

**RECOMENDACIÓN N° 57**  
**A LOS MINISTERIOS DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA**  
**sobre**  
**LA LUCHA CONTRA LA ESCASEZ**  
**DE MAESTROS DE ENSEÑANZA PRIMARIA**  
(Año 1963)

La Conferencia Internacional de Instrucción Pública,

Convocada en Ginebra por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Internacional de Educación, habiendo iniciado el primero de julio de mil novecientos sesenta y tres los trabajos de su vigésimosexta reunión, aprueba el doce de julio de mil novecientos sesenta y tres la siguiente recomendación:

La Conferencia,

Considerando que, en la inmensa mayoría de los países, existe una evidente escasez de maestros de enseñanza primaria y una crisis de formación de nuevo personal docente,

Considerando que esta penuria de maestros de enseñanza primaria no sólo constituye un obstáculo para el desarrollo cuantitativo de la escuela, sino que afecta también peligrosamente sobre la calidad de la enseñanza,

Considerando que la falta de maestros de enseñanza primaria produce graves consecuencias para todos los países y en especial para los que no han llegado todavía a la etapa de la obligatoriedad de la enseñanza,

Considerando que, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, los maestros de enseñanza primaria están llamados a desempeñar un papel muy destacado en el progreso de las comunidades de las zonas rurales,

Considerando que es muy urgente analizar a fondo las diversas causas, así como la amplitud y las características de la escasez de maestros en cada uno de los países afectados por la misma,

Considerando la intensidad de las necesidades educativas y el desarrollo continuo de la matrícula escolar que se manifiestan en todos los países del mundo,

Considerando que, entre las medidas encaminadas a luchar contra la penuria de maestros de enseñanza primaria debe darse prioridad a las que presenten menos inconvenientes desde el punto de vista de la calidad de la enseñanza,

Considerando sus anteriores recomendaciones, y en especial las Recomendaciones Nos. 316, 37 y 55, aprobadas en sus reuniones decimosexta y vigesimoquinta, y relativas respectivamente a la formación del personal de primera enseñanza, la situación del personal de primera enseñanza y el perfeccionamiento de los maestros de enseñanza primaria en ejercicio,

Considerando que, a pesar de la analogía de sus aspiraciones los países cuya situación es muy diferente deben aportar soluciones distintas al problema de la escasez de maestros de enseñanza primaria,

Somete a los Ministerios de Educación de los diferentes países la siguiente recomendación:

#### **Estudio de las causas de la escasez de maestros**

1) Las medidas que se tomen para remediar a la escasez de maestros de enseñanza primaria deben basarse en los resultados objetivos de las investigaciones y estudios científicos sobre las causas económicas, sociales y culturales que determinan dicha penuria, así como en las ventajas y los inconvenientes inherentes a cada una de las soluciones propuestas y oportunidad de dichas medidas.

2) En todos los países en que existe escasez de maestros de enseñanza primaria, y sobre todo en aquellos en los cuales esa penuria constituye una amenaza grave para el desarrollo y la eficacia de la enseñanza del primer grado, es indispensable proceder a los estudios arriba mencionados que contribuyan en ellos todos los órganos que se encuentren en condiciones de colaborar.

3) En los países que disponen de uno o varios órganos encargados del planeamiento de la enseñanza, parece que esos órganos son los

## R 57

más indicados para emprender u ordenar que se emprendan tales estudios y para estudiar la aplicación de las medidas necesarias.

4) Dada la complejidad del problema, los estudios sobre la naturaleza y la evolución de la penuria de maestros de enseñanza primaria no deberá limitarse a la investigación de las causas de orden puramente escolar y deberán tener en cuenta otros factores que pueden encontrarse igualmente en el origen de esa escasez.

5) Además, se deberá tratar de determinar el carácter permanente o pasajero de cada una de las causas comprobadas, de las relaciones que puedan existir entre ellas y el sentido probable que habrá de seguir su evolución: tendencia a la agravación, a la estabilización o a la reabsorción.

6) La situación demográfica constituye uno de los puntos esenciales en torno a los cuales habrá de centrarse todo estudio previo sobre la escasez de maestros; por ello, deberá averiguarse hasta qué punto la penuria está relacionada con las variaciones del índice de natalidad y con los movimientos de población; deben asimismo preverse las consecuencias de la evolución demográfica ulterior.

7) En los países en que no se aplique íntegramente el principio de la obligatoriedad de la enseñanza, los estudios sobre la escasez de maestros de enseñanza primaria deberán determinar también hasta qué punto puede esa penuria impedir o retardar la realización de dicho principio.

8) En cuanto a los países en los cuales la prolongación, del periodo de enseñanza obligatoria constituye una de las causas determinantes de la escasez de maestros de enseñanza primaria, habrán de estudiar la influencia de dicha prolongación sobre la demanda de maestros.

9) Se estima a menudo que las condiciones de vida ofrecidas a los maestros y a las maestras y su remuneración, muchas veces insuficiente, constituyen una de las causas principales de la penuria de maestros de enseñanza primaria; por ello, deben emprenderse sin tardanza estudios que permitan comparar la situación de los maestros de enseñanza primaria con la situación de que disfrutaban los miembros de otras profesiones con títulos y responsabilidades equivalentes.

10) Dado que la escasez de maestros no siempre es uniforme en el interior de un mismo país, debe estudiarse su repartición, ya sea por regiones o por zonas urbanas o rurales, e incluso en el interior de cada una de esas zonas; además, es importante determinar si la

escasez es más o menos acusada para el personal masculino o para el personal femenino.

11) Por último, será oportuno investigar las demás causas que sin tener un alcance tan general como las aquí enumeradas, pueden, influir en la falta de personal docente de que sufren determinados países: mayor duración de los estudios de magisterio, disminución del número de alumnos, reducción de los horarios de trabajo, deseo de proseguir estudios superiores, paso de los maestros de enseñanza primaria a otras funciones, a otros grados o tipos de enseñanza, así como a otras profesiones.

#### **Medidas destinadas a mejorar la situación de los maestros**

12) Mientras los maestros de enseñanza primaria de ciertos países no disfruten de condiciones de vida adaptadas a sus títulos y sus responsabilidades, se encontrarán dificultades para proveer las plazas vacantes y se tropezará con una falta de interés por la profesión docente; por ello, conveniente lograr que su situación material y social sea, por lo menos, tan buena como la de otros miembros de la comunidad que hayan recibido la misma formación y asuman responsabilidades equivalentes.

13) El mejoramiento de la situación material de los maestros es tanto más justificable desde el punto de vista de los responsables del financiamiento de la educación cuanto que, se estima unánimemente que las inversiones en educación constituyen hoy un elemento fundamental, ligado de modo muy estrecho al desarrollo económico y social de los pueblos.

14) Es indispensable que en todos los países se otorgue al personal docente un estatuto adecuado desde los puntos de vista económico, social y profesional; ese estatuto contribuirá en gran medida a colocar a los maestros de enseñanza primaria en el lugar que les corresponde dentro de la comunidad.

15) Es asimismo importante que siempre que el estatuto y las garantías de seguridad social de los maestros (seguro de enfermedad, seguro de vida, jubilación, etc.) sean menos favorables que las otras categorías de funcionarios, se ponga término cuanto antes a esta situación de inferioridad.

16) En los países en que la escasez de maestros de enseñanza primaria sea particularmente aguda en los medios rurales o en las regiones aisladas, deben ofrecerse a los maestros rurales estímulos

## R 57

compensatorios: subsidios especiales, limitación del tiempo de servicio en las regiones aisladas o malsanas, facilidades de alojamiento y aprovisionamiento, gratuidad de los medios de transporte, gratuidad de los servicios sanitarios para su familia, facilidades de internado y estudios para sus hijos, autorización de cultivar libremente una parte del terreno de la escuela, etc.

### **Medidas destinadas a facilitar la formación y el reclutamiento de los maestros**

17) El mantenimiento de un equilibrio necesario entre la demanda actual y la demanda futura de maestros y las posibilidades de darles una formación normal, deben constituir una preocupación constante de las autoridades escolares; especialmente en los países en que la escasez de maestros de enseñanza primaria es una consecuencia de la introducción, de la generalización o de la prolongación del principio de la enseñanza obligatoria, no deberían escatimarse esfuerzos para crear y desarrollar progresivamente los establecimientos de formación indispensables para proporcionar personal calificado en número suficiente para atender a las futuras necesidades.

18) Como la penuria de maestros de enseñanza primaria se deja sentir con mayor frecuencia en las zonas rurales, es conveniente que se creen en esas zonas establecimientos de formación, quedando entendido que en sus planes de estudios deberán tenerse en cuenta las características de cada región, sin ser jamás inferiores, en amplitud y calidad a los planes de estudios de los establecimientos de formación situados en las zonas urbanas, donde no sea posible crear tales establecimientos, convendría constituir equipos móviles de inspectores escolares para facilitar la formación y el perfeccionamiento de los maestros rurales y de los maestros que sirvan en regiones aisladas.

19) En los lugares donde la profesión docente no atraiga a un número suficiente de aspirantes, es conveniente que las autoridades responsables de la enseñanza normal, así como las asociaciones profesionales y los maestros mismos, organicen campañas destinadas a dar a conocer las características de esta profesión; para ello, puede recurrirse a la difusión de publicaciones, a charlas ó conferencias, a artículos de prensa, a emisiones de radio o de televisión, a visitas a las escuelas e incluso a cortos períodos de ensayo para los futuros aspirantes, con la colaboración a ser posible de los servicios de orientación profesional.

20) Deben seguirse con el mayor interés los experimentos iniciados en ciertos países para facilitar a los trabajadores y empleados el acceso a los estudios pedagógicos, ya se trata de escuelas normales nocturnas, de centros de formación que funcionen con un horario adecuado, de cursos por correspondencia o por radio, de ejercicios prácticos, de seminarios o de demostraciones; las empresas interesadas deberían dar todo género de facilidades para ayudar, posiblemente con la colaboración de las autoridades escolares, a estos aspirantes al magisterio.

21) Un buen medio de favorecer las vocaciones consiste en la concesión de una ayuda material a los alumnos de magisterio de enseñanza primaria: gratuidad de los estudios y del material, concesión de becas, reducción del precio o gratuidad del internado, subsidio destinado a compensar la falta de ganancias, presalario, etc. ;

**Medidas de urgencia para la formación acelerada,  
el perfeccionamiento y el reclutamiento de maestros**

22) A pesar de los defectos evidentes que presenta y mientras no cuenten con el número de maestros debidamente preparados, determinados países deberán aceptar como solución provisional, la llamada formación acelerada o de urgencia ; al mismo tiempo se debería estimular a los maestros que hayan recibido una formación acelerada o de urgencia para que completen ulteriormente dicha preparación.

23) En la medida de lo posible, los requisitos exigidos a los aspirantes a una formación acelerada, no deberían ser inferiores a los que se consideran necesarios para ingresar en los establecimientos ordinarios de formación de maestros.

24) Dando por sentado que la preparación llamada de urgencia difiere de la formación pedagógica de tipo corriente sobre todo por la duración de los estudios es conveniente, sin embargo, que en este caso, el período de formación no sea demasiado reducido.

25) Debe prestarse una atención muy especial a la preparación del plan de estudios y de los programas de los cursos acelerados; una selección rigurosa de las materias enseñadas y del contenido de los programas permitirá prescindir de los conocimientos que se consideran secundarios, para no conservar sino lo esencial de lo que debe conferir su valor formativo a la preparación intensiva; dadas las dificultades inherentes a este tipo de preparación, es

## R 57

conveniente que la formación se confíe a profesores particularmente calificados y experimentados, tanto desde el punto de vista de la cultura general como desde el punto de vista didáctico.

26) En muchos casos, las autoridades escolares se han visto obligadas a recurrir a maestros sin ninguna preparación profesional; cabe dejar sentado que esta medida excepcional no puede constituir sino un expediente temporal, sobre todo en los países que disponen de otros medios para luchar contra la escasez de maestros de enseñanza primaria.

27) Cuando resulte inevitable recurrir a maestros sin ninguna preparación profesional, deberá procederse cuidadosamente a la selección de los candidatos, en todo caso, es indispensable que posean una buena cultura general y las aptitudes pedagógicas necesarias y que posean la debida vocación; los interesados deberán tener la posibilidad de formarse o perfeccionarse durante el ejercicio de sus funciones con objeto de adquirir los conocimientos necesarios y alcanzar el nivel profesional requerido.

28) Para la formación de los maestros que ingresan en la enseñanza sin ninguna preparación profesional, las autoridades escolares tendrán que elegir entre las fórmulas enumeradas a continuación la que convenga mejor a su país: cursos ordinarios, cursos de vacaciones, cursos por correspondencia, seminarios, cursillos, demostraciones, etc.; deberán darse además todas las facilidades oportunas para que el personal docente que lo necesite pueda aprovechar esos medios de perfeccionamiento, sin que la aplicación de estas medidas excepcionales perjudique en lo más mínimo la aplicación del sistema corriente de reclutamiento de maestros.

29) Los maestros que hayan seguido con éxito un curso de formación acelerada de nivel comparable al de un curso de formación regular, deberán disfrutar de las mismas condiciones de vida y del mismo sueldo que los que hayan cursado estudios completos; los maestros que después de seguir un curso de preparación acelerada no alcancen el nivel de la formación regular pero compensen ulteriormente sus deficiencias mediante cursos de perfeccionamiento adecuados, deberán ser tratados de la misma manera; los maestros sin formación profesional previa que, durante el ejercicio de sus funciones, hayan seguido con éxito los cursos de formación a ellos destinados deberán gozar también de un estatuto y un sueldo equivalentes a los asignados a los maestros que hayan recibido una formación ordinaria.

### Medidas diversas

30) Cuando exista un desequilibrio demasiado patente entre las posibilidades de nombramiento de maestros de uno u otro sexo, deberán tomarse medidas adecuadas (campañas de propaganda, por ejemplo) para remediar este inconveniente; entre las medidas preconizadas contra la escasez de maestros de enseñanza primaria figura la posibilidad de ofrecer a las maestras casadas la facultad de continuar ocupando su puesto o de reincorporarse al mismo si hubiesen renunciado; sería conveniente además, darles, en caso necesario facilidades tales como el traslado a un destino próximo al domicilio o al lugar de trabajo de su marido.

31) La reincorporación al servicio de algunos maestros jubilados en la medida en que lo permitan sus facultades intelectuales y su estado de salud, constituye una de las medidas que pueden contribuir a remediar la escasez de maestros de enseñanza primaria; en aquellos países en que existe tal penuria y en que los maestros tienen la posibilidad de jubilarse a una edad en que se encuentran todavía en posesión de todas sus facultades, sería muy conveniente estimularles a permanecer en el servicio activo.

32) Siempre y cuando parezcan pertinentes deben adoptarse medidas de organización escolar para contribuir a mejorar la utilización del personal docente disponible, entre esas medidas figuran especialmente una mayor distribución geográfica de las escuelas, la fusión de escuelas pequeñas cuando los medios de transporte o la creación de internados lo permitan, la apertura de escuelas completas de un solo maestro cuando el número de alumnos no haga necesaria la presencia de dos o tres maestros, la práctica de la coeducación cuando no esté justificada la presencia de un maestro y una maestra, etc.

33) En caso de extrema necesidad, se debiera dar a los maestros de enseñanza primaria especializados en la enseñanza de una sola asignatura los medios de completar su formación para que puedan conferir una enseñanza más general.

34) Para remediar la escasez de maestros de enseñanza primaria, convendría estudiar la aplicación de nuevos métodos de enseñanza que requieren un menor número de maestros que los métodos tradicionales, por ejemplo, el sistema de monitores y la instrucción programada.

35) Como se hace en numerosos países, las clases nocturnas destinadas a los adultos podrían confiarse a maestros de enseñanza

## **R 57**

primaria dándoles un subsidio especial que contribuyese a mejorar su situación material, a competencia igual, debiera confiarse de preferencia estas clases a los maestros de enseñanza primaria en ejercicio.

36) En los países en que el deseo de generalizar rápidamente la enseñanza primaria haya llevado a recurrir a medidas especiales tales como el aumento del número de alumnos por clase o por maestro, la reducción del horario de presencia de los alumnos en la escuela o la adopción del sistema de clases alternas, es importante que estas medidas se consideren, dados los inconvenientes que pueden derivar de ellas tanto para los maestros como para los alumnos, como absolutamente provisionales.

### **Colaboración internacional**

37) Todas las formas de asistencia técnica y financiera que permitan la apertura de nuevos establecimientos de formación de maestros de enseñanza primaria deben ser consideradas como uno de los medios más eficaces para luchar contra la penuria de personal docente, en especial en los países en que no se ha logrado todavía la generalización de la enseñanza obligatoria.

38) Es conveniente que las organizaciones internacionales de educación, tales como la Unesco, puedan proseguir la experiencia ya intentada con éxito en ciertos países en vías de desarrollo que sufren de la escasez de personal docente, poniendo a la disposición de los países que los pidan expertos encargados de estudiar los diversos aspectos del problema y de proponer las medidas más adecuadas para resolverlo; la organización de cursos de perfeccionamiento para maestros insuficientemente calificados, la producción de material didáctico adaptado a las realidades de los países interesados y la distribución de la documentación relativa a los experimentos que se han realizado en otros países debieran figurar entre las actividades asignadas a tales especialistas.

39) La asistencia técnica debe atribuir especial importancia al perfeccionamiento del personal docente y al imperativo de que cada país en vías de desarrollo satisfaga sus propias necesidades; a pesar de las ventajas innegables de los intercambios internacionales de maestros en los casos en que es necesario contratar personal docente extranjero, esta medida debe ir acompañada de un desarrollo intensivo de la formación de maestros autóctonos para evitar que un país dependa demasiado estrechamente de la asistencia exterior.

**Aplicación de la presente recomendación**

40) Sería conveniente que los Ministerios de Instrucción Pública, las autoridades escolares, los centros de documentación pedagógica, las asociaciones internacionales y nacionales de orientación profesional, de maestros o de padres de familia, etc., difundiesen ampliamente el texto de la presente recomendación; la prensa pedagógica, oficial o particular, debe desempeñar un importante papel en la difusión de esta recomendación entre los servicios interesados, y el personal administrativo y docente, así como entre el público en general.

41) Se invita a los Ministerios de Instrucción Pública de los países en que se estime necesaria esta medida, a que encarguen a los órganos competentes que procedan a diversos trabajos, tales como:

*a)* examinar la presente recomendación y comparar su contenido con la situación de derecho y de hecho existente en el país;

*b)* considerar las ventajas y los inconvenientes de la posible aplicación de cada uno de los artículos que no estén todavía en vigor;

*c)* adaptar cada artículo a la situación del país, si se considera útil su aplicación;

*d)* por último, proponer las disposiciones y medidas de orden práctico que proceda tomar para la aplicación del artículo de que se trate.

42) Se invita a los centros regionales de la Unesco a facilitar, en colaboración con los ministerios interesados, el examen de esta recomendación en el plano regional, con objeto de adaptarla a las características de la región.