACION PRIMARIA				EDUCACION SECUNDARIA				EDUCACION PROFESIONAL				BIBLIOTECAS, ARCHIVOS Y MUSEOS				SUPERINTENDENCIA DE EDUCACION				OFICINA DE PRESUPUESTO			
	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961
1) Remuneraciones (sin Asignación Familiar)	242.936	304.131	436.300	549.663	25.920.849	35.839.405	46.139.473	58.516.912	6.914.086	9.051.136	12.737.700	15.928.710	4.331.501	5.613.140	8.548.921	11.194.989	137.443	165.660	279.108	409.468	71.705	92.656	120.234	111.988	—	—	—	339.907
2) Compra de bienes y servicios no personales	1.002.803	1.456.591	2.402.200	2.674.300	1.560.400	2.395.041	2.863.490	5.833.424	356.690	618.018	860.600	1.163.539	1.151.560	1.853.500	2.291.800	2.907.842	111.411	143.552	184.700	223.805	33.827	64.912	72.201	57.064	—	—	—	23.615
3) Transferencias (total). (Sin Asignación Familiar)	17.200.410	22.817.424	31.111.750	47.949.574	20.000	30.000	30.000	—	—	—	—	—	32.000	72.040	70.000	6.000	13.650	19.400	22.400	49.200	—	—	—	—	—	—	—	—
3.1. Subvención Enseñanza Particular	6.627.429	8.023.793	10.086.342	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3.2. Subvención a Universidades	9.451.981	13.266.631	19.367.408	25.788.902	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3.3. Saldo	1.121.000	1.527.000	1.658.000	—	20.000	30.000	30.000	—	—	—	—	—	32.000	72.040	70.000	6.000	13.650	19.400	22.400	49.200	—	—	—	—	—	—	—	—

EVOLUCION DEL

SECRETARIA Y ADMINISTRACION GENERAL				EDUCACION PRIMARIA			
1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	196
242.936	304.131	436.300	549.663	25.920.849	35.839.405	46.139.473	58.516
1.002.803	1.456.591	2.402.200	2.674.300	1.560.400	2.395.041	2.863.490	5.833
17.200.410	22.817.424	31.111.750	47.949.574	20.000	30.000	30.000	
6.627.429	8.023.793	10.086.342	—	—	—	—	
9.451.981	13.266.631	19.367.408	25.788.902	—	—	—	
1.121.000	1.527.000	1.658.000	—	20.000	30.000	30.000	

EVOLUCION DEL GASTO POR TIPOS DENTRO DE CADA RAMA

(PRESUPUESTO EDUCACION) (ESCUDOS)

SECRETARIA Y ADMINISTRACION GENERAL				EDUCACION PRIMARIA				EDUCACION SECUNDARIA				EDUCACION PROFESIONAL				BIBLIOTECAS, ARCHIVOS Y MUSEOS				SUPERINTENDENCIA DE EDUCACION				OFICINA DE PRESUPUESTO			
1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961	1958	1959	1960	1961
242.936	304.131	416.200	540.863	25.920.949	35.330.405	46.138.473	50.516.912	6.914.086	9.651.136	12.787.700	15.960.710	4.301.501	5.819.149	8.540.821	11.194.969	187.449	165.690	279.103	409.460	71.705	92.859	130.234	111.868	–	–	–	399.907
1.002.003	1.456.501	2.402.200	2.674.300	1.500.400	2.365.041	2.683.450	5.033.424	556.690	610.018	980.600	1.169.530	1.151.560	1.653.500	2.291.800	2.907.892	111.411	143.552	184.700	223.005	33.827	64.912	72.201	57.064	–	–	–	29.615
17.301.410	22.017.424	31.111.750	47.949.574	20.000	30.000	30.000	–	–	–	–	–	32.000	72.040	70.000	6.000	13.650	19.400	22.400	49.200	–	–	–	–	–	–	–	–
6.627.429	8.023.733	10.068.942	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
9.451.901	13.296.631	19.367.400	25.768.102	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1.121.000	1.537.000	1.658.000	–	20.000	30.000	30.000	–	–	–	–	–	32.000	72.040	70.000	6.000	13.650	19.400	22.400	49.200	–	–	–	–	–	–	–	–

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

VARIACIONES

VARIACION Remuneraciones (Con Asignación Familiar)

	Sec. y Ad. Gral.		Educac. Prim.		Educac. Sec.		Educac. Prof.		Bib. Arch. M.		Super. Educ.		Of. Pres.	
	% Año ant.	% 1958	% Año ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958
1958	—	100.0	—	100.0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	—
1959	125,1	125.1	138.2	138.2	130,9	130,9	129,6	129,6	120,5	120,5	129,2	129,2	—	—
1960	143.4	179.6	128.7	178.0	140,7	184,2	152,2	197,3	168,4	203,0	129,7	167,6	—	—
1961	125,9	226,2	126,8	225,7	125,0	230,3	130,9	258,4	146,7	297,9	93,1	156,1	—	—

VARIACION Compra de bienes y servicios no personales

	Sec. y Ad. Gral.		Educac. Prim.		Educac. Sec.		Educac. Prof.		Bib. Arch. M.		Super. Educ.		Of. Pres.	
	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958
1958	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—	—
1959	145,3	145,3	153,5	153,5	173,2	173,2	160,9	160,9	128,8	128,8	191,8	191,8	—	—
1960	164,9	239,7	119,5	183,5	139,2	241,2	123,6	199,0	128,6	165,7	111,2	213,4	—	—
1961	111,3	266,8	203,7	373,9	135,1	326,2	126,8	252,5	121,1	200,8	79,3	168,6	—	—

VARIACION TRANSFERENCIAS (TOTAL - sin Asignación Familiar)

	Sec. y Ad. Gral.		Educac. Prim.		Educac. Sec.		Educac. Prof.		Bib. Arch. M.		Super. Educ.		Of. Pres.	
	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958	% Ant.	% 1958
1958	—	100,0	—	100,0	—	—	—	100,0	—	100,0	—	—	—	—
1959	132,6	132,6	150,0	150,0	—	—	225,1	225,1	142,1	142,1	—	—	—	—
1960	136,3	180,8	100,0	150,0	—	—	97,1	218,7	115,4	164,1	—	—	—	—
1961	154,1	278,7	—	—	—	—	8,5	18,7	219,6	360,4	—	—	—	—

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

NIVELES DE INGRESO DE ALUMNOS DE EDUCACION SECUNDARIA A ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION PROFESIONAL

AÑO ESCOLAR 1960

I.—EDUCACION AGRICOLA

San Felipe.—Curso Previo al 3.er grado (promovidos del 5º Año de Humanidades), 21 alumnos.

II.—EDUCACION INDUSTRIAL

San Miguel.—Previo al 3º (1.er Ciclo — 2º y 3º Hdes.), 20 alumnos.

III.—EDUCACION TECNICA FEMENINA

Previo al 3º (1.er Ciclo — 2º y 3º Hdes.): La Serena, 14 alumnas; Nº 4 de Santiago, 16; Talca, 11; Concepción, 40; Temuco, 17; Valdivia, 29. Total: 6 cursos y 127 alumnas.

ALTA COSTURA.—(1.er Año A — 6º Hdes.), 11 alumnas.

IV.— ESCUELA EXPERIMENTAL DE EDUCACION ARTISTICA (Cursan Humanidades):

Primero Humanidades, 39 alumnos; Segundo, 25 alumnos; Tercero, 15; Cuarto, 13; Quinto 9; y Sexto, 10. Total: 6 cursos y 111 alumnos.

V.—EDUCACION COMERCIAL

Cursos especiales.—(Se inician en el 2º especial, con 2º Humanidades). Los otros cursos se forman a base del curso especial anterior y con alumnos provenientes de humanidades. Se indica el total de alumnos de estos cursos.

Curso previo a la especialidad.—Alumnos con 6º de Humanidades y Normalistas. También se indica el total.

	Cursos especiales					
Establecimientos:	**2º**	**3º**	**4º**	**5º**	**5º previo**	**Total**
Sup. Valparaíso	—	—	46	35	—	81
Sup. Santiago	39	41	49	35	40	204
Nº 2 Santiago	—	—	—	—	47	47
Sup. Fem. Santiago. . . .	32	29	31	15	16	123
Totales	71	70	126	85	103	455

REUNION DE EXPERTOS SOBRE EL DESARROLLO DE LOS MEDIOS DE INFORMACION EN AMERICA LATINA

Fruto de esta reunión fue un Proyecto de Informe que debió ser sometido a la consideración de UNESCO.

Conclusiones que tienen que ver directamente con los problemas educacionales de América Latina:

14.—Desde un comienzo, la reunión destacó el doble papel que la prensa, la radiodifusión, el cine y la televisión están desempeñando en la sociedad moderna. Subrayóse en primer término, que esos medios, al mantener al hombre informado acerca del mundo en que vive, contribuyen a promover el pleno disfrute de la libertad de información, como un derecho humano fundamental. En segundo lugar, en cuanto permiten proporcionar instrucción y formación técnicas, a la par que educación general, en escala hasta ayer desconocida, esos medios pueden alentar en gran medida el crecimiento económico y social en los países menos desarrollados.

16.—La humanidad debe... extender los beneficios educativos e incorporar grandes masas a las estructuras de la civilización. El papel de los medios de información puede ser decisivo en el éxito o en el fracaso de esta gran empresa.

20.—La misión que corresponde a los estadistas, a los educadores y a los conductores de opinión en América Latina consiste en liberar a los habitantes de América de las muchas cadenas que le impiden el acceso a la libertad: miseria, desnutrición, analfabetismo, inescolaridad.

25.—...los sistemas educacionales de América Latina no han podido proporcionarle a las masas la capacitación técnica indispensable para el progreso económico y social: el 40% de la población adulta es analfabeta y el índice promedio de escolaridad para el conjunto de la misma es apenas de un año.

26.—Las técnicas modernas de difusión podrán prestar un servicio inapreciable a la solución en gran escala, y con ritmo acelerado, de este problema de la capacitación técnica y cultural de las masas latinoamericanas...

31.—La posibilidad de cooperar con los países menos desarrollados a fin de facilitar el desenvolvimiento de los medios de información a un nivel adecuado, por un lado, y la de ayudarlos para que dispongan de esos adelantos, por otro, constituyen un gran incentivo para las Naciones Unidas y sus organismos especializados y, en especial, para la UNESCO.

34.—Poner la educación al servicio del desarrollo económico y social es el objetivo fundamental de esta reunión, como lo es de toda la obra de la UNESCO. La finalidad de uno de los proyectos principales de la UNESCO, relativo a la extensión de la educación primaria en América Latina, es ayudar a los países de la región a proporcionar enseñanza gratuita y obligatoria al mayor número posible de niños en edad escolar en un plazo razonablemente breve...

37.—Se observó que el analfabetismo se relaciona directamente con el desarrollo de los medios de información, particularmente con la ampliación de la prensa. Por otra parte, todos los medios de información tienen un papel básico que desempeñar en la promoción del alfabetismo. Esta relación mutua es de gran importancia para el desarrollo económico y social de América Latina, en donde en algunas regiones el analfabetismo aún representa uno de los problemas principales.

39.—...aunque cada medio tiene un papel especial que desempeñar, se puede hacer mucho para mejorar su empleo coordinado al servicio de la educación. Por ejemplo, se podría usar la radio más ampliamente que en la actualidad para canalizar noticias hacia los diarios escolares y la prensa provincial. Igualmente, podría combinarse el espectáculo de televisión con debates sobre temas aparecidos en la prensa, que se celebrarían en centros como los "teleclubes" y en los que participaría la comunidad.

59.—La reunión señaló que el intercambio libre, completo y objetivo de noticias entre todos los pueblos es esencial para el orden y la comprensión internacionales. Es asimismo esencial la libre circulación de informaciones sobre los progresos técnicos, científicos y culturales, como manera de ayudar a los pueblos latinoamericanos a llevar a cabo sus programas de desarrollo económico...

82.—...la prensa rural y periódica está en su infancia y existen pocas revistas especializadas que sirven efectivamente los intereses de la educación, o la agricultura, el comercio y la industria.

85.—...las poblaciones rurales, que representan el 75% de la población latinoamericana total, requieren urgentemente informaciones sobre técnicas agrícolas e industriales, sanitarias y otros temas.

86.—La reunión estimó que, como medida inicial, en muchas localidades podría recurrirse a revistas escolares reproducidas a mimeógrafo, para difundir noticias locales e informaciones radio-difundidas desde las grandes ciudades. Estas publicaciones podrían costearse con los ingresos provenientes de avisos locales... Y, lo que es más importante, contribuiría a fomentar adelantos de las comunidades locales. Los participantes recomendaron a este respecto que la prensa latino-

americana señale a los gobiernos y al público la necesidad de llevar a cabo grandes campañas contra el analfabetismo, destinadas a servir un objetivo de enorme importancia para el porvenir de América Latina.

90.—Como primera medida para desarrollar la prensa rural, se recomendó organizar seminarios para directores o editores de diarios rurales y emplear la prensa en forma más eficiente en la lucha contra el analfabetismo y, en general, en lo relativo al desarrollo económico y social. En dichos seminarios podrían participar también representantes de otros medios de información destinados a los distritos rurales. Los participantes recomendaron a este respecto que la prensa latino-CEPAL y FAO con objeto de proporcionar a tales seminarios expositores y documentación...

113.—Se insta a los países latinoamericanos a adherirse al Acuerdo de la UNESCO para la importación de materiales educativos, científicos y culturales, y a considerar la ampliación de sus disposiciones al papel de diarios, maquinaria de imprenta y otros materiales indispensables para la prensa.

116.—Se insta a los gobiernos y organismos profesionales a prestar apoyo a las propuestas que la UNESCO proyecta preparar para presentar en el próximo Congreso Postal Universal (Río de Janeiro, 1962) con el objeto de propugnar la libre circulación de informaciones a través de la vía postal...

117.—Se podría realizar un estudio de las restricciones arancelarias, comerciales y otras medidas económicas que dificultan la circulación dentro de América Latina de materiales indispensables al desarrollo de los medios de información.

122.—La Reunión destacó la gran importancia de... la radiodifusión, cine y televisión... en la enseñanza. También señaló que su plena utilización exigirá nuevos métodos y nuevos conceptos en materia pedagógica.

128.—Empieza a observarse... una tendencia general a utilizar los medios informativos en la educación y en lucha contra el analfabetismo.

139.—En cuanto al analfabetismo, la Reunión consideró que éste es uno de los problemas que más frenan el desarrollo de América Latina y que, por consiguiente, las campañas destinadas a combatirlo deben constituir uno de los puntos primordiales de cooperación de los medios informativos.

149.—(Papel de la Radio y de la Televisión en la Educación). La Reunión subrayó la importancia creciente de la radio y la televisión en la educación escolar y extraescolar y el papel fundamental que puede desempeñar en la solución de los problemas que se plantean en el campo de la educación en general debido al crecimiento demográfico y a la ampliación de los conocimientos generales y especializados.

150.—Se consideró que el empleo de la radio y la televisión en la enseñanza y en la lucha contra el analfabetismo exige simultánea-

mente la publicación y proyección de documentos visuales y la organización de un sistema de enseñanza por correspondencia.

151.—En el análisis de este problema se tuvieron en cuenta las diversas experiencias realizadas en otros países fuera de América Latina por las radio-escuelas, los radio-clubes, la "radiovisión", teleclubes y televisión en las salas de clases.

152.—Se subrayó, además, la necesidad de aprovechar en mayor grado los centros audiovisuales ya existentes en el campo de educación en América Latina, para que su radio de acción se proyecte a todos los países. Como ejemplo de un centro típico de esa naturaleza se mencionó el Instituto Latinoamericano de Cinematografía Educativa (ILCE, en México).

153.—Finalmente, se estimó que, para que haya buenos programas educativos, es necesario que en cada país exista un centro de medios audiovisuales que produzca dichos programas, siendo igualmente necesaria la coordinación regional e internacional de dichos centros, a fin de facilitar el aprovechamiento de los materiales, evitar la duplicación en la producción y facilitar la especialización.

165.—Para combatir eficazmente el ANALFABETISMO, la Reunión recomendó que con el asesoramiento de la UNESCO se realice un estudio sistemático de las experiencias ya efectuadas en América Latina y en el resto del mundo en materia de radiodifusión, radiovisión y televisión, con miras a establecer, lo más pronto posible, un método adecuado de alfabetización para esa región. En consecuencia, los participantes recomendaron la celebración de un seminario de educadores, expertos de radio, cine y televisión, con el objeto de formular un programa que tome en cuenta los objetivos y métodos sugeridos para el empleo de la radio y la televisión con fines educativos en América Latina. Dentro de los temas específicos que ese seminario podría examinar, la Reunión consideró los siguientes:

a) El establecimiento de un método que tenga en cuenta las características especiales de América Latina, para resolver el problema de la educación en esa región y especialmente la alfabetización.

b) La creación de uno o varios centros de documentación, según las necesidades, para el más eficaz empleo de los materiales audiovisuales;

c) El establecimiento de proyectos experimentales, bajo la dirección de la UNESCO, de educación por la televisión y la radio en las zonas rurales y urbanas;

d) La posibilidad de establecer radioescuelas, radioclubes y teleclubes, con el objeto de lograr la concentración en núcleos de población para que la acción de esos medios sea más eficaz.

166.—Por último, la Reunión consideró la importancia de recomendar, además de las propuestas anteriores de acción conjunta, que los organismos públicos y privados que se dedican a la enseñanza, propugnen la utilización de esos medios de información en el campo de la educación.

SI LA ENSEÑANZA ES UNA INDUSTRIA SUJETA A LA LEY DE LA OFERTA Y LA DEMANDA (1)

(Fragmentos)

Por Valentín Letelier

"En el concepto más elevado de las cosas, la enseñanza es una función que provee al gobierno espiritual de los pueblos, así como la política es una función que provee a su gobierno temporal. Ambas son funciones sociales, y bajo el respeto filosófico es tan absurdo entregar a la iniciativa particular la administración de justicia como entregarle la administración de la enseñanza. ¿Por qué algunos piden libertad para elegir sus maestros y no la piden para elegir sus jueces? ¿Qué razones hay que aconsejen quitar a los particulares la tarea de regir y juzgar los actos externos del hombre, cuando de otro lado se quiere encomendarles la de formar el intelecto de la sociedad?

"En nuestros días, los adversarios de la instrucción pública están empeñados en adulterar la naturaleza de la enseñanza, convirtiéndola en una industria para someterla en este carácter a la ley de la oferta y la demanda; y no hay duda que a esta condición se la rebaja cuando en vez de una función pública se hace de ella un servicio doméstico.

"En su sentir, esta industria debe ser tan libre que un ganapán cualquiera no tenga más trabas para establecer una escuela que para abrir una tienda. Nadie puede suponer que el público carezca de competencia para juzgar entre enseñanza y enseñanza cuando la tiene para juzgar entre mercadería y mercadería. Si es capaz de elegir entre los pintores al que hace mejores cuadros ¿por qué sería incapaz de elegir entre los maestros al que da mejor educación?

"Pero la enseñanza no nace, ni vive, ni se desarrolla en las condiciones en que se establece, se agranda y prospera una industria cualquiera, y si aquel que tiene una idea de las mercaderías que necesita puede elegir con acierto entre una y otra, el que no tiene instrucción alguna carece de competencia para elegir entre enseñanza y enseñanza.

"Una industria se establece cuando es reclamada por el consumo, y el consumo la reclama en tanto cuanto la necesita. Lo contrario sucede con la enseñanza: cuanto mayor es la ignorancia, tanto más se necesita la instrucción y tanto menos generalmente se siente su necesidad.

"Los economistas sostienen que, a virtud de la ley de la oferta y la demanda, cuando el Estado no interviene, la iniciativa particular

---

(1) Letelier, Valentín: "Filosofía de la Educación". Santiago de Chile, 2ª edición, Imprenta Cervantes, 1912, pp. 702-712.

mejora la enseñanza y funda escuelas donde quiera que se las necesita. Pero en el hecho ocurre una cosa diferente: las escuelas se abren en las más grandes poblaciones, donde es mayor la cultura y menor la necesidad, y no en las poblaciones más atrasadas, donde es mayor la necesidad por ser menor la cultura. No son éstas, entonces, empresas industriales, sujetas a las ley de la oferta y el pedido. Son empresas morales, sujetas a las necesidades de la cultura.

"No es esto todo: entre varios industriales que compiten en el mercado, se puede asegurar que aquel cuyas mercaderías más se consumen es el que mejor satisface las necesidades del público. Pero en la enseñanza sucede a menudo lo contrario, que aquel que la da mejor encuentra menos consumidores, y el simple charlatán se forma un auditorio sobremanera numeroso. Dados tales antecedentes, es claro que los maestros no deben estar sujetos a la ley económica de la concurrencia, aun cuando lo estén a la ley moral de la emulación.

"El industrialismo no ha hecho nunca por la educación general de los pueblos nada que sea digno de notarse. Si la iniciativa privada ha establecido a veces algunas fundaciones notables, ha sido cuando, renunciando a todo propósito de lucro, ha hecho de la enseñanza una tarea de abnegación, desinterés y sacrificio. A la industria propiamente tal la educación general debe poco, muy poco, casi nada apreciable.

"Estas observaciones se corroboran con lo que pasa a vista de todos en nuestros días y con lo que ha ocurrido antes, en el curso de la historia. En nuestros días, la iniciativa individual no hace cosa alguna de nota para fundar aquellas enseñanzas especiales, la de minería, la de agronomía, la de artes y oficios, que todavía no han sido instituidas por el Estado; y en todas las naciones cultas se observó siempre que cuando el poder público no intervenía, las instituciones particulares de enseñanza fueron menos numerosas y menos importantes que cuando intervenía.

"Cuando la industria manifiesta semejante impotencia para desarrollar la enseñanza nacional donde los poderes públicos no acometen la tarea, es poco razonable esperar que dé mejores frutos si se restablece el régimen de la prescindencia para satisfacer la ideología de los economistas. Nadie puede con fundamento esperar que en tal caso se levanten escuelas, como por obra de magia, en las miserables villas, aldeas y caseríos de cada Estado. Lo poco que se debe a la iniciativa privada, lo ha hecho ella justamente cuando ha renunciado a toda mira industrial. No es el incentivo del lucro lo que alienta a los misioneros cuando consagran su existencia a convertir infeles con sus enseñanzas morales; y el ignorado campesino que a la sombra de un árbol enseña las primeras letras a diez o doce niños, no va tampoco a la siga de un mezquino propósito de ganancia. Su obra es obra de abnegación y por lo mismo, excepcional. Si la enseñanza se encomendara a la industria, por ejemplo en Chile, lo que ocurriría de fijo sería que la mayor parte del Estado quedaría perpetuamente destituida de todo servicio docente, y junto con degradarse la instrucción se inhabilitaría para aspirar a la universidad.

"Por de contado, la precedente conclusión no implica la necesidad de entorpecer y mucho menos la de prescribir las empresas industriales

de educación. Sólo implica la de que la enseñanza pública se persuada a que su deber es disputarles en buena lid el campo y propender sin intermitencias a ocuparlo por completo poniendo sus escuelas en pie que haga innecesarios los colegios particulares.

"En suma, la enseñanza no logra sus fines sino cuando los poderes públicos la toman como una función, y los maestros como un sacerdocio. Instituida en todas las sociedades cultas para satisfacer necesidades de orden moral, no la alcanzan las leyes de los economistas, que sólo atienden al aspecto económico de las cosas. La supresión de la instrucción pública, que los individualistas reclaman, no traería consigo el resultado que la libertad de industria rinde de ordinario, cual es el de provocar el mejoramiento de la mercadería; ocasionaría el efecto contrario, el desmejoramiento".

NUESTRA INFERIORIDAD ECONOMICA (1)

(Fragmentos)

Por Francisco A. Encina

"La segunda (parte) abarcará el examen de algunos de los numerosos arbitrios propuestos para estimular nuestro desarrollo económico, y muy especialmente de la educación y de la política económica, en mi concepto, los únicos capaces de obrar con alguna eficacia" (Cap. II, pág. 18).

"Como lo decía hace poco, la mayor parte de nuestros jóvenes abandonan el colegio sin otro bagaje que los conocimientos que adquieren en la instrucción secundaria. Aunque las atrasadas ideas que aún dominan en el campo de la educación, mantengan vivas entre los educacionistas las ilusiones de Spencer, que la ciencia ha quebrantado seriamente, los programas y los métodos de la instrucción secundaria, aceptables como preparación para las carreras liberales, son completamente inadecuados como preparación para la vida industrial. Si se exceptúa, pues, a los alumnos de las escuelas militares y de los pocos institutos de enseñanza agrícola, minera, comercial, fabril o artística que poseemos, los jóvenes que no siguen carreras liberales, abandonan el colegio sin preparación profesional alguna, ineptos para todos los empleos útiles de la actividad". (Cap. IV, pág. 38).

"Llega, en seguida, nuestra juventud a la actividad económica con un vacío gravísimo que, para el colmo de males, alcanza, también, a los pocos jóvenes que reciben la enseñanza de nuestros defectuosos institutos agrícolas y mineros y de nuestros pasables institutos comerciales: la ausencia de todas las fuerzas psíquicas que permiten al hombre de negocios seguir desarrollándose por impulso propio".

"Voy a explicarme.

"No hay, tal vez, educacionista que lo ignore, aunque apenas haya uno en diez mil que lo practique, que el fin individual de la educación, no es dar al niño tales o cuales conocimientos, sino despertar en él todas aquellas fuerzas que impulsan el desarrollo, que le permiten dar de sí el máximum compatible con sus facultades. (27). Cuanto mayor sea la posibilidad de desarrollo que dé al niño y menor la cantidad de conocimientos ingeridos directamente, tanto más cumple con sus fines de educación general".

---

(1) Encina, Francisco: "Nuestra Inferioridad Económica". Nueva edición: Editorial Universitaria, 1955.

(27) Claro es que este fin individual está subordinado a los fines sociales; en otros términos, que las fuerzas deben ser despertadas y dirigidas en consideración al ser social y a la sociedad (Pág. 51).

"Todos nuestros niños, desde el hijo del más humilde gañán hasta el del más encumbrado señor, desde el flamante bachiller hasta el titulado en nuestros institutos técnicos, salen del colegio desprovistos de las ideas y sentimientos que son los motores de la actividad económica. La enseñanza no les desarrolla el deseo y la voluntad firme de no dejarse supeditar, ni les ennobleció la finalidad del esfuerzo industrial, base del poderío y de la grandeza de los pueblos en la hora actual". (Pág. 52 - 53).

"Lagunas de una civilización desarollada en desenfrenada carrera, sólo las podrá llenar y con extrema dificultad, una enseñanza racional, aplicada a llenar los vacíos, en vez de tender a producir un desequilibrio todavía mayor, educando lo que tenemos en exceso: la inteligencia" (Pág. 66).

OBJETO DE LA EDUCACION ECONOMICA (1)

Por Francisco A. Encina

"Las ideas corrientes entre los pedagogos sobre la educación económica o industrial, son extremadamente vagas. Apenas hay tratado de pedagogía en que no se la confunda con aquellas ramas de la enseñanza especial que tienen por objeto la preparación para el ejercicio de un arte o profesión industrial determinado.

"Esta circunstancia hace necesario definir con exactitud el objeto de la educación económica y acentuar las diferencias substanciales que existen entre ella y la enseñanza industrial especial o profesional.

"El objeto de la educación económica es el desarrollo de la vocación por la actividad industrial y de las aptitudes que habilitan para su ejercicio. Persigue el propósito de encauzar al joven dentro de la actividad productora, inculcándole un concepto elevado del trabajo industrial y de hacerlo eficiente dentro de ella, mediante el cultivo de aquellos rasgos de la inteligencia y de la voluntad que hacen al hombre de negocios en las sociedades modernas.

"Su radio de acción abarca, en consecuencia, la formación de aquellos deseos y hábitos que, como la ambición fuerte, el amor al esfuerzo por el esfuerzo, la iniciativa, la fe en sí mismo, el espíritu de asociación, el orden, la exactitud, la perseverancia, etc., movilizan todas las energías del hombre y le permiten dar el máximum de rendimiento compatible con sus aptitudes naturales.

"Como se ve, la educación económica, lo mismo que la educación física, la intelectual y la moral, no es sino un aspecto de la educación general, que se realiza, como se ha dicho, mediante el cultivo de algunos rasgos de la inteligencia y de la voluntad que tienen importancia capital en las sociedades industriales de nuestros días.

"Su misión no es la de formar agricultores, comerciantes, mineros, carpinteros, etc., sino enviar al educando a los institutos que forman estas especialidades dotado de ciertas aptitudes que sólo pueden educarse en la enseñanza general, y sin las cuales ningún industrial puede hoy abrir un surco hondo en la actividad económica.

---

(1) Encina, Francisco A.; "La Educación Económica y el Liceo". Santiago, Imprenta Universitaria. 1912 pp. 11-14.

"Muy diferente es el objeto de la enseñanza industrial especial o profesional. Ella sólo persigue dar al educando los concimientos y las habilidades necesarias para ejercer un oficio o profesión. Forma comerciantes, mecánicos, albañiles, agricultores, etc.

"La económica y la profesional son, pues, dos enseñanzas distintas, una de las cuales es el complemento de la otra. Un joven que recibe una buena educación económica queda en condiciones muy favorables para ser un hombre de negocios, emprendedor, enérgico y perseverante; pero no podrá ser, salvo el caso de mediar facultades naturales extraordinarias, por ejemplo, gran fabricante de acero o agricultor competente, entre tanto la enseñanza profesional o en su defecto la práctica, no lo familiaricen con los conocimientos técnicos y con las destrezas indispensables en estas ramas de la actividad. Del propio modo, el joven que, como sucede hoy entre nosotros, posee una buena instrucción profesional, pero que no recibe educación económica, podrá ser farmacéutico competente, ebanista diestrísimo, etc.; mas, con excepción de uno que otro individuo excepcionalmente dotado por la naturaleza, jamás pasará de ser empleado o industrial sin empuje y sin porvenir."

LA EDUCACION ECONOMICA Y EL LICEO (1)

Por Francisco A. Encina

"Las sociedades contemporáneas exigen para su desarrollo vigoroso una alta eficiencia industrial en la población.

"En los pueblos europeos esta eficiencia existe como consecuencia espontánea del desarrollo de la civilización. La enseñanza en ellos, para cumplir sus fines, sólo necesita completar con las destrezas y conocimientos especiales de cada profesión las vocaciones y las aptitudes que ya existen en la raza.

"En las sociedades jóvenes, como Chile, que aún no se han transformado al tipo industrial perfecto, la vocación y las aptitudes para la actividad económica están aún en estado rudimentario. La educación para cumplir con su fin, esto es, **para formar individuos socialmente eficientes**, necesita en estos pueblos sugerir la vocación económica y crear los hábitos y capacidades adecuadas para la vida industrial. Su deber es, no sólo fortalecer lo que existe, sino desarrollar los rasgos psicológicos necesarios para la actividad económica. Necesita obrar como agente sociológico.

"La forma actual de la enseñanza científica, no sólo no da la vocación y las aptitudes para la actividad económica, sino que tiende a desvalorizar el trabajo industrial y a disponer la psiquis para la mera especulación.

"En Europa sus afectos son poco acentuados a causa de la escasa sensibilidad de los pueblos antiguos a la influencia de la educación y de la energía con que la herencia y el ambiente contrarrestan sus solicitaciones.

"En cambio en pueblos jóvenes, como Chile, sensibles a los efectos de la educación y desprovistos de herencia y de ambiente industrial, se dejan sentir con gran energía.

"Tampoco puede realizarse la educación económica por medio de una **instrucción profesional complementaria de la enseñanza del Liceo**, mientras el espíritu y los métodos de ésta sigan siendo los de hoy. El alumno del Liceo, atrofiada su vocación económica, no acude al instituto complementario; y aunque acudiera no podría este establecimiento capacitarlo para una alta eficiencia económica, porque ya el liceo **dis-**

---

(1) Encina, Francisco A.: "La Educación Económica y el Liceo". Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1912, pp. 186-189.

puso y moldeó su psiquis en un sentido opuesto a las exigencias de la vida industrial y de acción.

"La enseñanza científica, que tal cual hoy se la practica, no cumple con los fines de la educación mucho mejor que la añeja enseñanza clásica; es un grave error sociológico en los países jóvenes y atrasados. Tiende a hacerlos saltar de la fase militar al cultivo de las ciencias y de las letras, suprimiendo una fase ineludible del desarrollo: la fase industrial.

"Este error sociológico tiene graves consecuencias individuales y sociales.

"Su resultado práctico entre nosotros es que los alumnos del liceo (la crema de nuestra juventud en carácter, talento y recursos) que no siguen carreras liberales, salen a la vida incapacitados más o menos definitivamente para la actividad industrial, así por el sentido de su **disposición** psíquica, cuanto por su falta de destrezas y conocimientos técnicos. Poco más o menos la cuarta parte de ellos logra capacitarse mediocremente para la actividad industrial merced a la reacción que determinan sus disposiciones naturales. Las tres cuartas partes restantes tienen que vivir de sus rentas, de los empleos públicos, de las migajas ilícitamente obtenidas del presupuesto fiscal o de la protección de los deudos y de los amigos.

"Este desperdicio de actividad económica, en un país en que ni la inmigración ni los elementos físicos (de hoy en adelante) suplen la ineptitud industrial del aborigen, es una sangría que, no sólo debilita nuestro desarrollo, sino que compromete nuestros propios destinos.

"En otro terreno, la turba de fracasados, de individuos desprovistos de dotes naturales para el cultivo de las ciencias, de las letras y para el ejercicio de las profesiones liberales, a quienes la educación desvió de las industrias, son agentes poderosos de desmoralización. Nuestra crisis moral y nuestro desquiciamiento administrativo son, en parte, obra suya".

LA CRISIS DE LA EDUCACION SECUNDARIA EN CHILE (1)

(Fragmentos) **por Luis Galdames**

"A mi no me cabe duda alguna, en primer lugar, del hecho de que en todas partes la tendencia económica en la educación es fuerte y es intensa. Los que no la tienen la reclaman y los que la tienen, tratan de acentuarla más todavía.

"En segundo lugar, el otro hecho es que, aun en aquellos países saturados de un ambiente económico, por razón de su mismo género de actividad, en donde la obra social actúa de reflejo sobre el individuo y lo lleva por la fuerza de la corriente hacia su mismo rumbo, aún allí donde menos necesaria parece, a primera vista, la orientación económica de la enseñanza general, la educación técnica ha adquirido el desarrollo más sorprendente, sobre la base de la secundaria y la científica.

"Un tercer hecho aún: en todas partes, como observaba Bunge, la enseñanza secundaria ha sido blanco de ataques más o menos violentos y constantes, por una razón que ya he anotado, pero que vale la pena consignar y resumir aquí. Se le ha criticado que no prepara a la juventud que acude a sus aulas para la vida real, puesto que no arma al joven del criterio suficiente para orientarse en la lucha económica, que es la verdadera vida de nuestro tiempo. No es que se le exija que lo dote de medios para ganarse la subsistencia, como se ha pretendido creer. Nada más lejos de eso. Lo que se le pide es que, así como introduce al educando en el secreto de las leyes que rigen al universo, y le proporciona el lustre literario y artístico que ha menester para figurar entre sus semejantes de una sociedad culta, lo inicie también en la práctica de las relaciones económicas, que son el pan de cada día entre los hombres y los pueblos. Según esto, la enseñanza puramente humanista y científica alejaría al joven del contacto directo con la realidad y lo prepararía para vivir en un mundo ideal que no existe. De ahí los ataques y de ahí las reformas que en todas partes esta educación ha debido implantar.

"Si estos hechos los consideramos ahora a través de las circunstancias propias de nuestro país y constatamos la falta casi absoluta de hábitos para la vida económica de que adolece nuestra juventud y en general todo nuestro pueblo, si observamos que el comercio, que la minería, que la industria todavía limitada que poseemos, que hasta una gran parte del crédito, están en manos de gente más activa y mejor preparada que la nacional; si, además de esto, notamos la despreocupación

---

(1) Galdames Luis: "Educación Económica e Intelectual". Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1912, pp. 126-144.

con que tales hechos se miran como los más naturales y corrientes, ¿no es verdad que este estado económico y esta pasividad de espíritu nos están demostrando que necesitamos cambiar de rumbo y reivindicar como chilenos la porción de actividad y de influencia que a nuestros propios negocios corresponde?

"Claro está que en manera alguna debemos mirar con ojos hostiles o envidiosos al extraño que nos trae el capital de su esfuerzo y su preparación técnica para infundir aliento a nuestra riqueza; pero no es tampoco menos verdad que debemos procurar colocarnos siquiera en igualdad de condiciones al mismo, a fin de compartir con él responsabilidades y provechos e incrementar por nuestra parte el capital nacional.

"Las críticas de que en todos los países se ha hecho objeto a la educación secundaria, son, pues, aplicables a la nuestra; y las peculiares circunstancias del ambiente social chileno agravan los defectos en que ellas se fundan.

"Siempre es, naturalmente, el punto de vista económico el que prima sobre todos los demás en esas críticas; pero, como desde este punto de vista se abarca el más amplio de los horizontes y como la estructura económica en que cada colectividad se afirma, está, por fuerza de las cosas, vinculada a todas las demás actividades individuales y sociales, resulta que al tratar de este aspecto de la educación, —sobre todo si se relaciona con el intelectual,— no puede prescindirse de hacer referencia también a los otros, aunque más no sea considerándolos como factores secundarios o concurrentes al factor principal.

"Así es como se observa también que el organismo de la educación secundaria es entre nosotros aristocrático, —al igual de lo que ocurre en todas partes, es cierto, pero con menos razón que en muchas otras partes,— porque no se funda en la amplia base de la escuela primaria, sino en una sección preparatoria especial suya, cuyos programas no están armonizados con los de aquélla; y como, en fin, se echan de menos rumbos idealistas que vinculan a todos los educandos en un solo conjunto de aspiraciones nacionales, capaces de imprimir carácter colectivo a su futura acción individual.

"Me halaga la idea de que ya no habrá inconveniente para admitir:

1º Que el factor económico ha llegado a ser el más importante de todos los factores sociales, en las colectividades modernas;

2º Que en todo el mundo culto se lucha desde hace años por poner en correlación estrecha la educación general con la vida económica de cada país;

3º Que es en la educación media o secundaria donde se ha concentrado de preferencia esa lucha, a causa de los rumbos idealistas y meramente intelectuales que en ella predominan;

4º Que, debido a la implacable crítica de que se ha hecho objeto a esta enseñanza, se la ha reformado en casi todas las naciones de anti-

gua civilización, de acuerdo con las exigencias de carácter económico;

5º Que en Chile tales exigencias son aún más imperiosas, debido a nuestra falta de hábitos económicos y a la extranjerización de casi toda nuestra actividad material;

6º Que en razón de la amplitud y trascendencia del punto de vista económico-educativo, éste se relaciona con todos los demás aspectos de la educación; y

7º Que la crisis de nuestra enseñanza secundaria no afecta sólo a la que mantiene el Estado, sino también, y muy principalmente, a la particular, ya sea confesional o privada.

"Sabemos bien que el fin último de la educación general, no es, precisamente, ni la acumulación de conocimientos exactos, ni la persecución de riquezas fabulosas, ni los goces puros del arte, ni el logro de una estéril y contemplativa existencia. Todo eso es bueno y tiene su sitio, por derecho propio, en la vida del hombre; pero concebimos la educación como una fuerza social, como un elemento de perfección y de expansión de todas las facultades individuales, como un medio de conseguir la mayor suma posible de bienestar para el individuo, para la nación y para la especie. Y por eso nuestros esfuerzos tienden a procurar que la educación entera se amolde a las necesidades más premiosas que en la actualidad aguijonean la vida de todas las colectividades cultas y muy particularmente de la nuestra.

"Queremos, en síntesis, que la enseñanza secundaria, sin despojarse de su carácter científico, se abra ante las aspiraciones nacionales y se incorpore de lleno en la ancha corriente de las necesidades materiales de la vida individual y social; que se desarrolle, que prospere, que se engrandezca día a día, pero animada de ese fervoroso espíritu de progreso económico, que se vincule a nuestra escuela y de ella recoja todos aquellos cerebros superiores en que la raza es tan fecunda, se los asimile, los incorpore a la producción nacional y los haga grandes y fuertes en beneficio del país; que reforme sus métodos didácticos, repletos de un verbalismo crónico, en que las ideas se diluyen y las cosas mismas desaparecen para dejar sólo las palabras vacías de sentido y de eficiencia educadora; que discipline el carácter de la juventud y desarrolle todas sus energías latentes, para el cumplimiento de más nobles destinos.

"Tal es nuestro programa y tal nuestro credo; y para realizarlos proponemos una reforma educativa que tiene cuatro aspectos distintos, pero concurrentes al mismo fin de sacudir nuestra apatía productora.

"Proponemos, desde luego, una modificación de nuestros métodos, arbitramos medios, en seguida, para la creación de un ambiente económico; afrontamos después la reorganización completa de todo nuestro organismo educativo, y en conclusión, diseñamos los ideales nacionales que habrán de dar unidad, fuerza y eficacia a la acción de la enseñanza misma".

EDUCACION Y DEMOCRACIA (1)

(Fragmentos)

Por Darío E. Salas

"La "eficiencia social": he ahí el verdadero fin último de la educación, considerada como empresa consciente colectiva.

"La fórmula de la eficiencia social da significado a los demás fines propuestos, determina su valor e indica la dirección y la extensión en que debe perseguírselos. Afirma, además, que la educación existe en beneficio de la comunidad, y que su objeto es hacer de cada hombre un factor del mejoramiento colectivo, habilitar a cada uno para prestar a la sociedad el mejor servicio que sus aptitudes le permitan ofrecer. Esa fórmula señala, pues, a nuestro juicio, el punto de vista en que debemos colocarnos para apreciar cualquier reforma de nuestro sistema educacional, la medida que habremos de aplicar a los productos de la escuela, el ideal que el legislador y la nación entera deberían proponerse realizar.

"Dos son las implicaciones fundamentales de este concepto de la eficiencia social como objetivo y norma de las actividades educadoras en un país republicano. El exige, en primer lugar, que las oportunidades de recibir enseñanza sean las mismas para todos, y en seguida, que la educación prepare a cada uno para la participación correcta en la vida democrática.

"Sin igualdad de oportunidades para educarse, habrá siempre quienes permanezcan incapacitados para rendir a la sociedad el máximo de su eficiencia. La educación secundaria o superior no puede ser ya considerada como el privilegio de una casta dirigente, ni la enseñanza elemental como una mera concesión hecha a las clases oprimidas y que debería en lo posible restringirse, para evitar que, ampliándose demasiado el horizonte de estas clases, las favorecidas sufrieran en sus intereses un perjuicio. La democracia ha barrido con todo eso. La participación de cada uno en el gobierno, la preservación de la libertad bajo la ley y las instituciones, requieren la ilustración de todo el pueblo. Y la educación de cada uno, el desarrollo de sus facultades hasta el más alto punto en que ellas pueden ser útiles al individuo y a la colectividad, ha pasado a constituir un deber de la sociedad para consigo misma y un derecho inalienable de la persona humana.

"¿Qué exige, a su vez, esta igualdad de oportunidades?

"Demanda, en primer lugar, es claro, que la educación sea uni-

---

(1) Salas, E. Darío: "El Problema Nacional", Santiago de Chile, Imprenta Universo, 1917, pp. 307-321.

versal, a fin de que nadie haya a cuyas expensas puedan comprar los otros su felicidad, nadie que sea irresponsable, nadie que obstruya la marcha de los demás, nadie que sea incapaz de servir a la comunidad y obtener de ella, a su turno, algún servicio.

"Exige, en seguida, que la educación sea, por lo menos, tratándose del niño, obligatoria. Mientras la sociedad no evolucione hasta alcanzar un estado ideal, quedarán siempre ignorantes, egoístas o fanáticos que estorben el ejercicio del derecho de instruirse, sea a sus propios hijos, sea a los hijos de los otros. Es, pues, en resguardo de la igualdad de oportunidad, en defensa de los que no se hallan en situación de reclamar aquel derecho por sí mismos, en interés de su propia conservación y en cumplimiento de un deber de solidaridad para con las generaciones venideras, que necesita la sociedad establecer la compulsión.

"La igualdad de oportunidades, requiere, además, que la educación sea costeada, organizada y dirigida por el Estado. Ningún poder menos amplio que el Estado podría, por otra parte, asegurar la educación universal o hacerla obligatoria. Y ninguno podría, como él, que representa los intereses y las aspiraciones comunes, determinar el carácter general de la enseñanza, su espíritu y sus rumbos. Y ninguno, finalmente, se halla como él en situación de echar sobre sus hombros la carga del sostenimiento de la educación y librar a ésta, así, del sistema de competencia, del todo inaplicable a una empresa que no se rige, como los negocios ordinarios, por la ley de la oferta y la demanda.

"El principio de la igualdad de oportunidades exige, además, que se dé a todos los miembros de la sociedad un cimiento común de ciudadanía, es decir, que la educación fundamental, la que prepara para el simple estado de hombre, sea la misma para todos. Fuera de esa educación común, por último, cada individuo debe recibir una enseñanza vocacional que armonice no necesariamente con su situación social, sino con sus aptitudes. Y como éstas no son, por lo común, tan especializadas que limiten la capacidad del individuo a una sola ocupación, cabe en este punto, cierta intervención de parte del Estado, dirigida a orientar a la juventud hacia aquellas vocaciones que estén en más directa relación con las necesidades de la sociedad.

"La segunda implicación del concepto de la "eficiencia social" como regla y fin de las actividades educadoras, es la necesidad de que la educación habilite al individuo para la participación correcta en la vida democrática.

"Aparte de las condiciones exigidas por el principio de la igualdad de oportunidad, la participación correcta en la vida democrática, requiere, en primer lugar, de cada miembro de la colectividad la posesión de un cuerpo sano. Enseñar a vivir debe constituir un objetivo fundamental de la educación. En seguida, exige del individuo la eficiencia económica. Nadie que no produzca, nadie que no arrastre siquiera, en la sociedad, su propio peso, es ciudadano. La educación debe, pues, preparar para el trabajo. La enseñanza vocacional encuentra aquí un nuevo argumento. Pero en cuanto es ella un aspecto de la preparación para la ciudadanía, ha de tomar en consideración, no sólo el mejor aprovechamiento de las aptitudes de cada cual, sino las necesi-

dades eternas y universales de los hombres, nacidas de su común naturaleza y de las relaciones que los ligan en su vida de comunidad. Aun tratándose de las vocaciones industriales, es indispensable, pues, si queremos salvaguardiar y perfeccionar nuestra democracia, que unamos a lo útil lo ideal, a lo material lo espiritual. Ninguna instrucción técnica podrá empezar, de consiguiente, sino una vez terminada la educación que sirve a la ciudadanía de cimiento, y ninguno de sus grados, cualquiera que sea el punto en que ellas arranquen de la educación general, podrá reducirse a lo que es estrecha y exclusivamente "práctico".

"La educación para la ciudadanía ha de comprender, además, la ejercitación y el desarrollo de las virtudes sociales. Su organización, su espíritu, sus programas y sus métodos, necesitan acomodarse a ese propósito. La preparación para la vida democrática implica, finalmente, por una parte, la adquisición de conceptos definidos acerca de la naturaleza y funciones del Estado, y de las relaciones en que con respecto a él se encuentra el ciudadano, y por otra, el desarrollo de un patriotismo a la vez sólido y consciente.

"El fin de las actividades educadoras —en suma— no puede ser otro que la eficiencia social; las condiciones primordiales para alcanzar este objetivo son la igualdad de oportunidad y la preparación para la vida democrática; estas condiciones, a su turno, exigen que la educación popular sea universal y obligatoria, que sea ella costeada y dirigida por el Estado, que sea común en cuanto sirve de base a la ciudadanía, que se adapte exclusivamente a las aptitudes en cuanto es vocacional, que contribuya a mejorar la salud y a aumentar el vigor de nuestra raza, que capacite para el trabajo productivo, que desarrolle las virtudes sociales, que haga de cada miembro de la colectividad un ciudadano y un patriota: de ahí, pues, lo que debe constituir en materia de enseñanza primaria nuestro credo".

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

LA EDUCACION (1)

(Fragmentos)

Por Pedro Aguirre Cerda

"No nos corresponde por ahora trazar un plan de educación, lo que desnaturalizaría el carácter de esta obra; pero es tal el significado que el principio educacional tiene en la orientación económica y tan necesario es en la formación de la fuerza de resistencia a la absorción extranjera, que nos vemos obligados a señalar principios de indispensable guía al respecto, que deben incorporarse al programa de educación que nos rige.

"No se trata sólo de extender y facilitar la educación primaria, secundaria, especial y universitaria. El concepto es más amplio. El Estado y todas las autoridades centrales y locales, la industria, el comercio, la agricultura, la sociedad toda está impregnada del sentimiento que pasa ya a ser un mito colectivo, que sin la educación, sin la comprensión de los principios científicos, o por lo menos, sin el respeto por la ciencia y sus investigaciones y experimentaciones, ayudada de la perseverancia y la aplicación práctica del saber, no hay posibilidad de alcanzar éxito en actividad alguna, y que el ejercicio de la voluntad, unido al interés económico, son estímulos de progreso indefinido en el desenvolvimiento nacional.

"Si observamos nuestra educación y las exigencias que la vida moderna impone al ciudadano, resalta el desacuerdo entre la orientación educacional y las necesidades sociales. No creemos que los principios directivos de la cultura hayan sido en época alguna, salvo en la educación religiosa, basados en tendencias que sólo aspiren a formar un ciudadano ideal, plasmado en conceptos ajenos al medio y sus necesidades.

"El deber de una colectividad es poner todas las fuerzas de que dispone en favor del progreso y engrandecimiento del grupo, y estas finalidades no pueden sino guardar concordancia con las exigencias de la vida en el momento en que la educación se practica. Aplicar un concepto diverso es crear inadaptados, elementos que serán siempre un tono discordante en el medio en que actúan. Y si este medio, como en el momento actual, exige la máxima energía de cooperación, sería restar fuerza o crear resistencia orientar una educación en finalidades ajenas al momento en que se desenvuelve.

"Es un hecho indiscutido que el concepto económico es el predominante en la época presente y que para alcanzarlo se requieren apti-

---

(1) Aguirre Cerda, Pedro: "El Problema Industrial". Santiago de Chile, Prensas de la Universidad de Chile, 1933, pp. 164-173.

tudes que es necesario desarrollar y fortificar dentro de las ideas que puedan contribuir a formarlo. Si los recursos económicos, en todas sus manifestaciones, son elemento indispensable al desarrollo de la ciencia para ponerla a contribución de la salud y bienestar del individuo y si esto ha de proporcionar el placer espiritual que dignifica al ciudadano, será la base económica una orientación indispensable en la educación moderna.

"En todas partes la política educacional del Estado no tiene límite, sobrepasa la instrucción sistemática de la Escuela y de la Universidad, y se extiende a todas las actividades nacionales. El agricultor aprovecha de los organismos científicos, de los laboratorios, de los campos de experimentación que el Estado funda, subvenciona u organiza para propagar los métodos más modernos de cultivo; se ponen a su disposición las investigaciones de organización científica del trabajo en agricultura; se le procuran los medios para que pueda hacerse propietario y crédito para explotar sus fincas; se le impulsa en toda forma a aprovechar los beneficios de la cooperación.

"El mundo económico marcha en el sentido de que cada país sea una gran empresa científico-industrial encargada del bienestar económico, sin perjuicio de la libertad espiritual de los ciudadanos".

LA RENOVACION DEL LICEO (1)

(Fragmentos) **Por Enrique Marshall H.**

"Todo proceso de transformación de instituciones políticas y sociales implica la existencia de una aspiración colectiva, no siempre bien definida, expresada a menudo por medio de una fórmula vaga, capaz de abarcar diversos contenidos ideológicos, manifestación externa del instinto vital, que mueve a los pueblos a renovar sus instituciones cuando han variado la manera de sentir las necesidades comunes. El éxito, o sea la eficacia de toda reforma como instrumento de progreso político o social, depende igualmente del acierto con que los estadistas hayan sabido traducir el sentimiento colectivo, y del rigor con que hayan ajustado la solución a las posibilidades de orden económico. La interpretación imperfecta o incompleta de dicho sentimiento o el descuido del factor económico, provocan una serie de ensayos sucesivos, hasta que el verdadero anhelo social, el que experimenta fuertemente la mayoría, síntesis casi siempre de varios contenidos ideológicos del término genérico bajo el cual el instinto vital se expresa, origina una nueva organización y, con ella, la vuelta a la normalidad de las instituciones hasta entonces en crisis de desarrollo.

"La Universidad consideró siempre los Liceos como establecimientos preparatorios para ingresar a sus Escuelas. La finalidad por ella perseguida se realizaba dentro de los estudios superiores; los secundarios no tenían otro fin que conducir hacia aquéllos. Además, la extensión cada vez mayor de los servicios y su complejidad creciente hacían difícil el mantenimiento de una dirección común. Por otra parte, los Liceos de Niñas permanecieron, a excepción sólo del último tiempo, ajenos a toda vigilancia técnica que no fuese la de las Comisiones Examinadoras, bajo la dependencia exclusiva del Ministerio, donde Secretarios de Estado de diversas tendencias políticas se sucedían con rapidez desconcertante.

"Dichas circunstancias, unidas al nuevo concepto de la Educación Secundaria, según el cual esta etapa del proceso educativo tiene fines propios y debe vincularse a la vida social, orientando a los alumnos, de acuerdo con sus aptitudes, hacia los distintos campos de la actividad, hicieron necesaria la creación de un organismo directivo independiente, que asumiera el control administrativo y técnico de los establecimientos de segunda enseñanza.

"La aspiración colectiva de reforma de la educación secundaria

---

(1) Dirección General de Educación Secundaria: "La Renovación Pedagógica y el Liceo". Santiago de Chile, Editorial Nascimento, 1930, pp. 29-35.

tuvo como la causa la creencia, más o menos generalizada, de que los liceos y demás establecimientos de enseñanza media adolecían de una serie de defectos.

"La educación secundaria nacional, decían algunos, no está de acuerdo ni por la orientación uniforme de los planes de estudios, ni por el contenido de los programas, ni por los métodos empleados, ni por el concepto de dicha rama de la enseñanza y de sus fines —que la manera como desarrolla en la práctica sus actividades implica— con los progresos alcanzados por las ciencias de la educación. Falta, además, continuidad entre la educación primaria y la secundaria, y articulaciones entre ambas y las diversas ramas de la enseñanza técnica.

"Otros observaban que los Liceos atendían al cultivo de la vida intelectual por medio de la asimilación de conocimientos, descuidando, por una parte, la educación física, y olvidando, por otra, la necesidad de influir sobre la formación del carácter, y, en general, sobre el aspecto ético de la personalidad.

"Otros, en fin, insistían en que la educación secundaria se hallaba totalmente desvinculada de la vida económica y orientaba cómodamente a la juventud, de acuerdo con prejuicios que debió combatir, hacia los estudios universitarios, olvidando que la economía nacional exige, para acrecentar su potencia, antes que buenos servicios inmateriales, producción material.

"Los primeros eran, generalmente, profesores, técnicos formados en la lectura de los innovadores en materias pedagógicas, y se referían a la deficiencia desde los puntos de vista moral y económico, sólo secundariamente, en cuanto constituyen cuestiones que una crítica de la educación secundaria no podía dejar de plantear. Pero los consideraban como problemas científicos generales, susceptibles de una solución en abstracto, y no como problemas concretos de política educacional chilena, que exigían una solución realista. Se limitaban a esperar de una nueva orientación pedagógica consecuencias de orden moral y económico.

"En cambio, otros críticos, algunos de ellos estadistas, no hacían cuestión de los problemas técnicos que preocupaban a los profesores, y señalaban las fallas de nuestros colegios respecto a la vinculación que debe existir entre el proceso educativo y el desarrollo de la personalidad moral y el aspecto económico de los problemas educacionales, y creían que era posible intensificar la acción educativa desde el punto de vista ético y orientar la juventud de acuerdo con los intereses económicos, sin abandonar los moldes pedagógicos tradicionales.

"Propio de nuestro país, y mal frecuente entre los pueblos llamados latinos, es la orientación uniforme dada a la juventud por los establecimientos de educación secundaria, con prescindencia de sus aptitudes y de sus medios, hacia los estudios universitarios. Las consecuencias de esta tendencia tradicional, profundamente arraigada en nuestras costumbres, han sido señaladas en muchas ocasiones y se podrían resumir así: Un sistema educacional que desarrolla en la juventud la capacidad de experimentar nuevas necesidades, descuidando el cultivo

de las aptitudes que capacitan para satisfacerlas, y que prefiere orientar a los educandos hacia las actividades de las profesiones liberales, de carácter secundario desde el punto de vista económico, y no hacia las actividades que se relacionan directamente con la producción, es contrario a los intereses de la Economía Nacional".

A LA FALTA DE UNA POLITICA EDUCACIONAL (1)

(Fragmentos) **Por Julio Vega**

"Debido a la forma en que se organizó la República, no ha existido a lo largo de nuestra historia, una política educacional claramente definida.

"Las diferentes ramas de la enseñanza no se han desarrollado en forma armónica ni han formado un sistema orgánico destinado a la totalidad de la población. Se han formado, más bien, varios sistemas paralelos, destinados a los diferentes estratos sociales, sistemas que han contado con muy desigual protección de parte del Estado.

"El desarrollo de nuestra educación no es el que corresponde a una sociedad igualitaria, sino el que corresponde a una sociedad profundamente dividida, y en la cual los gobernantes poco o nada hacen por realizar la unificación.

"Una característica curiosa de nuestra sociedad es la falta de concordancia entre los hechos sociales, tal como se desarrollan en la realidad, y lo que sobre estos mismos hechos establecen los preceptos legales. Es esta una característica que tiene una dilatada tradición. El desarrollo de nuestra enseñanza no podía escapar de esta curiosa modalidad nuestra. Aunque según la constitución "en Chile no hay clase privilegiada", la educación se ha desarrollado casi exclusivamente en provecho de una minoría, y, salvo muy honrosas excepciones, los gobernantes han descuidado completamente la educación de las masas populares, vale decir, de la mayoría de la nación.

"La educación se organizó en provecho exclusivo de una clase: la de los ricos criollos que habían reemplazado a los españoles en el gobierno. Fue por eso que en los primeros años de la república conservadora, casi las únicas ramas de la enseñanza que recibieron franco apoyo fueron la secundaria, representada por el Instituto Nacional, y los liceos que se habían creado en provincias, y la superior que, iniciada en el mismo Instituto, va a separarse a partir de 1842, cuando se crea la Universidad de Chile. Es cierto que al principio la educación impartida en el Instituto no se diferenció mucho de la que se había dado en los colegios coloniales. Pero, así y todo, esta enseñanza sirvió para dar un barniz de cultura a la clase dirigente. No ocurrió lo mismo con el pueblo, ya que la educación popular fue francamente descuidada.

"En estas condiciones no es de extrañar que al finalizar el decenio de Prieto (1841) no hubiese en toda la República "más que 56 modes-

---

(1) Vega, Julio: "La racionalización de nuestra enseñanza". Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1954, pp. 66-73

tísimas escuelas públicas, sostenidas por el Estado, que imponían un gasto anual de $ 10.780. Su menaje, así como las salas en que funcionaban y el material de enseñanza, eran de lo más raído y mezquino que es posible imaginar".

"Esta situación se va a modificar un tanto en los decenios siguientes, gracias a los esfuerzos de Manuel Montt, que desde su cargo de Ministro, primero, y como Presidente de la República, en seguida, se va a empeñar en hacer una realidad la declaración constitucional de que "la educación es una atención preferente del Estado". Toda la acción de Portales consistió en hacer volver a la sociedad chilena, a la tradición colonial. Toda la obra de Manuel Montt, en cambio, consistió en facilitar, en forma decidida, el proceso de transformación social. Como Ministro, fundó la Escuela Normal de Preceptores y más de cuatrocientas escuelas primarias, y como Presidente aumentó este número hasta novecientos y fundó la Escuela Normal de Preceptoras.

"Sin embargo, Montt no captó un aspecto fundamental de nuestra sociedad: la falta de sentido económico, o mejor, el sentido económico completamente anticuado de los chilenos, que llevaba a lo mejor de la juventud, lo mismo que durante la colonia, hacia las profesiones improductivas, especialmente hacia la carrera de abogado. No captó lo funesto de esta tendencia que seguía en su tiempo como sigue hasta hoy día, atrayendo hacia actividades parasitarias, a un grupo demasiado numeroso de jóvenes cultos y capaces, que, con otra orientación, podrían ser los motores de nuestra emancipación económica. Pero, a pesar de este aspecto negativo de su personalidad de estadista, la obra del Presidente Montt en el terreno educacional es inmensa, en especial en lo que se refiere a la enseñanza primaria.

"La sociedad chilena, debido a la restauración portaliana no se transformó violentamente, como lo querían los revolucionarios de la independencia, sino que se ha ido modificando poco a poco, en forma demasiado lenta para el gusto de los hombres realmente progresistas. Tampoco se ha realizado una transformación de acuerdo a un plan pre-establecido, sino un poco al azar, de acuerdo con las circunstancias, y, en especial, con las preferencias de los gobernantes que se han sucedido en el poder. De la civilización occidental que poco a poco se ha ido infiltrando en nuestras costumbres, se han adoptado principalmente, aquellos aspectos que los marxistas llaman la superestructura; en cambio, se ha permanecido más apegado a la tradición en el aspecto básico, en la infraestructura, es decir, en lo económico, por lo menos hasta fecha muy reciente.

"Ha existido un estrecho paralelismo entre la forma en que se ha modernizado —u occidentalizado— nuestra sociedad, y la forma en que se ha desarrollado nuestra enseñanza. El desarrollo y perfeccionamiento de las enseñanzas secundaria y superior, ha ido paralelo con el mejoramiento de nuestra cultura en los terrenos científico, literario y artístico. En estos aspectos la sociedad chilena se ha puesto a la par de los países más adelantados. Pero, estas enseñanzas sólo han estado al alcance de un sector restringido, de la clase alta, primero, y de la clase media más tarde; clase, esta última, que el Liceo y la Universidad, en gran parte, han contribuido a formar. Quizás el mejor índice de que la educación secundaria —y por consiguiente la superior— esta-

ban destinadas a un sector de la sociedad distinto del que frecuentaba la escuela primaria, es que, desde la fundación del Instituto Nacional, los establecimientos secundarios contaron con sus "preparatorias", es decir, con cursos en que en un lapso no superior a dos o tres años, se les daba los conocimientos elementales que les permitiera seguir los estudios secundarios.

"En cuanto a la enseñanza técnica, desde la iniciación, se desarrolló al margen de las ramas de enseñanza general —primaria y secundaria— situación que se ha mantenido hasta hoy día, y que la reciente creación de la Universidad Técnica del Estado ha venido a confirmar.

"La falta de sentido unitario de nuestra enseñanza quedará más de manifiesto aún, si consideramos la completa independencia técnica y administrativa en que se han desarrollado las diferentes ramas. La constitución de 1833 estableció la Superintendencia de Educación, que debía tener "la inspección de la enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad del gobierno". Pero nunca se ha podido hacer funcionar este organismo directivo. Lo que es más digno de atención, es que cada vez que se ha entregado esta labor inspectiva general a otro organismo, éste no ha tardado en desentenderse de su obligación.

"Parece que nuestra enseñanza, a pesar de haber contado, en sus diferentes ramas, con figuras de gran relieve, no ha tenido la suerte de contar con personas capaces de apreciar nuestro problema educacional en conjunto. A esto se debe el que no haya podido funcionar la Superintendencia y que la unidad establecida en cortos lapsos, no haya tardado en desaparecer".

DIMENSIONES DE UNA POLITICA EDUCACIONAL (1)

Por Amanda Labarca H.

"En los capítulos anteriores tratamos de probar que el pedagógico es uno de los múltiples problemas sociales, difícil de resolver con propiedad, si no se le considera en conjunto y en función con los otros. Los colegios han de responder a las necesidades auténticas, presentes, imperativas de una sociedad determinada, para que sean capaces de influir en la morigeración, desarrollo y destino de tal sociedad. Los organismos didácticos que complementan o corrigen la obra formativa del ambiente, se esterilizan si no guardan con él una armonía de fines y una colaboración de medios. La organización docente europea respondió a dos exigencias: la humana y la nacional. En cuanto es humana, nos ajusta; en cuanto regional, no, porque, como lo hemos venido aseverando, los pueblos americanos son esencialmente diversos de los de Europa Occidental. **El mestizaje étnico y social,** intenso y vario, del cual derivan; el tipo inferior de vida hogareña, la desintegración familiar, el concepto de inferioridad y el de ausentismo; la **población insuficiente** para el área de que disponemos; **el bajo nivel de vida** de las masas, la **economía de factoría** y el régimen político de **pseudo-democracia** son características sociales específicamente ibero-americanas. No se han dado semejantes desde hace muchos siglos en Europa Occidental de donde obtuvimos las normas de nuestras escuelas.

"Con miras hacia un armónico consorcio entre la sociedad y la didáctica, en cada país ibero-americano, habrá que añadir al panorama que hemos bosquejado, indicaciones más prolijas: trazar, por así decirlo, su mapa socio-económico, que debería incluir:

a) Características geográficas de las diversas regiones y la posición del hombre en ellas; datos sobre las faenas productivas, comercio e industrias actuales, aquellas susceptibles de fácil desarrollo o que se hallen incluidas en el plan de fomento de la nación; medios de transportes, vías de comunicación, servicios de utilidad pública, etc.

b) Los tipos de nivel de vida en las diversas regiones y en las diversas estratas sociales, sus características, sus defectos, sus cualidades y sus posibilidades de progreso.

c) Los planes políticos de la nación en conjunto: cuáles son los anhelos del país como entidad soberana, a qué destino tiende la raza, qué papel característico puede, desea o debe desempeñar en el concierto de las naciones organizadas.

---

(1) Labarca H., Amanda: "Bases para una Política Educacional". Buenos Aires, Editorial Losada, 1944, pp. 92-94.

"Hasta aquí, **una** de las dimensiones del problema; la segunda son los **objetivos permanentes** de la tarea educadora, y la tercera, el **propio sujeto enseñado.** Es decir, la política educacional ha de afianzarse en estos tres sillares: sociedad, ideales de vida (que son idénticos a los de la educación) y condiciones psico-fisiológicas de **esta** niñez, adolescencia y juventud. ¿Qué precisa nuestra sociedad de su generación joven? ¿Qué necesita vitalmente? ¿Y qué puede esperarse de la reacción juvenil?"

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

CONFUSIONISMO EN LA ENSEÑANZA MEDIA (1)

Por Amanda Labarca H.

"El descontento en contra de los liceos es uno de los tópicos más socorridos de las gacetillas diarias. Se le ataca desde diversos ángulos: unos quieren suponer que no hace sino dar una imperfecta e inconclusa preparación para la Universidad. Imperfecta, porque el nivel medio de conocimientos, sobre todo, en las asignaturas fundamentales: idioma patrio y matemáticas, acusa en el examen de bachillerato un nivel muy bajo. Inconclusa, porque el alumnado que alcanza al tercer año es sólo un 57% y apenas un 26% alcanza al nivel del sexto año. ¿A dónde van y con qué preparación esos adolescentes? La respuesta común es que son los perennes candidatos a la burocracia. No por ser tan repetida, es exacta. Los niños que abandonan prematuramente el liceo pasan en porción considerable a las otras ramas de la enseñanza media, cuyos alcances y variedad son generalmente ignorados por el público.

"Lo que sí es verdad, es que los planes de estudio del liceo tradicional continúan presentando una extrema rigidez. No dejan posibilidad para elegir ni profundizar. Los alumnos, obligados a estudiar todas las asignaturas, no se encuentran a ellos mismos, no sienten el goce de aprender aquello que les satisfaría más y concluyen por contentarse con la calificación mediocre indispensable para no repetir los exámenes.

"Otros lo critican por no preocuparse de formar el carácter, ni fomentar las iniciativas, ni despertar las vocaciones. Hay un fondo de verdad. El liceo tradicional —tanto el fiscal como el privado— remuneran a los profesores por hora de clase. Para completar un sueldo mediano, deben éstos correr de uno a otro. Y aun cuando todo su horario esté concentrado en un solo establecimiento, la dirección no puede exigirle su presencia sino en las horas de lección. Resultado: que no hay tiempo ni oportunidad para desarrollar una acción educadora sistemática.

"Paga el liceo un pecado de toda nuestra enseñanza; el de haber constituido sus ramas como unidades independientes, sin articulaciones fáciles y expeditas con las otras. Todos los establecimientos de enseñanza media repiten con ligeras variantes lo que el liceo ofrece en su primer ciclo, y sin embargo, no coordinan sus planes, ni fundamentan las especialidades sobre el término del tercer año del liceo.

"Ello ha tenido justificación en el pasado. Durante los últimos veinte años, los liceos fiscales han dejado de admitir por carencia de plazas, a por lo menos un 30% de sus candidatos. Parte de ellos: los

---

(1) Labarca H., Amanda: "Realidades y Programas de nuestra Enseñanza". Santiago de Chile. Editorial Universitaria, 1953, pp. 103-105.

adinerados han ido a engrosar las filas de los liceos particulares, cuyo crecimiento ha sido de 9.817 alumnos en 1930 a 27.368 en 1950, es decir, han triplicado su matrícula. En el mismo lapso, los del Estado ascendieron desde 25.475 a 50.114; se duplicaron solamente. Los otros han acudido a las escuelas normales, a los institutos de comercio, a las escuelas técnicas e industriales, en cuyos primeros años han hallado, además de un camino hacia metas económicas, la cultura general indispensable. Pero la selección se ha realizado, por lo general, prematuramente, no por impulso de vocación madura, sino por escasez de establecimientos públicos y por imperativo de pobreza.

"Ahora bien, si hubiese el número de colegios adecuado a la población y si existiesen articulaciones precisas y bien ordenadas a la altura del final de la enseñanza primaria y del primer ciclo liceano, para ingresar a la rica gama ya existente de cursos y planteles técnico-profesionales, gran parte del problema de la desadaptación del liceo sería solucionada.

"Hoy, cada rama busca su propio progreso y su continuidad aisladamente. La primaria se expande por intermedio de las vocacionales hacia las industriales, las agrícolas y las técnicas, sin preparar para ninguna en forma completa, porque no se consideran etapa preliminar para el grado técnico; escuelas normales e institutos comerciales, ambos de seis años, repiten en sus primeros, los programas secundarios humanísticos, etc. No criticamos que en primaria y en los liceos haya cursos de todo tipo de enseñanza media no-humanística, sino que no concentren sus esfuerzos ni armonicen sus puntos de vista y sus programas con los de las otras ramas que son su natural complemento y continuación".

REFORMA DEL LICEO

Informe de una Comisión de Gobierno

(Fragmentos)

"a) Reconocer la necesidad de democratizar la educación secundaria y de asegurar a todos los jóvenes una efectiva igualdad de oportunidades educacionales. Es preciso señalar que igualdad de oportunidades no significa uniformidad de exigencias para todos, sino condiciones en las cuales cada uno puede desarrollar en mejor forma y con igual derecho, las aptitudes especiales que lo caracterizan a fin de lograr un crecimiento armónico e integral de su personalidad en relación con las necesidades sociales. Esto significa, entre otras cosas, luchar por que la enseñanza obligatoria se extienda hasta el tercer año de humanidades, de tal modo que la educación general no se limite a los seis años de escuela primaria, sino que continúe, integradamente, en el primer ciclo de la secundaria. En esta forma se subsanarían los graves inconvenientes que desde los puntos de vista psicológico y social, presenta la elección prematura de una vocación, y sería posible mediante adecuados servicios de orientación educacional y vocacional, asegurar, por una parte, el armonioso desarrollo de la personalidad de los jóvenes y su formación humanística, y, por otra parte, mejorar considerablemente la eficiencia de las actuales escuelas profesionales y encauzar, a ciencia cierta, a cada alumno, hacia el tipo de estudio que más conviene a sus aptitudes e intereses...

"b) Reconocer la urgencia de asegurar la unidad de propósitos de la educación nacional, a fin de que la juventud llamada a dirigir y a realizar los destinos de la patria, haga suyos los valores y principios de la democracia e inspire efectivamente en ellos su conducta".

En el mismo folleto "Reforma del Liceo", en Pág. 36, en las conclusiones generales sobre nuestra realidad nacional y educacional se lee:

"Nuestro sistema educacional no satisface las necesidades actuales de nuestra sociedad, de tal manera que su revisión total se presenta con caracteres de urgencia.

"El Liceo común, que cumplió una finalidad histórica de innegable valor, requiere una reestructuración fundamental y una dirección técnica permanente y efectiva".

LOS CAMBIOS SOCIALES Y LA EDUCACION (1)

Por Fidel Iturra C.

"Los más trascendentales problemas que confronta la América Latina son aquéllos que dicen relación con la situación económica general de nuestros pueblos, con el bajo desarrollo industrial, la falta de comunicaciones e intercambio efectivo entre los países hermanos, las imperfecciones y vacilaciones de la democracia y el escaso desarrollo cultural de amplios sectores de la población y, como empresa urgente, la liberación económica y social de los pueblos de América.

En la época en que vivimos, los profesores no pueden permanecer ajenos a ninguno de estos problemas y la escuela en todos sus grados debe abordar su reestructuración constante para crear la mentalidad de las generaciones que han de encararlos con el ánimo resuelto de encontrar las soluciones adecuadas. Vivimos un activísimo período de transformación en todos los órdenes de la vida social.

"La tendencia a la industrialización se afirma cada vez más y su proceso en marcha, tanto en las ciudades como en los campos, afecta día a día a mayor número de habitantes; el nivel de vida —no obstante la aguda crisis que atravesamos— se ha elevado considerablemente; masas cada día más importantes de la población despiertan a la conciencia política y se incorporan a la vida ciudadana; la estática sociedad semifeudal que añoran algunos espíritus conservadores y cuya imagen sigue guiando su concepción de la vida, se desmorona irremisiblemente y está siendo reemplazada por otra que ofrece mayores oportunidades a sectores más amplios de la ciudadanía.

"En el campo educacional, los cambios a que aludíamos se han hecho presentes en la forma de poderosas presiones sobre sistemas escolares anticuados e incapaces de responder a las nueva condiciones creadas por la firme evolución de nuestra sociedad y de nuestra economía. El aumento de la población escolar no encuentra ya, ni en cantidad ni en calidad, satisfacción a sus necesidades más imperiosas dentro de los planes de estudio y de la rígida estructura de una organización concebida para otra etapa, ya definitivamente superada, de nuestro desarrollo.

"Para ampliar el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos del pueblo y para que éste comprenda los valores y principios que supone el régimen democrático, en Chile pensamos que corresponde a la educación organizarse de tal manera que pueda im-

(1) Iturra C. Fidel: Recopilación hecha por la Sociedad Nacional de Profesores. "Fidel Iturra Carrillo" Homenaje a su Memoria. Impresa en la Escuela Nacional de Artes Gráficas .Sán_tiago de Chile, 1954, pp. 20_22.

primir a la juventud el sentido vital que distingue al hombre de una sociedad moderna. Pero este sentido no sólo se dará a las nuevas generaciones sino que se hará extensivo a todos los habitantes del territorio, especialmente a la enorme masa desatendida en su desarrollo intelectual, y, por lo tanto, en su capacidad productora. La educación deberá, pues, interpretar estas tendencias, hacerse sensible a estos cambios, tanto en sus finalidades, principios y contenidos, como en el régimen de vida de sus instituciones y formar el tipo de hombre ampliamente desenvuelto que participe integralmente frente a las nuevas modalidades sociales. Una escuela que se petrifica por no revisar sus principios y su organización, es una escuela ineficaz, que no cumple el papel de la educación en la democracia".

SOBRE REFORMA DE LA EDUCACION (1)

Por Fidel Iturra C.

(Fragmentos)

"La Sociedad Nacional de Profesores está consciente de que ninguna reforma parcial de la educación podrá afianzarse sin la reconstrucción total de toda la estructura educacional.

"Una reforma educacional es la concreción orgánica de las experiencias, de los estudios, de los anhelos, de las aspiraciones y posibilidades de todos los sectores de la nacionalidad. Es más, para asegurar el buen éxito de una acción reformista no basta que ella sea justificada y deseada por el gobierno y el medio social; es indispensable que sea compartida, tomada con fervor por los educadores, precisamente por aquellos que van a aplicarla.

"Es evidente, en nuestra época, que ninguna organización educacional que aspire a ser valiosa y útil puede descuidar el conocimiento de las realidades que está destinada a servir. Queremos una educación cimentada en la realidad que vivimos y orientada a servir el futuro a que aspiramos; porque este futuro estará más a nuestro alcance y será más posible si somos capaces de corregir nuestros defectos y exaltar nuestras virtudes.

"Esto no significa abandonar el sentido humnista, es sólo ampliar y reforzar el concepto de las humanidades. Estamos lejos de estimar que el Liceo debe transformarse en una escuela técnica que capacite profesionalmente. Debemos, asimismo, poner el Liceo —por lo menos su primer ciclo— al alcance de todos los adolescentes para hacer efectiva democracia, y tenemos que incorporar a él los nuevos principios de la técnica educacional. Es una tarea de honor que no podrá ser eludida".

---

(1) Iturra C., Fidel: Recopilación de la Sociedad Nacional de Profesores "Fidel Iturra Carrillo" Homenaje a su Memoria. Santiago de Chile, Impreso en Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1954. pp. 18-19.

REFORMA EDUCACIONAL Y CONDICIONES DE TRABAJO EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA (1)

Por Olga Poblete de E.

(Fragmentos)

"Ahora que se habla insistentemente de reforma educacional en Chile, no olvidemos que ésta debe ir aparejada a una rigurosa planificación de sus realizaciones prácticas. Sin recursos materiales, sin instrumentos mínimos de trabajo, seguiremos cavando en el pozo estéril de una enseñanza divorciada de la vida y seguiremos restándole a la juventud la posibilidad de una formación integral. Como decía Lucien Febvre, "de hombres es de lo que carecemos hoy y no de Larousses ambulantes". En esta tarea de reforma, cuyo desarrollo compromete tan seriamente el futuro de la patria, los maestros tienen un gran papel que asumir. Su experiencia docente, su capacidad de estudio, su responsabilidad y patriotismo, del que han dado tan fehacientes pruebas a lo largo de la trayectoria educacional chilena, los acreditan para contribuir con los más valiosos aportes. Entonces, esperamos, podrán salir a luz excelentes iniciativas, hoy perdidas en el anonimato y que son, sin embargo, aquellas que operan el milagro de esta educación secundaria que se sobrepone a su actual anacronismo y miseria".

---

(1) Poblete de E., Olga: Revista de educación, N.os 80-81, mayo, agosto de 1959. Imp. D. G. de Prisiones, Santiago de Chile, pp. 36-37.

CONSIDERACIONES EN TORNO AL DESARROLLO DE LA EDUCACION SECUNDARIA (1)

(Fragmentos)

por Irma Salas S.

"La Educación Secundaria ha sido objeto de diversas reformas, en los últimos años, que afectan a los planes de estudios, al sistema de exámenes, a los programas de las diversas asignaturas, a la organización de la vida escolar, etc., y se han introducido funciones y servicios nuevos, tales como las actividades que deben cumplir los profesores jefes, los departamentos de asignaturas, los servicios de orientación, los consejos de curso, y otros. Todo ello tiende a mejorar la acción del liceo y a corregir las principales deficiencias que se observan y que se manifiestan en el bajo rendimiento de los alumnos, en la deserción escolar y en otros aspectos insatisfactorios.

"Sin embargo, los esfuerzos realizados hasta ahora no siempre logran corregir las deficiencias observadas, sea porque se adoptan reformas parciales, relativas sólo a ciertos detalles del conjunto de complejos problemas que se trata de resolver, sea porque no se utilizan para formularlas o ponerlas en práctica todos los datos de que se dispone ni los principios o procedimientos a que se podría recurrir.

"La verdad es que hasta ahora, por diversas razones, nuestro sistema escolar no ha utilizado debidamente la información acumulada para una dirección eficiente de los servicios educacionales y un planeamiento científico de su desarrollo.

"La actual crisis por que atraviesa nuestra educación secundaria sólo puede ser superada por un planeamiento cuidadoso de todos los aspectos del sistema, que supone una evaluación de sus resultados, la investigación y determinación de las necesidades cuantitativas y cualitativas que es preciso satisfacer y, sobre la base de este conocimiento real y objetivo de los hechos, formular y aplicar un conjunto de medidas que tiendan a corregir las deficiencias existentes y hagan posible dirigir inteligentemente el desarrollo del sistema escolar".

---

(1) Salas, Irma: Revista de Educación N.os 80-81, mayo, agosto 1959. Imp. D. G. de Prisiones. Santiago de Chile, pp. 26-31.

ALGUNOS ASPECTOS DE NUESTRA REALIDAD EDUCACIONAL (1)

(Fragmentos)

Federación de Educadores de Chile

"Venimos insistiendo desde largos años que Chile carece de política educacional democrática, capaz de hacer de esta función un efectivo instrumento de desarrollo de la comunidad. Ha prevalecido la actitud de considerar la educación un problema aislado, sobre el cual se han hecho planteamientos teóricos y adoptado normas unilaterales o impulsado iniciativas de base práctica para su desarrollo.

"A cuarenta años de la dictación de la Ley de Educación Primaria tenemos aún el 20,6% de analfabetos, porcentaje en el que no se incluye los analfabetos regresivos porque tuvieron que desertar tempranamente de la escuela, cuyos rudimentos fueron olvidados, y a los cuales la comunidad no provee de medio alguno de cultura.

"Más aún, aumenta, en los últimos años, el desequilibrio entre el crecimiento de la población en edad escolar y los recursos para atenderla, fenómeno que impide más y más observar la creciente cuota de iletrados. Un estudio reciente señala que, al ritmo anual del presente, Chile necesitaría sesenta años para terminar con su índice actual de analfabetismo (1)a.

"Cuando se habla de enfoques con espíritu ampliamente democrático del sistema educacional, de planificación de éste y se adoptan medidas sin ir a la raíz misma de hechos substanciales como los señalados, ello equivale en el mejor de los casos a mantener las cosas donde están o cuando no, a empeorarlas, consolidando la discriminación social y cultural.

"La extensión del analfabetismo no es cuestión de una simple disposición legal sobre gratuidad y obligatoriedad. Las medidas para hacerlas efectivas, tales como las reformas económicas, la asistencia social y las iniciativas para incrementar, año a año, un Fondo Nacional de Educación, no han sido adoptadas, o lo han sido en forma tan leve que no han garantizado a la población escolar de Chile su derecho a la educación.

"Cuando se habla de deserción escolar, es preciso examinar detenidamente sus causas. Es muy bajo el porcentaje de niños de escasos recursos que logran completar su escolaridad. Por otra parte, el sistema escolar está organizado de tal manera que garantiza a los niños

---

(1) Federación de Educadores de Chile: Respuesta al Memorándum del señor Ministro de Educación, de 15 de octubre de 1960. pp. 2 y 5. Enero 1961.
(1)ª Hamuy, Eduardo: "Educación Elemental, Analfabetismo y Desarrollo Económico", Santiago, Imp. Universitaria, 1960.

de las clases adineradas recibir más educación y en mejores condiciones materiales que los niños de la clase proletaria.

"La sola idea de la unidad del proceso educativo, concepto clave en un sistema que pretenda, en la actualidad, proveer efectivamente de una sólida cultura general básica y la formación profesional adecuada, implica para su funcionamiento no sólo la revisión y eliminación de conceptos y técnicas anacrónicas sino su enriquecimiento y adaptación a los extraordinarios avances de la ciencia y de la técnica y exige además, abundante material que haga realidad y traduzca en resultados efectivos, el principio mismo.

"La escuela común de 9 años, de evidente necesidad, es algo más que decretar dicha duración de la escolaridad y operar algunas cuantas fusiones de los mismos servicios. Significa condiciones materiales que aseguren a todos los niños su permanencia real en la escuela común, preparación del profesorado, elaboración de materiales de enseñanza en cantidad suficiente, incorporación de nuevas actividades y recursos para que éstas funcionen, permanente asistencia técnica al profesorado a través del país, etc., etc".

CONCEPTO VIGENTE DE EDUCACION SECUNDARIA (1)

Por Roberto Munizaga Aguirre

"¿Hay un concepto de la educación secundaria vigente en Hispanoamérica que inspira al mismo tiempo el plan de estudios, los métodos y las finalidades del trabajo escolar? Tal vez debiera hablarse más bien de una pluralidad de conceptos igual y contradictoriamente vigentes, según proporciones de eficacia que nos sería difícil establecer. Lo vigente suele ser una mezcla en que se funden varias tradiciones históricas y en que se superponen a los elementos reales de presión y resistencia, algunas aspiraciones ideales.

'En lo que a nosotros respecta, la educación secundaria se ha independizado jurídica y administrativamente de la Universidad, desde 1927, al crearse la Dirección General de Educación Secundaria. En el Reglamento de 1929 su concepto aparece definido de la siguiente manera: "La educación secundaria debe: Cuidar del desarrollo y bienestar físico de los alumnos y le corresponde dotar a éstos de los conocimientos y cultivar en ellos los hábitos, ideales, intereses y aptitudes que mejor los capaciten para participar en la vida económica, para cooperar al bienestar social, para interpretar el medio físico y social en que viven; para desarrollar en sí mismos los aspectos más elevados de su personalidad, mediante el empleo adecuado del tiempo libre; y le corresponde, además, descubrir las aptitudes de los educandos, orientarlos de acuerdo con esas aptitudes en la elección de la carrera de su vida y prepararlos para hacer estudios especializados en las escuelas profesionales de segundo grado o en la Universidad". Circulares del Servicio y otros documentos administrativos han reiterado después, en parecidos términos, esa misma formulación. Bien poco habría que agregar hoy día, aun desde el punto de vista de las más avanzadas aspiraciones renovadoras, a lo que ahí se encuentra establecido como una definición reglamentaria.

"Recientemente, en 1954, el Consejo Nacional de la Superintendencia de Educación, al iniciar la revisión de los planes de enseñanza secundaria, consciente de que muchas de las dificultades con que hoy se tropieza en el planteamiento de los problemas educativos se explican por el uso de una terminología insuficientemente analizada, aprobó, entre otras, la siguiente conclusión: "En vista de estas consideraciones la comisión ha estimado que la educación secundaria debe ocupar una definida posición de central distributiva en el sistema total de la enseñanza, lo que la vincula a sus diferentes ramas —estación de término respecto a la educación primaria, ella es, tanto una estación de espera respecto a la universitaria como una estación de enlace respecto a la

(1) Munizaga Aguirre, Roberto: "Dos Estudios sobre Educación". Santiago de Chile, ediciones de los Anales de la Universidad de Chile, 1959, pp. 39-42.

técnico-profesional— y ha creído conveniente para sus deliberaciones asignarle la siguiente connotación: "Educación general, de segundo grado —continuación de la primaria—, que se da al adolescente con el propósito de formar al hombre y al ciudadano, y estimular, al mismo tiempo, su vocación y capacidades de futuro productor".

"Pero debe tomarse también en cuenta la realidad de la vida escolar tal como ella se manifiesta, determinada por el peso de la costumbre y por las normas de la sociabilidad chilena. Desde este punto de vista se reconoce también en ella como conceptos semivigentes: a) la idea de una preparación para la Universidad; b) la formación de una clase dirigente, y c) la idea de una cultura general.

"Contra lo que pueda haber de contradictorio o arcaico en la costumbre escolar y en la tradición colectiva están luchando desde hace años las corrientes renovadoras de la educación secundaria que han reunido a los profesores en congresos, seminarios y cursos de perfeccionamiento.

"Así, pues, la educación secundaria chilena se halla hoy día en una etapa de transición, transformación y considerable crecimiento".

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCION CHILENA

Este INFORME fue impreso en los talleres de la Escuela Nacional de Artes Gráficas, Florencia 1442, Santiago de Chile, por profesores y alumnos del establecimiento. Junio de 1961.

ESCUELA NACIONAL DE ARTES GRAFICAS

S GRAFICAS