

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

UNESCO/ED/CEDES/4
ST/ECLA/CONF.10/L.4
PAU/SEC/4
10 de enero de 1962
ORIGINAL: ESPAÑOL

CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

Patrocinada por la Organización de las Naciones
Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura,
la Comisión Económica para América Latina y la
Organización de los Estados Americanos

Santiago de Chile, 5 a 19 de marzo de 1962

*(Reimpreso como
vneso III aliforme
final)*
ST/ECLA/CONF.10/L.37

SITUACION DEMOGRAFICA, ECONOMICA, SOCIAL Y
EDUCATIVA DE AMERICA LATINA

Nota: Este documento fue preparado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Comisión Económica para América Latina y la Oficina de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, y el Centro Latinoamericano de Demografía.



CONTENIDO

	<u>Páginas</u>
Introducción	1
I. <u>El condicionamiento demográfico</u>	5
1. Cifras y estructura de la población latinoamericana	5
2. Algunas repercusiones económicas del rápido crecimiento de la población	9
3. Tendencias demográficas y población escolar	10
II. <u>Las bases económicas</u>	13
1. Características económicas de la región	14
a) La etapa actual del desarrollo económico	14
b) La reciente experiencia de crecimiento de la región ...	18
c) Estructura de la producción y del empleo	20
2. Los obstáculos de crecimiento económico	24
a) Papel de la inversión y de la formación de la capacidad productiva	24
b) La capacidad para importar	28
c) La situación de la agricultura	31
d) Algunas cuestiones del sector público	35
e) El problema de la inflación	36
3. Las perspectivas de crecimiento y la planeación del des- arrollo en los países de América Latina	37
4. El papel de la educación en el desarrollo económico	43
III. <u>Los aspectos sociales</u>	49
1. La situación social	49
2. Niveles de vida: desarrollo social en términos cuantitativos	51
3. El desarrollo social y los cambios en la estructura social concomitantes	60
a) Nuevas ocupaciones y estructura social	60
b) Actitudes sobre las instituciones sociales	62
c) Actitudes respecto del trabajo, la productividad y el consumo	64
4. La educación y las exigencias sociales	65
IV. <u>El estado de la educación</u>	69
1. Nivel educativo promedio de la población latinoamericana ...	70
2. Las limitaciones en el acceso a los estudios	76
3. Analfabetismo y nivel económico de los países	78
4. Estructura y conexión de los grados de la educación. Remi- niento cualitativo de la enseñanza	81

	<u>Páginas</u>
5. Contenido y orientación de la enseñanza	83
a) La educación de adultos	92
b) Los elementos materiales	93
c) El profesorado	94
d) La investigación pedagógica	98
e) Gobierno y administración	100
f) El financiamiento de la educación	107
g) La enseñanza privada	110
h) Los servicios de orientación profesional	111
6. El planeamiento de la educación	112
7. Conclusiones.....	114
V. <u>Integración del planeamiento educativo con el planeamiento económico y social</u>	119
1. Principios generales y necesidad del planeamiento	119
2. Práctica actual y tendencias del planeamiento económico, social y educativo	120
3. Principales problemas que plantea la integración de los planes de educación con los planes de desarrollo económico y social .	123
a) El financiamiento del plan de educación	123
b) Las necesidades de la economía	124
c) El desarrollo social	126
4. Los servicios de planeamiento de la educación	127

INTRODUCCION

Los notables esfuerzos que están haciendo los países latinoamericanos para extender y mejorar sus servicios educativos en todos los niveles, y, desde el punto de vista internacional, la aplicación del Proyecto Principal de educación de la UNESCO para América Latina, iniciada en 1957, han puesto de relieve la urgente necesidad de conocer más a fondo las complejas relaciones que existen entre la educación general y especial y las condiciones sociales y económicas en los países de la región, a fin de orientar o reorientar los planes para su desarrollo. Nadie ignora que una población educada es la base indispensable de una democracia auténtica, de la participación efectiva del pueblo en los asuntos nacionales, del desarrollo industrial y agrícola, de una mayor producción y de un mayor ingreso por habitante y, por lo tanto, del bienestar social y económico que deriva de niveles de vida superiores. Se sabe asimismo que la educación general para todos a los niveles más altos posibles, así como la formación especializada en los diversos campos teóricos y prácticos de la actividad humana, son indispensables para satisfacer las necesidades crecientes y en continuo cambio de una sociedad moderna. Por otra parte, la historia de los últimos ochenta años ha mostrado sin lugar a dudas que la educación y el desarrollo social y económico se relacionan entre sí en forma estrecha y dinámica, y que las condiciones que afectan a los dos elementos de la relación pueden cambiar de manera considerable en unas pocas décadas por obra de esfuerzos bien planeados que cuenten con el respaldo de la opinión pública.

Sin embargo, cuando se intenta impulsar el cambio educativo, social y económico en un determinado país o región, a fin de llegar a una posible solución de sus problemas y de modificar - dentro de los principios universalmente aceptados de la democracia y de la cooperación internacional - las condiciones que menoscaban la vida individual y colectiva, se ve que por válidas que sean, no bastan esas generalizaciones para orientar una acción verdaderamente eficaz. Necesitan ser completadas y enriquecidas mediante el cuidadoso estudio de los diferentes aspectos de la situación

/concreta en

concreta en que han de aplicarse, si es que se desea contar con una orientación objetiva y útil para cambiar lo indispensable sin trastornos inútiles y con un máximo rendimiento de los esfuerzos y recursos empleados.

Parece haber un acuerdo muy satisfactorio, tanto en el plano nacional como en el regional, acerca de los fines generales que se proponen y sobre los objetivos y procedimientos específicos de ciertas actividades muy concretas. Sin embargo, en muchos y muy importantes aspectos la acción se funda simplemente en impresiones subjetivas y en un análisis asistemático de la situación. En la actualidad no se sabe a ciencia cierta, por ejemplo, la suma de inversiones para la educación compatible con la capacidad económica de un país determinado; se ignora cuáles son los cambios específicos, dadas las características y posibilidades de su economía, que sería aconsejable introducir en la estructura, orientación y contenidos de un sistema educativo para que éste contribuya con máxima eficacia al desarrollo social y económico nacional, y tampoco se conoce la naturaleza de las fuerzas y procesos favorables o desfavorables que puede provocar la introducción de tales cambios.

Es posible que a la luz de una información más completa se confirme que lo que se está haciendo es adecuado, • se descubra, por el contrario, que se sigue un camino erróneo, o que se esté esperando mucho más, o mucho menos, de lo que los países podrían conseguir. Puede aparecer también que estén mal definidos los objetivos propuestos y las prioridades asignadas, y que, por no ser realistas, conduzcan al desaliento o al fracaso; o que se estén omitiendo medios eficaces para su logro, o que se estén sacrificando valores sociales importantes a espejismos inalcanzables, a metas superficiales o a valores ajenos a la tradición de los países o inadecuados a las exigencias de la época. También puede ocurrir que la falta de información y apoyo de la opinión pública esté retardando o limitando la obtención de los resultados que se esperan.

Fueron inquietudes y preocupaciones de esta índole las que dieron origen a la presente Conferencia, así como el propósito de coordinar la aportación de especialistas en economía, educación y cuestiones sociales para sugerir orientaciones concretas a la acción nacional e internacional

/sobre la

sobre la base de un planteamiento integrado de los problemas y de sus posibles soluciones. Es evidente que hasta ahora ha predominado la tendencia a estudiar por separado la orientación de los sistemas educativos y los planes de desarrollo económico y social de los países, y que no se ha establecido la necesaria conexión entre los esfuerzos encaminados a dichos fines. En general, ni los sectores responsables del desarrollo de la economía y del mejoramiento social valoraban en medida suficiente la importancia que para sus propósitos podía tener una población educada, ni tampoco los organismos rectores de la educación consideraban adecuadamente las nuevas exigencias que sobre ésta imponían los planes para aumentar la productividad, ni los efectos de las aspiraciones y desajustes suscitados por la rápida evolución de la sociedad.

Con el fin de aunar la copiosa documentación preparada sobre cada uno de los puntos del temario de la Conferencia, el presente documento pretende justamente exponer, en síntesis integradora, la reciprocidad de influencias entre los factores económicos y sociales y los sistemas escolares de América Latina, mostrando en qué medida la situación educativa está condicionada por la demografía, la economía y la peculiar estructura social de la región. Esta modalidad en la presentación de las cuestiones mencionadas responde a los propósitos de la Conferencia de estudiar en conjunto, en forma integrada también, los medios más adecuados para resolver los problemas que plantea el propósito común de impulsar el desarrollo económico y social mediante una reorientación de los sistemas educativos nacionales.

El documento se refiere en primer término a la situación demográfica de América Latina y a las proyecciones previsibles de la misma en los aspectos que atañen más directamente a los sistemas educativos (Sección I); se describe después la estructura económica de la región y se destacan las consecuencias más importantes para la educación derivadas de dicha estructura y de su proceso evolutivo (Sección II). Tras exponer las características socioculturales latinoamericanas (Sección III), se muestra el estado actual de la educación (Sección IV). El documento termina considerando la posibilidad de integrar esos diversos factores mediante planes educativos vinculados a los planes nacionales de desarrollo económico y social (Sección V).

/En la

En la guía para los debates de la Conferencia se esbozan, por último, los problemas esenciales y las interrogantes más importantes que habrá de plantear una posible reorientación de los sistemas escolares para alcanzar los objetivos que fije la propia Conferencia.

I

EL CONDICIONAMIENTO DEMOGRAFICO

1. Cifras y estructura de la población latinoamericana

Según cálculos de las Naciones Unidas, la población de América Latina, incluida la de las zonas dependientes, ascendía a 63 millones en 1900, y representaba en ese año el 4 por ciento de la población del globo; hacia 1950 había aumentado a 163 millones y su participación en la población mundial era de 6.5 por ciento. La tasa media anual de crecimiento de la población aumentó de 1.8 por ciento entre 1900 y 1925, a 1.9 por ciento entre 1925 y 1935, a 2.0 por ciento entre 1935 y 1945, y a 2.4 por ciento en el decenio siguiente. En la actualidad es aproximadamente del 2.5 por ciento, cifra superior a la de cualquier otro continente, lo que supone una adición anual de más de 5 millones a su población. Esta última cifra excede el aumento que experimenta América del Norte, la Unión Soviética, África o Europa.

Entre 1960 y 1975 se espera que la población de las veinte repúblicas aumentará en 94 millones, pasando de 199 a 293 millones. A un promedio del 2.6 por ciento anual, el ritmo de crecimiento será algo mayor que la tasa obtenida en el pasado decenio. Hacia 1975 la población de este Continente habrá sobrepasado la de América del Norte y de la Unión Soviética.

El Brasil, con unos 66 millones de habitantes en 1960, tiene la mayor población de la región, y se espera que alcance a 99 millones en 1975.

La población de Argentina (21 millones en 1960) es la segunda en importancia de América del Sur; el tercer lugar lo ocupa Colombia (14 800 000). Esos tres países en conjunto comprenden el 73 por ciento de la población total de Sudamérica. En el grupo que forman México y los países de Centroamérica y el Caribe, la población de México (35 millones en 1960) es la más numerosa; representa el 58 por ciento de la de ese grupo y puede llegar al 60 por ciento aproximadamente en 1975. En este mismo grupo, el aumento esperado en la población total entre 1960 y 1975 varía del 35 por ciento

/en Cuba

en Cuba al 62 por ciento en la República Dominicana. Entre los países sudamericanos la gama es más amplia; se prevé un aumento de 14 por ciento en el caso del Uruguay y de 56 por ciento para el Perú.

A excepción de la Argentina, Chile, el Uruguay, Venezuela y Cuba, que tienen la mayoría de sus habitantes en las ciudades, la población de América Latina sigue siendo predominantemente rural. En México y Colombia está a punto de producirse un equilibrio en el número de habitantes de sus zonas rurales y urbanas. En los países restantes, salvo el Perú, El Salvador y Nicaragua, se espera que el elemento rural conserve la primacía hasta 1975. Considerando a los países sudamericanos en conjunto, puede decirse que desde este punto de vista están en una fase de transición, pues a mediados de la presente década la población urbana sobrepasará a la rural: aquélla aumentará en 67 por ciento entre 1960 y 1975, mientras que ésta sólo en 22 por ciento en el mismo período, si se realizan los supuestos utilizados en las proyecciones demográficas. En México y los países de Centroamérica y el Caribe se espera que el crecimiento de la población urbana sea también más rápido que el de la población rural durante 1960-75 (85 y 26 por ciento, respectivamente), aunque en este grupo de países el predominio numérico de la primera no se alcanzará probablemente hasta alrededor de 1970.

Debe señalarse, además, que se espera un aumento más rápido de la población en las grandes ciudades que en los pequeños núcleos urbanos.

Los cambios previsibles en la estructura por edad de la población agravarán el problema económico en varios países. Como consecuencia de la decreciente mortalidad, que beneficia a las edades más bajas, sin ir acompañada de una reducción comparable en la fecundidad, muchas de las poblaciones pueden experimentar cierto rejuvenecimiento demográfico, es decir, el número relativo de niños será proporcionalmente mayor que el de las personas que por su edad han de llevar a cabo los esfuerzos económicos que se requieren para mantener a esos niños. En particular, la población en edad escolar o escolar potencial puede crecer con más rapidez que la población total o la económicamente activa. Considerando la población en

/los grupos

los grupos de edad de 7 a 14 años como "la población en edad de recibir educación primaria" y de 15 a 19 como la población potencial de la escuela secundaria, en el trabajo titulado "Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina", preparado para la Conferencia, se verá que la población en edad escolar primaria en toda la región puede alcanzar una cifra ligeramente superior a 50 millones en 1970 (19.6 por ciento de la población total), en contraste con 38 millones en 1960 (19.2 por ciento del total). El grupo de edad de 15 a 19 años revela tendencias análogas, siendo algo más pronunciado en este caso el aumento relativo.

Estos totales globales no muestran, por cierto, las diferencias entre los países. La situación demográfica en América Latina varía desde la población de rápido crecimiento y alta fecundidad de la República Dominicana, con 20.9 por ciento en el grupo de edad 7-14 en 1960 y un probable 21.3 por ciento en 1975 - proporciones superiores al promedio -, a la situación del Uruguay, donde se ha llegado a la última etapa del ciclo demográfico con un bajo nivel de fecundidad y mortalidad (población con sólo 13.6 por ciento en el grupo de edad 7-14, con probable disminución al 12.8 por ciento en 1975). Además, del Uruguay, hay otros países que constituyen excepciones a la previsión señalada en el sentido de que los niños en edad de recibir instrucción primaria aumentarán con más rapidez que la población total; éstos son Argentina, Colombia, Cuba, Panamá y posiblemente Chile. En el otro extremo, El Salvador, Nicaragua y el Brasil es posible que experimenten los más altos incrementos relativos en su población en edad escolar. Como resultado de diferencias en la estructura por edad, es posible que en un país como Colombia haya, a fines del presente decenio, más niños de 7 a 14 años que en la Argentina, por ejemplo, aunque la población total de este último país puede entonces sobrepasar la del primero en 5 400 000.

El cuadro 1 proporciona para cada país los datos sobre población urbana y rural, y población en edad escolar referidos a 1950, 1960 y las proyecciones para 1970, así como los índices de crecimiento de la población total.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION URBANA, RURAL Y TOTAL; INDICES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL Y POBLACION EN EDADES DE 7 A 14 Y DE 15 A 19 AÑOS, EN LOS AÑOS 1950, 1960 Y PROYECCION PARA 1970

País	Población									Índice de crecimiento de la población total (base 1960=100)			Población por edades (en miles)					
	Urbana			Rural			Total			7 a 14			15 a 19					
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Argentina	11 040	14 205	17 485	6 150	6 795	7 505	17 190	21 000	24 990	82	100	119	2 630	3 250	3 735	1 605	1 800	2 170
Bolivia	1 015	1 380	1 980	1 915	2 220	2 560	2 930	3 600	4 540	81	100	126	585	700	900	310	375	460
Brasil	18 815	27 380	39 780	33 160	38 480	44 660	51 975	65 860	84 440	79	100	128	10 445	12 740	17 160	5 310	6 550	8 720
Colombia	4 170	7 065	11 080	6 975	7 705	8 510	11 145	14 770	19 590	75	100	133	2 195	3 095	4 000	1 160	1 490	2 100
Costa Rica	265	460	685	535	685	875	800	1 145	1 560	70	100	136	165	225	325	85	115	165
Cuba	3 065	4 110	5 345	2 455	2 710	2 995	5 520	6 820	8 340	81	100	122	1 010	1 215	1 450	540	670	805
Chile	3 575	5 010	6 900	2 500	2 625	2 760	6 075	7 635	9 660	80	100	127	1 135	1 420	1 780	590	755	965
Ecuador	910	1 500	2 235	2 285	2 785	3 395	3 195	4 285	5 630	75	100	131	640	860	1 170	320	445	595
El Salvador	685	1 020	1 515	1 185	1 375	1 600	1 870	2 395	3 115	78	100	130	375	455	645	200	240	335
Guatemala	760	1 205	1 940	2 280	2 775	3 385	3 040	3 980	5 325	76	100	134	610	805	1 110	320	405	560
Haití	380	710	1 290	2 730	3 015	3 330	3 110	3 725	4 620	83	100	124	590	720	910	320	375	470
Honduras	430	590	885	955	1 165	1 420	1 385	1 755	2 305	79	100	131	275	350	465	140	180	230
México	11 265	17 510	26 900	15 170	17 605	20 430	26 435	35 115	47 330	75	100	135	5 280	7 130	9 745	2 650	3 560	4 925
Nicaragua	370	625	930	690	840	1 025	1 060	1 465	1 955	72	100	133	225	280	420	115	150	210
Panamá	285	430	670	470	580	700	755	1 010	1 370	75	100	134	145	200	280	70	100	145
Paraguay	390	565	860	1 010	1 060	1 115	1 400	1 625	1 975	86	100	122	275	325	400	145	165	200
Perú	2 975	4 480	7 030	5 195	6 030	7 000	8 170	10 510	14 030	78	100	133	1 615	2 085	2 855	835	1 070	1 430
República Dominicana	505	865	1 480	1 625	1 980	2 415	2 130	2 845	3 895	75	100	137	450	595	820	225	290	410
Uruguay	1 895	2 245	2 505	515	515	515	2 410	2 760	3 020	87	100	109	330	375	400	215	210	240
Venezuela	2 675	4 515	6 805	2 300	2 420	2 545	4 975	6 935	9 350	72	100	135	960	1 355	1 870	500	685	980
Total	65 469	95 870	138 300	90 101	103 365	118 740	155 570	199 235	257 040	78	100	129	29 935	38 180	50 440	15 655	19 630	26 115

2. Algunas repercusiones económicas del rápido crecimiento de la población

Si se define el desarrollo económico en términos generales, en función del aumento del producto nacional por habitante, se deduce que sólo existirá un proceso de esta naturaleza cuando el producto nacional aumente persistentemente a un ritmo superior al de la población. Es decir, que en América Latina el producto nacional debiera aumentar a un ritmo superior al 2.5 por ciento por año. En la medida en que se exceda esa cifra, se obtendría un ingreso más alto por habitante.

En otras secciones de este documento se verá que el ritmo del crecimiento del producto depende, entre otros factores, de la utilización eficiente de los recursos y, primordialmente, de la tasa de formación de capital y de la capacitación del factor humano. El esfuerzo de capitalización ha de ser mayor en la medida en que se incremente la población. Para apreciar el orden de la magnitud de la formación de capital que tendrá que realizarse en América Latina para lograr un proceso de crecimiento persistente de su ingreso, sería útil hacer un cálculo ilustrativo de la masa de incremento neto anual de capital que debe realizarse sólo para mantener el ingreso por habitante. En efecto, si se requiriera, por ejemplo, 3 unidades de capital para obtener 1 unidad de producto por año y la población latinoamericana continuara creciendo a una tasa del 2.5 por ciento anual, una proporción del 7.5 por ciento del producto nacional deberá dedicarse a la formación de capital (o sea 3 veces 2.5). A esto habrá que agregar la masa de capital que se necesita para reponer aquella parte de las existencias que se desgastan por su uso en la actividad de producción, y que podría representar una cantidad aproximadamente igual a la de aquel 7.5 por ciento de producto nacional.

El predominio de población joven en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas aumenta la carga económica. El coeficiente medio de dependencia de los veinte países, es decir, el número de niños menores de 15 años y de personas mayores de 65 por cada 100 habitantes de 15 a 64 años, es 84. Si se compara esta cifra con el coeficiente 52 correspondiente al Uruguay, donde las tasas de natalidad son muy bajas, la proporción de la carga de
/dependencia en

dependencia en el resto de América Latina resalta en forma pronunciada. El Uruguay, la Argentina, Cuba y Chile son los únicos países cuyos coeficientes de dependencia son menores que el promedio de América Latina. En consecuencia, la carga económica de facilitar servicios educativos será más onerosa en el futuro: habrá por cabeza de familia más niños que antes en edad de asistir a la escuela.

La fuerza de trabajo de una población joven en rápido crecimiento tiene un alto grado de movilidad demográfica, ya que los recién ingresados en la vida laboral constituyen un gran porcentaje de toda la población económicamente activa, y sobrepasan con relativa rapidez a los que se encuentran en grupos de edad más alta. En principio, esto facilita la adaptabilidad a los cambios económicos, pero será necesario un crecimiento económico tal que permita absorber en actividades productivas toda la fuerza de trabajo y que no se genere el problema de desempleo y subempleo que traería consigo el descontento social tan conocido en los países latinoamericanos.

La concentración de habitantes en los centros urbanos impone demandas adicionales de recursos destinados a inversiones para la producción de servicios sociales, de educación, atención de salud, habitación y otros. En consecuencia, la posibilidad de satisfacer esos servicios en forma adecuada, sin afectar los recursos necesarios para otros fines, dependerá de la medida en que el incremento de población pueda ocuparse en actividades productivas que en definitiva redunden en un incremento del ingreso nacional.

3. Tendencias demográficas y población escolar

Si se toma el grupo de edad de 7 a 14 años como base de cálculo para determinar los coeficientes de matrícula en la escuela primaria, y se ajusta la población en esas edades teniendo en cuenta la duración de seis años de la educación primaria y los efectos de repetición de cursos, se comprueba que, con excepción de un país, la población escolar ha crecido más rápidamente que la población en edad escolar, y que los coeficientes de matrícula en los países latinoamericanos han aumentado de un promedio de 64 a 72 entre 1955 y 1959. Los niños no matriculados en las escuelas han disminuido, de acuerdo

/con las

con las informaciones anteriores, de 13 millones en 1950-54 a 10 millones en 1959. En 1959 ocho países tenían el 90 por ciento o más de su población en edad escolar matriculada en la escuela primaria; tres mostraron tasas de entre 70 y 89 por ciento; siete estaban dentro de la categoría de 50 a 69 por ciento y en dos países las tasas eran inferiores al 40 por ciento.

La distribución de la matrícula parece ser muy desigual en las diversas regiones de los países, y según datos parciales, las tasas regionales pueden fluctuar desde el 100 por ciento a menos de 10 por ciento. La matrícula urbana se muestra como satisfactoria estadísticamente en casi todos los países, ya que se aproxima al 100 por ciento, en agudo contraste con las tasas rurales, que varían entre 17 y 86 por ciento, la mayoría de las zonas rurales tienen menos del 50 por ciento de sus niños en la escuela. Si se relacionan estos hechos con las tendencias de población antes indicadas, se advierte que la mayor gravedad del problema de la matrícula bruta continuará planteándose en las zonas rurales.



II

LAS BASES ECONOMICAS

El desarrollo económico equivale al mejoramiento del nivel de ingreso por habitante y la programación económica se propone principalmente orientar la asignación de recursos para lograr esa finalidad. Sin embargo, el proceso de desarrollo es extremadamente complejo. Las influencias económicas, políticas y sociales que intervienen en él están íntimamente ligadas y el economista se encuentra ante problemas a los que no puede hacer frente con los instrumentos analíticos tradicionales y que, por lo demás, no corresponden estrictamente a su campo de acción. Los economistas están de acuerdo en que el principal objetivo del desarrollo económico debe ser el mejoramiento de los niveles de vida, pero muchos de ellos insisten en que la ciencia económica por sí sola no puede dar una respuesta definitiva acerca de problemas tales como la distribución óptima del ingreso, las asignaciones debidas para educación y otros servicios sociales o las normas adecuadas para satisfacer necesidades fundamentales del hombre, como las de alimentación, vestido y vivienda. Sin embargo, aunque las respuestas a esas materias de orden social puedan depender de valores no económicos, la programación económica debe tomar en cuenta las múltiples relaciones entre bienestar humano y capacidad productiva. El problema consiste en integrar la política social con la económica, de modo que la elevación de los niveles de vida, además de ser un fin en sí mismo, constituya parte del proceso orientador del sistema y del ambiente económico e institucional para lograr la continuidad del crecimiento y que éste pueda sostenerse con sus propios medios.

En las páginas siguientes se resumen los principales problemas del desarrollo económico en América Latina. Algunos de esos problemas se relacionan íntimamente y de manera evidente con la educación, mientras que en otros la relación es más remota. Todos ellos, sin embargo, deben tomarse en cuenta para llegar a una valoración equilibrada del papel que la educación puede desempeñar en la economía y de la asignación óptima de recursos a la educación.

1. Características económicas de la región

a) La etapa actual del desarrollo económico

El grado actual de desarrollo de América Latina puede apreciarse, en síntesis, por el hecho de que su nivel medio de ingreso por habitante, de 300 dólares por año, constituye un tercio del que se obtiene en la Europa Occidental y aproximadamente una séptima parte del correspondiente a los Estados Unidos. (Véase el cuadro 2.) Si en el futuro América Latina sigue creciendo como en el último decenio, al ritmo anual de 2.4 por ciento, necesitaría alrededor de 45 años para alcanzar el nivel de ingreso que hoy tiene la Europa Occidental. Esas cifras ilustran en forma evidente el bajo nivel medio de vida que prevalece en América Latina.

La situación se agrava todavía más si se considera la forma en que se distribuye ese ingreso. En efecto, investigaciones efectuadas en algunos países, así como numerosos índices, demuestran que en general, tanto si se considera la distribución familiar como la que se hace entre el trabajo y el capital, el ingreso se reparte de un modo más desigual que en los Estados Unidos o en la Europa Occidental. Es más, al parecer, la desigualdad en la distribución es más intensa en algunos países latinoamericanos que en otros situados fuera de la región que también se encuentran en proceso de desarrollo.

Entre los factores de especial importancia que influyen para que se acentúe la desigual distribución del ingreso en América Latina, debieran citarse la concentración de la propiedad, tal como se presenta en el sector agropecuario, la baja productividad que caracteriza a las áreas rurales y a ciertas actividades de las zonas urbanas, así como el desempleo y el subempleo que imperan en la mayoría de los países latinoamericanos. Tampoco son ajenos a este fenómeno una constelación de factores sociales y políticos y en ciertos casos una desigualdad también extremada de la educación.

Quadro 2

AMERICA LATINA: NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE ^{a/}
 (Promedio 1955-59 en dólares de 1950)

País	Ingreso	País	Ingreso
<u>América Latina</u>	<u>300</u>		
Venezuela	1 000	Ecuador	140
Argentina	550	Paraguay	100 ^{b/}
Uruguay	400 ^{b/}	Haití	80
Cuba	375	Bolivia	75 ^{b/}
Panamá	350	<u>Países de la O.E.C.E. ^{c/}</u>	<u>900</u>
Chile	325	Reino Unido	1 150
Colombia	300	Bélgica	1 140
Brasil	250	Noruega	1 100
Costa Rica	250	Francia	1 090
República Dominicana	200	Dinamarca	1 085
Perú	175	Rep. Federal de Alemania	1 035
Guatemala	175	Países Bajos	1 025
El Salvador	175	Italia	590
Honduras	175		
Nicaragua	175	Estados Unidos	2 060

Fuentes: Los datos relativos a América Latina están expresados en precios corrientes y fueron tomados del Boletín Económico de América Latina, vol. V (1960), "Suplemento estadístico". Dichos datos se convirtieron a dólares aplicando los tipos de cambio de paridad correspondientes al año 1950. Para la mayor parte de los países las cifras expuestas deben aceptarse solamente como indicadoras de orden de magnitud. Para los Estados Unidos y los países de la Europa Occidental, se adoptó el poder adquisitivo de las respectivas unidades monetarias tal como está indicado en OECE Comparative National Products and Price Levels, 1958. Dichos datos fueron extrapolados de acuerdo con los índices de crecimiento de los productos nacionales brutos correspondiente a cada país.

^{a/} Para América Latina, producto interno bruto por habitante. Para los Estados Unidos y países europeos, el producto nacional bruto por habitante.

^{b/} Estimación.

^{c/} Excluyendo a España.

/En Chile ^{1/}

En Chile^{1/} una estimación realizada recientemente señala que en 1954 menos del 3 por ciento de las personas de escalas superiores de ingreso obtenían una cuarta parte del ingreso personal total, mientras que en el otro extremo alrededor del 55 por ciento recibía menos del 16 por ciento del ingreso. En México se ha estimado para el año 1957 que una proporción inferior al 5 por ciento de las familias ubicadas en las escalas superiores participaban en más del 36 por ciento del ingreso personal, mientras que en el otro extremo, el 56 por ciento de las familias sólo percibían el 19 por ciento del total.^{2/} Datos de 1950 relativos a El Salvador revelan que menos del 8 por ciento de las familias recibían más de la mitad del ingreso personal del país, mientras que el 61 por ciento de ellas participan en una quinta parte del ingreso personal.^{3/} El Comité Shoup, en su estudio sobre el sistema fiscal de Venezuela, señala que "cerca de una octava parte de los que perciben ingresos obtienen la mitad del ingreso total. Al otro extremo, un 45 por ciento recibe la décima parte de dicho ingreso".^{4/} Por último, un estudio reciente realizado en el Ecuador ponía de relieve que el 78 por ciento de la población recibía menos del 55 por ciento del ingreso nacional mientras que algo más del uno por ciento contaba con el 17 por ciento.^{5/}

- 1/ Roberto Jadue, Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: período 1940-54 (tesis de grado presentada en la Escuela de Economía de Chile). Dada la complejidad de este tipo de investigaciones, véase, para mayores detalles técnicos relativos a las fuentes originales y a la metodología utilizada, el informe económico que se incluye en la documentación de esta Conferencia. La precedente observación se extiende también a las citas siguientes, que se refieren a la distribución del ingreso.
- 2/ Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, México, D.F., 1960.
- 3/ Véase W.J. Feuerlein, "Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador", Revista de Economía de El Salvador, Tomo V, Nos. 13-16, enero-diciembre 1953, p. 623.
- 4/ Comisión de Estudios Financieros y Administrativos (Ministerio de Hacienda), Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela, tomo I, Caracas, 1960.
- 5/ Reinaldo Torres Caicedo, Los estratos socio-económicos del Ecuador. Un ensayo de cuantificación, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, 1960. Datos tomados de El Trimestre Económico, núm. 112, octubre-diciembre de 1961.

Si se comparan esos índices con los de los países industrializados de más alto nivel de ingreso, se comprueba que en éstos la distribución muestra una desigualdad menos acentuada. Así, por ejemplo, en el Reino Unido, en los Estados Unidos, las investigaciones correspondientes indican que un 10 por ciento de las unidades familiares de más alto ingreso percibe el 30 por ciento del total del ingreso personal, mientras las familias ubicadas en tramos inferiores de ingreso - que representan un 50 por ciento del total - participan con una cuarta parte aproximadamente del ingreso.^{6/} Este grado de desigualdad en la distribución todavía se reduciría algo si se hicieran los ajustes correspondientes por concepto de los impuestos que se pagan en los Estados Unidos y en el Reino Unido.

Es un fenómeno común que el ingreso se distribuya en forma muy despareja entre las diversas regiones geográficas de un país. Generalmente, la población que vive en las ciudades percibe un ingreso muchas veces mayor que el que prevalece en el resto del país. Algunas cifras de que se dispone para el Brasil son ilustrativas de este fenómeno de la distribución regional. Las estimaciones indican que siete de los estados del centro y el sur de ese país, que en conjunto representan el 30 por ciento de la población total, reciben alrededor del 80 por ciento del ingreso nacional, es decir, que el 70 por ciento restante de la población del país sólo percibe el 20 por ciento. En el Estado de Guanabara (antigua ciudad de Río de Janeiro), el ingreso medio por habitante es 14 veces mayor que en el estado de Piauí, que tiene el más bajo nivel de ingreso por habitante del país.^{7/}

Por otra parte, las estimaciones estadísticas sobre la distribución funcional del ingreso en América Latina, demuestran que la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional es más baja que en los países industrializados. Así, por ejemplo, en seis países de la región esa proporción era en 1957 alrededor del 50 por ciento, mientras que en los Estados Unidos y en el Reino Unido era de 70 por ciento.

^{6/} H. Lydall y J.B. Lansing, "Distribution of Personal Income and Wealth", American Economic Review, marzo de 1959.

^{7/} Véase G.F. Loeb, Industrialization and Balanced Growth, (Groningen, J.B. Wolters, 1957), cuadro 10.

Todas estas cifras son índices de la marcada desigualdad en la distribución del ingreso existente en América Latina, característica socio económica común de los países de reducido nivel de vida. No se trata aquí de examinar cuál sería la estructura óptima de la distribución del ingreso en relación con el desarrollo económico. Su determinación no es fácil y son muy complejos los factores de orden económico y social que influyen en ella. Sin embargo, debe señalarse que la distribución del ingreso en muchos países latinoamericanos muestra un grado excesivo de desigualdad que, además de sus implicaciones económicas - por lo que atañe a la formación de capital, a la magnitud del mercado interno y, como obstáculo al proceso de desarrollo -, trae consigo graves consecuencias para la integración social de dichos países, consideración no menos importante que la de carácter económico. En particular, grandes sectores de la población están relegados a un nivel de vida muy inferior y distante del de otras y, como esta situación se asocia con el analfabetismo o el semianalfabetismo, esos grupos carecen prácticamente de oportunidades para participar plenamente en la actividad económica productiva.

b) La reciente experiencia de crecimiento de la región

Desde fines de la segunda guerra mundial, la tasa de crecimiento del producto total en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido relativamente alta, aunque menor que la registrada en otros países, particularmente, los de economía centralmente planificada. Sin embargo, si se toma en cuenta el incremento de la población (2.5 por ciento anual), se comprueba que el ingreso por habitante para el promedio de la región ha crecido sólo en 2.4 por ciento por año, o sea, a un ritmo inferior al de los países de la Europa Occidental y Oriental.

En el período inmediatamente posterior al conflicto mundial, el crecimiento fue algo superior, pero en el último quinquenio, el ritmo de crecimiento económico ha disminuido en muchos de los países de la región, hasta el punto de que en algunos de ellos la tasa de crecimiento del ingreso por habitante fue prácticamente nula.

/La región

La región ha experimentado una evolución marcadamente dispareja, a juzgar por los índices del ingreso, por habitante de los diversos países. En efecto, en algunos - el Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela - el crecimiento es mucho más rápido que el promedio para la región. En otros grupo de países - Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay - el crecimiento ha sido mucho más lento y hasta se aprecia un estancamiento del ingreso por habitante en los años recientes.

En el grupo de países de rápido crecimiento se comprueba que el sector externo y el desarrollo industrial, con diferentes grados de intensidad, fueron los factores dinámicos decisivos. El sector externo ejerció su estímulo en algunos países a través de los productos tradicionales como el petróleo, el café y el banano, sujetos a fluctuaciones de demanda y de precios; en otros, a través de nuevas líneas de producción agrícola, como es el caso de México. En cierto modo el Brasil representa el ejemplo de un país que, no obstante la evolución desfavorable del sector externo, ha continuado creciendo merced al desarrollo interno.

En el segundo grupo de países, el sector externo no proporcionó el estímulo dinámico para el crecimiento y la demanda interna no creció bastante para sustituirlo, ya que se vio limitada en buena parte por el mismo sector externo. Así, pues, salvo algunas excepciones, la experiencia de crecimiento de los países latinoamericanos en el último decenio, indica que, por razones que se asocian con el estancamiento de la demanda externa, con la rigidez interna de la oferta o con ambas cosas a la vez, ya no se puede confiar en que el sector externo tradicional siga siendo por sí sólo el elemento propulsor del crecimiento económico tal como en el pasado. La tasa de crecimiento del producto por habitante (2.4 por ciento anual) es evidentemente inferior a la que se requiere para alcanzar una elevación rápida del nivel económico y social. En consecuencia, habrá que persistir y buscar nuevas fuerzas del crecimiento económico en una industrialización adecuada y en una diversificación del comercio exterior, objetivos que, a su vez, implican una modificación de la estructura económica de los países latinoamericanos así como la introducción de profundos cambios en ciertas instituciones económicas.

c) Estructura de la producción y del empleo

La actividad económica primaria es en América Latina la fuente principal del producto nacional. El sector agropecuario y la minería generan alrededor del 28 por ciento del producto interno bruto, mientras que el sector manufacturero contribuye con el 19 por ciento y las actividades de la construcción con el 3 por ciento. El otro 50 por ciento del producto bruto está constituido por servicios de toda clase, entre los que el comercio es una de las actividades más importantes. (Véase el cuadro 3.)

La Argentina, Chile y Venezuela son probablemente los únicos países de la región donde las actividades agropecuarias no aportan la mayor contribución al producto bruto. En la Argentina se estima que la agricultura y la ganadería contribuyen con alrededor del 16 por ciento, mientras que corresponde a la manufactura el 23 por ciento. En Chile, el 16 por ciento del producto se obtiene del sector agropecuario y alrededor del 21 por ciento del manufacturero. En Venezuela, el sector más importante es la minería (petróleo), que representa el 31 por ciento del producto total, en tanto que las actividades relacionadas con el agro contribuyen con menos del 6 por ciento. En México los sectores agropecuario y manufacturero participan cada uno de ellos con una proporción similar de alrededor del 20 por ciento. En todos los demás países, la actividad agropecuaria representa el sector que aporta la mayor contribución al producto total.

La importancia de la agricultura en la economía latinoamericana fue todavía mayor en los primeros años de la postguerra. A partir de entonces el sector manufacturero incrementó su participación en la formación del producto como resultado de un intenso desarrollo de las actividades industriales, cuyo ritmo cedió en cierto grado en el último quinquenio. En efecto, se estima que en los primeros años de la postguerra la agricultura y ganadería contribuían a la formación del producto con el 27 por ciento en comparación con el 22 por ciento que registran en la actualidad.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CONTRIBUCION DE LOS SECTORES ECONOMICOS A LA
 FORMACION DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1957

(En porcentaje del total)

Sector de la economía	Contribución porcentual
<u>Producción de bienes</u>	<u>50</u>
Agricultura	22
Manufacturas	19
Minería	6
Construcción	3
<u>Producción de servicios</u>	<u>50</u>
Comercio y bancos	19
Gobierno	7
Transporte y comunicaciones	9
Otros servicios	15
<u>Producto bruto interno</u>	<u>100</u>

Fuente: Estadísticas oficiales elaboradas por CEPAL.

La actividad económica primaria constituye también la principal fuente de empleo en América Latina. Alrededor del 50 por ciento de la población activa se dedica a las actividades agropecuarias, el 1 por ciento a la minería, el 4 por ciento a la construcción, el 14 por ciento a las manufacturas y el 31 por ciento restante a servicios en general.

Si se compara el producto obtenido con la ocupación se comprueba que es baja la productividad del trabajador latinoamericano. Influyen en ello muchos factores, entre otros, la dotación relativamente escasa de capital con que se trabaja, el nivel extremadamente bajo de educación y de formación profesional, y el atraso técnico inherente a esta situación. El fenómeno afecta con mayor gravedad al sector agropecuario. En estas actividades la dotación de capital por trabajador y el nivel educativo son mucho más bajos que en los demás sectores de la economía.

En el cuadro 4 se recoge una estimación del producto obtenido por persona activa en cada uno de los grandes sectores económicos. Sus cifras, no obstante su carácter estimativo, permiten deducir conclusiones muy significativas sobre las diferencias de productividad entre las distintas actividades, en relación con su nivel promedio para el conjunto de América Latina.

El producto por persona activa en el sector agropecuario es menos de la mitad del que se obtiene en la economía en su conjunto, menos de un tercio en relación con el sector manufacturero y dos quintos del producto por hombre ocupado en la construcción. Estas diferencias resultan de la comparación de cifras que corresponden al promedio de productividad de cada uno de los sectores considerados, por lo que dentro de ellos existen actividades con un producto por hombre ocupado superior o inferior a esos promedios.

Si se toma en cuenta que la baja productividad del sector agropecuario corresponde a la mitad de la población activa de América Latina, queda bien de manifiesto el hecho social y económico de que la baja productividad promedio en América Latina se debe en gran medida al reducido producto resultante de las actividades agropecuarias.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: VALOR AGREGADO POR PERSONA ACTIVA Y POR SECTOR
ECONOMICO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1950

(En dólares)

Sector de la economía	Valor agregado
Agricultura	300
Minería	3 050
Industria manufacturera	950
Construcción	750
Servicios	1 300
Producto interno bruto	700

Fuente: Estadísticas nacionales elaboradas por CEPAL.

No obstante ciertos progresos considerables en algunas actividades agropecuarias, este fenómeno de la reducida productividad persiste tradicionalmente en un cuadro institucional político y social que en varios aspectos presenta serios obstáculos a los cambios indispensables para el proceso de desarrollo.

En general, la estructura de la producción y el empleo en la mayoría de los países de América Latina es común a la de países de bajo nivel de ingreso; a saber: preponderancia de actividades primarias y de servicios de baja productividad, elevada cuota de exportaciones de un número reducido de productos agropecuarios o mineros y alta proporción de importaciones de bienes terminados para inversión así como de consumo, en algunos casos, y de materias primas y bienes semielaborados de importancia primordial para las actividades industriales. Esa estructura del comercio exterior latinoamericano ha determinado en modo decisivo que las economías de los países de la región sean extremadamente vulnerables a las fluctuaciones que se producen fuera de ella, perjudicando de esta manera su capacidad para lograr en forma sostenida una elevada tasa de desarrollo económico.

2. Los obstáculos al crecimiento económico

a) Pañel de la inversión y de la formación de capacidad productiva

No se puede lograr un tasa de crecimiento económico satisfactoria y sostenida si un país no aumenta su capacidad productiva, lo que, a su vez, depende de la proporción anual del producto nacional que se destina a reposición y adquisición de nuevas máquinas e instalaciones, a elementos del transporte y a la construcción de edificios y obras públicas en general que van a integrar el capital social básico del país. Mientras mayor sea el ahorro que pueda traducirse en inversiones en esa clase de bienes, mayor será la capacidad de un país para alterar la estructura de la producción y hacer frente a los cambios de la composición de la demanda

/interna y

interna y externa que un proceso de desarrollo trae consigo. Por otra parte, la proporción anual de esas inversiones con respecto al producto nacional mide, en cierto modo, el ritmo de incorporación del progreso tecnológico en el sistema económico. En este aspecto, el progreso es el resultado de una mayor capacitación del factor humano y de una mejor dotación de capital.

En consecuencia, será de gran utilidad citar algunos índices comparativos para dar idea de la situación de América Latina en esta materia. Así, por ejemplo, la capacidad de generación de energía eléctrica en los países latinoamericanos varía entre 12 y 142 vatios por habitante, con un promedio no ponderado de 63, mientras que en los Estados Unidos es de 920 vatios por habitante. Los países de la región poseen entre 14 y 164 kilómetros de vías férreas y caminos mejorados por cada 10,000 hectáreas de tierra arable (promedio no ponderado de 56), en contraste con los 207 de que disponen los Estados Unidos.^{8/} A su vez, las inversiones en el factor humano, que pueden apreciarse por los niveles de capacitación muestran las diferencias notables que se señalan en otras secciones de este documento.

Considerando en su conjunto la proporción del producto anual que se destina a renovación y ampliación de la capacidad productiva, se comprueba que en el trienio 1957-59 América Latina invirtió, en promedio, un 16 por ciento del producto bruto anual coeficiente que suele ser más elevado en países de más alto nivel de ingreso por habitante. Así, por ejemplo, la República Federal de Alemania, los Países Bajos, Noruega, el Japón y el Canadá en los últimos años han estado destinando a la inversión

^{8/} Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Comparative Data on Latin American Countries, (Washington, 1960).

alrededor del 20 por ciento del producto bruto. Aun más alto parece ser el coeficiente de inversión en la URSS y otros países de economía centralmente planificada.^{9/} Aunque en algunos países latinoamericanos los coeficientes de inversión se equiparan con aquel porcentaje, en la mayoría de ellos están muy por debajo de él. Además, no hay ningún indicio claro de que la tasa de formación de capital esté aumentando en América Latina en su conjunto. Por el contrario, en los últimos años ha disminuido como consecuencia del descenso relativo de su capacidad de compra externa.

El fenómeno del bajo coeficiente de formación de capital se manifiesta también en otras regiones de reducido nivel de ingreso. Así, por ejemplo, en el período 1957-58, el coeficiente de inversión bruta fue sólo del 10 por ciento en la India y Ceilán, 8 por ciento en Filipinas, 11 en Egipto, 13 en Ghana, 14 en Turquía y 16 en Portugal.

Un índice de especial interés, por lo que atañe a la formación de capital, es la participación del sector público en ese proceso en los países de América Latina, ya que dicho sector efectúa las inversiones en sectores básicos de propulsión del desarrollo-económico social. Esa participación, que ha tendido a aumentar en el último decenio, alcanza la elevada proporción del 30 por ciento en promedio con respecto al total de la inversión, si bien en algunos países de la región de más reducido nivel de ingreso es significativamente menor ese coeficiente. En los Estados Unidos es aproximadamente 20 por ciento; en otros países como el Canadá, la República Federal de Alemania y el Japón, la participación del sector público es muy parecida a la del promedio latinoamericano y en Francia, los Países Bajos y Suecia es mayor.

^{9/} Los coeficientes de inversión por países, pueden no ser estrictamente comparables, pues es frecuente que existan niveles de precios relativos distintos, así como diferencias en los conceptos económicos de inversión y de producto. Sin embargo, estas diferencias no son en la práctica de tal magnitud que modifiquen las conclusiones generales destacadas en este documento.

No menos importante para el crecimiento económico que el nivel absoluto de las inversiones es su composición, ya que pueden ser más o menos productivas según su naturaleza, la forma en que se combinan con otros factores de la producción y el grado en que reflejan los adelantos tecnológicos en sus diversos aspectos. La experiencia demuestra que a veces una proporción significativa de las inversiones de América Latina se ha destinado a edificios residenciales o a otras formas de activo de baja productividad social.

En términos generales y simplificando extremadamente el problema, pueden señalarse para el conjunto de América Latina dos tipos de factores limitativos de la elevación de la formación de capital que, en esencia, no son independientes. Uno atañe al nivel de ingreso y a su distribución y el otro a la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y a su dependencia del exterior en el abastecimiento de bienes de capital.

Es evidente que un país de bajo nivel de ingreso por habitante tiene serias dificultades para incrementar la formación de capital que necesita para su crecimiento, en virtud de que debe mantener niveles mínimos de consumo. Ciertamente es que esa situación puede mejorarse en la medida en que adopte una política orientada a la utilización más eficiente de sus recursos para satisfacer la demanda interna y externa. Aspectos importantes de esa política pueden ser los de corregir las implicaciones desfavorables de una exagerada desigualdad en la distribución del ingreso. Además de esas medidas, el círculo vicioso de pobreza y falta de capital sólo puede romperse mediante la cooperación técnica y financiera del exterior, necesaria para que la economía logre un nivel de ingreso y condiciones apropiadas a fin de mantener por sí misma su desarrollo ulterior. Los otros problemas de la formación de capital en América Latina se relacionan con el hecho de que la mayoría de los bienes duraderos de producción - maquinaria, equipo y elementos de transporte, por ejemplo - deben

/adquirirse fuera

adquirirse fuera de la región, pues sólo en la Argentina, México y el Brasil existe cierta producción significativa de esa clase de bienes y las importaciones tienen una alta participación en el abastecimiento de bienes de capital en seis países de la región. (Véase el cuadro 5.) En otros países no existen prácticamente industrias metalúrgicas de bienes de capital y han de abastecerse por completo desde el exterior.

La dependencia con respecto a la evolución del comercio exterior hace que tanto los niveles de inversión como, en cierta medida, los coeficientes con respecto al ingreso estén íntimamente relacionados con el curso de la capacidad de compra externa. Alrededor del 70 por ciento de las importaciones de América Latina está constituido por bienes de capital y productos intermedios. En consecuencia, un descenso relativo o absoluto de la capacidad para importar no puede compensarse mediante reducciones en la importación de bienes de consumo, que es relativamente pequeña en unos casos o de demanda popular en otros, ni de productos intermedios, porque se afectaría de inmediato al nivel de producción y ocupación. Los países recurren por eso a la contracción de las importaciones de bienes de capital. Cuando estas soluciones de emergencia se convierten en situaciones crónicas, no sólo dificultan el ritmo de crecimiento e incluso el nivel de ingreso del período inmediato, sino también la capacidad productiva para el futuro, lo que obliga a los países a redoblar sus esfuerzos para reiniciar el proceso de crecimiento cuando ulteriormente mejora su capacidad de compra externa.

b) La capacidad para importar

Tradicionalmente, las exportaciones significaron el mayor estímulo al desarrollo económico de los países de la región. Sin embargo, ya hace tiempo que, salvo en algunos casos, las exportaciones latinoamericanas han quedado a la zaga del crecimiento de la producción y del comercio mundial. De 1948 a 1957, por ejemplo, el volumen de exportaciones de todos los países de producción primaria aumentó aproximadamente en 50 por

Cuadro 5

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES EN EL ABASTECIMIENTO DE
 ALGUNOS PRODUCTOS EN PAISES SELECCIONADOS LATINOAMERICANOS

País	Bienes de capital <u>a/</u> (1957-58)	Acero terminado (1958-59)	Productos químicos (1959)	Papeles y cartones <u>b/</u> (1955-57)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Argentina	13 <u>c/</u>	39	16	31
Brasil	53	18	14	26
Colombia	71 <u>d/</u>	54	38	67
Chile	72	<u>e/</u>	38	15
México	41	8	30	26
Venezuela	99	100	67	85

- Fuentes:** (1) Estudios de desarrollo económico efectuados por CEPAL y estadísticas nacionales.
 (2) Estudio de la industria siderúrgica en América Latina (E/CN.12/293/Rev. 1, ST/TAA/Ser.C.16), 1954 y estadísticas nacionales.
 (3) El Mercado Latinoamericano de productos químicos (CEPAL,E/CN.12/591), 1961.
 (4) El papel y la celulosa en América Latina: situación actual y tendencias futuras de su demanda, producción e intercambio, preparado por el Grupo Asesor CEPAL/FEO/DOAT (CEPAL,E/CN.12/570), 1961.

a/ Maquinaria, equipo y vehículos comerciales.

b/ Incluido papel de prensa.

c/ 1954-55.

d/ 1956-57.

e/ Exportador neto.

/ciento, mientras

ciento, mientras que las de América Latina no lo hicieron más que en la mitad de dicha proporción. Más aún, si se excluye el petróleo, el crecimiento del volumen de las exportaciones de la región sólo representa la cuarta parte del correspondiente a todos los países de producción primaria.

Por otra parte, desde 1951, el muy lento crecimiento del volumen de exportaciones ha ido acompañado con un deterioro de la relación de precios de intercambio exterior que se ha hecho más intenso a partir de 1954. En consecuencia, el poder de compra corriente de la región en su conjunto ha tendido a disminuir en relación con el incremento de la población.

Entre los factores que limitan el crecimiento de la demanda de los productos tradicionales latinoamericanos están la sustitución de los productos naturales por productos sintéticos, el estímulo y la protección a la producción primaria y agropecuaria en los países industrializados y la aparición de nuevas y a veces más baratas fuentes de provisión fuera de América Latina. Además, las exportaciones latinoamericanas se han resentido en cierto grado de la menor tasa de crecimiento del ingreso en los Estados Unidos en la postguerra, ya que este país constituye uno de los principales mercados tradicionales para productos latinoamericanos.

Finalmente y a modo de síntesis, debieran destacarse dos factores de orden estructural que dificultan la solución del problema de incrementar el poder de compra externo de la región. Uno se relaciona con la existencia de rigideces internas que obstaculizan el reajuste inmediato de la oferta a las condiciones del mercado internacional y el otro se origina en la composición actual del comercio exterior latinoamericano. En efecto, la demanda externa de productos tradicionales de América Latina, aun en ausencia de otros factores limitantes, tendería siempre a crecer en menor proporción que sus requerimientos de importaciones a consecuencia de la marcada diferencia que tienen los coeficientes de elasticidad de la demanda de una y otra clase de bienes.

c) La situación de la agricultura

El hecho de que en las economías latinoamericanas la mitad de la población activa total esté dedicada a la actividad agropecuaria y sólo contribuya con menos de una cuarta parte al producto interno constituye uno de los problemas del desarrollo económico de la región. En efecto, este sector de tan baja productividad en promedio es el principal abastecedor de las exportaciones, pues más del 60 por ciento del total de las ventas al exterior de América Latina proceden de él. Por otra parte, el agro satisface la mayor parte de las necesidades alimenticias locales y solamente un número reducido de países de la región son importadores netos de productos agropecuarios en escala significativa, aunque en los últimos años dichas importaciones han tendido a aumentar.

Es cierto que en la mayoría de los países latinoamericanos podrían señalarse tres tipos de explotación agropecuaria: uno más adelantado, de carácter empresarial moderno pero relativamente pequeño; otro mucho menos desarrollado, representado por la agricultura de subsistencia o destinada a los mercados locales, y un tercero de producción para la venta al exterior, que suele estar dotado de mayor eficiencia. Estas diferencias no alteran la apreciación de carácter general de que en el sector agropecuario en su conjunto reside uno de los problemas económico-sociales más graves que debe encarar todo plan de desarrollo de la región.

El volumen de la producción agropecuaria ha aumentado a un ritmo muy lento en estos últimos años. Comparado con la población, el producto agropecuario por habitante ha crecido en el último decenio a una tasa algo superior al 1 por ciento anual. Aunque varios países - México, Ecuador, El Salvador y Nicaragua - registraron aumentos apreciables gracias a la introducción o expansión de nuevos productos de origen agrícola destinados en gran parte a la exportación, el crecimiento de la producción tradicional de exportación ha sido relativamente insignificante si se considera el promedio de la región. La producción destinada al consumo

/interno y

interno y dentro de ella la propiamente agrícola, creció en general más que la dirigida al exterior. Sin embargo, tomando en consideración el incremento del ingreso por habitante, los desplazamientos rurales hacia las ciudades, el comportamiento relativo de los precios agropecuarios y el aumento considerable de las importaciones de alimentos, es evidente que aquel crecimiento de producción resulta insuficiente para atender a las crecientes y más diversificadas demandas nacionales que se han operado en los últimos años. Y ello independientemente del bajo nivel de vida general que prevalece en el promedio de la región.

Por el lado de las condiciones de producción y de la oferta, existe un gran número de factores de diversa naturaleza que contribuyen a la baja productividad y al lento crecimiento de la producción agropecuaria. Entre ellos cabe mencionar el régimen de tenencia y explotación de la tierra, el atraso técnico y educativo, la baja dotación de capital, la inadecuada organización social y económica de la producción, los sistemas ineficientes de comercialización, la falta de investigación científica y técnica, la carencia de asistencia técnica directa al agricultor para mejorar sus explotaciones y, en general, la ausencia de una política integral y coherente de promoción del desarrollo de la economía rural en todos sus aspectos.

A continuación se analizan en forma muy breve algunos de estos problemas. A base de la información recogida por el Instituto Interamericano de Estadística^{10/}, complementada con encuestas efectuadas por algunos países, el cuadro 6 muestra la distribución de la tierra según el tamaño de las explotaciones, lo que indica el grado de concentración de la propiedad para el conjunto de la región en años próximos a 1950. Aunque desde entonces esa distribución ha experimentado variaciones de consideración - de distinto grado por países - con motivo de reformas y medidas adoptadas en varios países de la región, sus cifras siguen representando un índice de la magnitud del problema de la tenencia de la tierra en la mayoría de los países latinoamericanos. Como puede apreciarse en dicho cuadro, algo más del 1 por ciento de las explotaciones de América Latina abarcaban en aquellas fechas cerca del 65 por ciento de la superficie agrícola mientras que, en el otro extremo, casi los dos tercios de los agricultores explotaban menos de un 4 por ciento de la tierra.

^{10/} La estructura agropecuaria de las naciones latinoamericanas (Washington, 1957).

Cuadro 6

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL ESTIMADA DE LOS PREDIOS
AGRICOLAS, ALREDEDOR DE 1950

Tamaño de las explotaciones agrícolas (hectáreas)	Porcentaje de las explotaciones agrícolas	Porcentaje de la superficie de tierra
0 - 20	72.6	3.7
20 - 100	18.00	8.4
100 - 1 000	7.9	23.0
Más de 1 000	1.5	64.9
Total	100.0	100.0

Fuente: Oscar Delgado, Estructura y reforma agraria en Latinoamérica (mimeografiado), citado por T. F. Carroll, "The Land Reform Issue in Latin America", en Latin America Issues, editado por A. Hirschman, Twentieth Century Fund (Nueva York, 1961).

A esta desigual distribución de la tierra se añadía el hecho de que una proporción considerable de ella (cerca del 40 por ciento) no era explotada directamente por los propietarios. En efecto, la situación expuesta no conduce a lo que pudiera llamarse el tamaño "óptimo" de la unidad de producción. Tal estructura de distribución de la tierra presenta - entre otros - el problema de que, junto a propiedades demasiado grandes (latifundios), existen una gran cantidad de predios demasiado pequeños para que puedan ser explotados racionalmente (minifundios). Son relativamente escasas las unidades familiares medianas explotadas directamente por sus propietarios con técnica adecuada y sensibles a los estímulos del mercado y a los progresos tecnológicos.^{11/} Dicha estructura de la tenencia de la tierra incide, en suma, en un ineficaz aprovechamiento de los recursos y en la baja productividad que prevalece en el sector agropecuario; la situación se agrava porque el insuficiente desarrollo de los otros sectores, limitados en parte por el mismo atraso agropecuario, no proporciona ocupación productiva al excedente de la fuerza de trabajo de las zonas rurales.

A falta de información directa, ciertos índices de la escasa dotación de capital pueden derivarse de las siguientes comparaciones. En la Argentina, donde la agricultura en su conjunto ha alcanzado un nivel de desarrollo mayor, el capital por trabajador del sector agropecuario representa menos de la mitad del promedio que posee la economía en su totalidad^{12/} y en México esa misma relación es alrededor de un cuarto de la registrada en toda la economía.^{13/} En cambio, en el Perú^{14/} y Venezuela^{15/} se ha estimado esa relación en sólo un tercio de la correspondiente al total de la economía.

^{11/} "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", en la edición especial de la publicación de la CEPAL titulada Revista Económica de América Latina, (Bogotá, agosto de 1955).

^{12/} El Desarrollo Económico de la Argentina (E/CN.12/491/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 59.II.G.3) vol. II.

^{13/} El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: El caso de México (E/CN.12/428).

^{14/} El desarrollo industrial del Perú (E/CN.12/493), publicación de las Naciones Unidas, (No. de venta: 59.II.G.2).

^{15/} Memoria del Banco Central de Venezuela (Caracas, 1961).

Es verdad, que también en las economías desarrolladas existen diferencias sectoriales del mismo sentido en la dotación de capital, pero éstas son mucho más notables en los países de América Latina. Ello repercute naturalmente en menor productividad y más reducido ingreso que en otras ramas de la actividad económica, lo cual contribuye a la distribución extremadamente desigual del ingreso ya mencionada en páginas anteriores.

La distribución de los productos agrícolas es en general deficiente y costosa para el promedio de América Latina, debido a la insuficiencia y a lo inadecuado del sistema de transportes, servicios de almacenamiento y métodos de comercialización. En muchos casos el comercio mayorista está en manos de un número reducido de empresas y la falta de competencia tiende a favorecer un margen excesivo de utilidades y elevados precios al detalle, frente a precios relativamente bajos para el productor. Todo ello contribuye a limitar el volumen de la producción destinada al mercado y la expansión del sector agropecuario en general.

Por falta de una política coherente de estímulo al sector agropecuario en relación con una política económica integral de desarrollo económico y social, a veces se adoptaron medidas que han ejercido una influencia desfavorable en la producción agrícola. A título ilustrativo podría aludirse a dos de ellas, que constituyen ejemplos frecuentes en la experiencia latinoamericana. Una ha sido la política cambiaria, que en algunos períodos ha mantenido relaciones de cambio desfavorables para los productos de exportación, y la otra el sistema de controles de precios establecidos por diversos motivos. La persistencia de estas medidas en condiciones desfavorables, ha distorsionado la estructura de los precios dentro del sector agropecuario y en relación con los demás sectores, provocando efectos distintos de los que se hubieren deseado y trabas en determinados sectores de la producción agraria.

d) Algunas cuestiones del sector público

El sector público participa el gasto nacional en una proporción importante en la mayoría de los países latinoamericanos proporción que ha tendido a aumentar en los últimos años. Tiene particular significación el hecho de que alrededor del 30 por ciento del total de la inversión latinoamericana corresponda al sector público y esté destinada a actividades claves de la economía.

/Sin embargo

Sin embargo, la composición de los gastos públicos no siempre armoniza con los requerimientos de una política de crecimiento económico.

Por el lado de los ingresos fiscales, la mayoría de los países latinoamericanos dependen en gran medida de impuestos sobre las exportaciones e importaciones y de gravámenes indirectos al consumo. Por ello, el ingreso fiscal está sujeto a frecuentes y marcadas fluctuaciones determinadas por los cambios que caracterizan al sector externo.

La administración de los sistemas tributarios es deficiente en muchos casos y se considera que hay ancho campo para su mejoramiento, en particular por lo que respecta al problema de la evasión tributaria.

Los problemas a que se hace referencia en este documento - necesidad de incrementar las inversiones en capital social básico en materias que incumben tradicionalmente al gobierno, de atender urgentes necesidades de prestación de servicios sociales para mejorar una situación que se ha ido agravando y de propender a una distribución más equitativa del ingreso, entre otros - demuestran que una política de desarrollo económico y social de los países de la región tendrá que considerar muy cuidadosamente una reforma de los sistemas impositivos que sea coherente con los planes que se elaboren.

e) El problema de la inflación

En la mayoría de los países de América Latina se ha registrado durante los últimos años un fuerte proceso inflacionario, que se traduce en un continuo y apreciable aumento de los precios. Si se relaciona este incremento de los precios con el comportamiento de la producción nacional en cada uno de los países de la región, no se advierte una relación entre ambos procesos en uno u otro sentido. Hay países que han experimentado un intenso incremento de precios simultáneamente con altas tasas de crecimiento económico y países en los cuales el proceso inflacionario ha ido acompañado de un relativo estancamiento de la producción. Entre los países que muestran un menor aumento de los precios, y hasta cierta estabilidad por períodos, se dan asimismo casos de rápido y lento crecimiento económico. Puede afirmarse, en consecuencia, que no hay un nexo simple y evidente entre crecimiento e inflación en dirección alguna, pero tampoco la experiencia vivida por los países latinoamericanos indica que ambos fenómenos se encuentran desvinculados.

/Un país

Un país de bajo nivel de ingreso que trata de desarrollarse mediante un rápido crecimiento se enfrenta con ciertas tensiones que pueden conducir a un proceso inflacionario. Que ello ocurra o no en mayor o menor grado depende de factores como los siguientes: a) el ritmo con que se opere la transformación económica; b) la influencia favorable o desfavorable de factores externos que inciden en la economía; c) la flexibilidad de la economía interna en lo que respecta a la estructura productiva y a una multitud de condiciones institucionales, sociales y culturales, para adaptarse a los nuevos cambios y d) la medida en que la política económica y social del gobierno facilita u obstaculiza el proceso de transformación económica y social implícita en el desarrollo.

Como se ha hecho notar en las secciones anteriores, en los países de América Latina existen problemas y obstáculos de naturaleza económica y social que no hacen fácil un cambio rápido y eficiente para que la producción pueda adaptarse a las modificaciones y al crecimiento que experimenta la demanda en general. Por lo tanto, el éxito en lograr una alta tasa de crecimiento en condiciones de estabilidad depende, en buena parte, de la capacidad del gobierno para ejecutar una adecuada política económica y financiera, así como de la posibilidad de obtener cooperación externa en los momentos y condiciones oportunos.

3. Las perspectivas de crecimiento y la planeación del desarrollo en los países de América Latina

En lo que antecede han quedado señalados los rasgos predominantes del estado económico de América Latina y de sus problemas de crecimiento; se ha puesto de manifiesto su bajo nivel de vida, sus problemas de empleo y su reducida productividad, y se han enunciado algunos de los principales obstáculos que impiden a los países de la región salir de una situación de estancamiento o emprender un ritmo más acelerado de progreso.

/Se han

Se han considerado en particular la baja tasa y la defectuosa estructura de formación de capital para incrementar la capacidad de producción, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, el complejo problema del atraso de la economía rural, el insuficiente desarrollo industrial, el atraso tecnológico, la escasez de los recursos fiscales para atender a la prestación de servicios sociales y a la formación de capital básico que realiza el sector público, así como la vulnerabilidad y limitaciones que sufren las economías latinoamericanas en virtud de la estructura de su producción y de su comercio exterior y de la insatisfactoria capacidad de compra que en él se origina. Todos esos factores operan en la realidad económica y social estrechamente ligados entre sí y coexisten en un medio de escaso nivel educativo y en un marco de instituciones políticas y económicas que en importantes aspectos representan, a veces, poderosos obstáculos para la solución de aquellos problemas. Ha contribuido a arraigar con carácter crónico ese estado de cosas la falta de una política vigorosa y coherente de desarrollo económico y social con objetivos bien definidos.

Cuando se mide la magnitud de esos problemas y se toman en cuenta especialmente los serios factores limitativos del desarrollo que se originan en el sector externo, se llega a la conclusión de que las perspectivas de desarrollo distan mucho de ser halagüeñas, a no ser que se adopte un plan de acción enérgico en todos los aspectos del campo económico y social.

Se advierte un sorprendente contraste si tal situación y perspectivas se comparan con la buena dotación de recursos naturales de América Latina, que pueden ser explotados económicamente, y se considera que desde el punto de vista cuantitativo no hay limitación alguna en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos, como tampoco en general, problemas de superpoblación.

/Es sabido

Es sabido que en algunos países de la región, no obstante aquellas trabas, se ha podido mantener el ritmo de progreso económico gracias a una expansión de las actividades internas impulsadas primordialmente por inversiones básicas y por un proceso de industrialización. Sin embargo, este nuevo y poderoso estímulo también aparece hoy constreñido por el insuficiente poder de compra en el exterior de que disponen los países latinoamericanos, y será en adelante más difícil de encauzar porque necesitará incorporar técnicas más complejas y requerirá mayor capacidad de realización en los países.

En América Latina hay conciencia de que su crecimiento futuro dependerá esencialmente de una inteligente y acertada planeación de medidas de política económica y social que fijen objetivos concretos de desarrollo a alcanzar en el menor plazo posible. Tan urgente es ello que, aun en la hipótesis de que mediaran condiciones más favorables que las actuales y América Latina en su conjunto mantuviera en el futuro la tasa de crecimiento del último decenio, necesitaría una generación para duplicar el exiguo ingreso actual de 300 dólares por habitante, y todo lleva a pensar que para entonces estaría en una situación relativamente más desfavorable que hoy, a juzgar por el crecimiento que están experimentando los países de la Europa occidental y los de economía centralmente planificada.

Los planes de desarrollo que los países latinoamericanos han convenido adoptar en la reunión de Punta del Este, tienen por objetivo fundamental atacar y remover los obstáculos enunciados en las secciones precedentes de este documento, aunque no pueda decirse que haya uniformidad de criterio en cuanto a la modalidad de los instrumentos o a la intensidad de las medidas que habrán de aplicarse. Mediante la planeación habrá que movilizar de un modo eficiente todos los recursos nacionales para que, con la cooperación técnica y financiera exterior, se pueda lograr cuanto antes un incremento del ingreso que permita elevar la formación de capital, que acreciente la capacidad productiva y que haga posible el firme desarrollo ulterior con una distribución más equitativa del ingreso nacional.

El rápido crecimiento de la producción agropecuaria, conjuntamente

/con las

con las reformas agrarias indispensables y con la industrialización, son dos grandes problemas que enfrentará América Latina mediante los planes de desarrollo correspondientes. A ello debe agregarse la revisión de los sistemas impositivos a fin de que satisfagan los requerimientos de esos planes desde los puntos de vista fiscal, económico y social. Todo ello sin perjuicio de atender de inmediato las necesidades más urgentes en el campo social y económico. En esta tarea habrá que eliminar instituciones arcaicas y propiciar la creación de un ambiente social que facilite la realización de todos aquellos cambios que trae consigo un proceso de desarrollo.

No menos indispensable que la ayuda técnica y financiera exterior es la intensificación de la cooperación entre los países latinoamericanos, que se considera imprescindible para ampliar las perspectivas y las posibilidades concretas de crecimiento de la región. En ese sentido, los gobiernos ya están dando algunos pasos efectivos mediante la creación de la zona de libre comercio y la integración centroamericana.

El conocimiento de la naturaleza y, en ciertos aspectos, hasta de la magnitud de los cambios que habrán de producirse en el proceso de crecimiento es indispensable para apreciar la responsabilidad inmediata que corresponderá al sistema educativo en la formación del ambiente social y cultural y de la mano de obra calificada que aquel proceso requiere.

Salta a la vista que ya en la etapa de elaboración e iniciación de los planes será necesario introducir amplias reformas en los mecanismos de la administración pública e incorporar profesionales y técnicos de que hoy se carece o sólo se dispone en cantidad insuficiente.

La ejecución de reformas agrarias integrales ha de significar cambios profundos de carácter social y económico en la comunidad agrícola y de carácter tecnológico en la explotación de la tierra. Esos cambios exigirán programas de educación general y de instrucción especializada para el trabajador agrícola y su familia y para la formación de los técnicos necesarios.

La industria, los transportes, las comunicaciones y los servicios incorporarán técnicas avanzadas que deberán ser atendidas por una mayor proporción de personal más calificado.

De las proyecciones de algunas actividades típicas puede derivarse cierta idea de la magnitud de los cambios estructurales que podrá experimentar la producción y la economía en general de los países de la región en su proceso de desarrollo. Así, por ejemplo, se estima ^{16/} que, si la región en su conjunto se desarrollara a una tasa de crecimiento anual de más o menos 5.5 por ciento y se establecieran mecanismos de comercio que permitieran cierto grado de integración y movilidad de factores entre los países latinoamericanos, no será exagerado pensar que hacia el año 1975 América Latina requeriría una producción interna de 5 000 a 6 000 millones de dólares de maquinaria de todo tipo, lo que supone aumentar de 15 a 18 veces el volumen actual de esos bienes; una producción de aceros y subproductos siderúrgicos de más de 30 millones de toneladas, septuplicando sus niveles actuales; sextuplicar la producción de automóviles; más que cuadruplicar la producción química y de otros productos esenciales, como los derivados del petróleo, papel y cartón. Comparativamente, sería mucho menor el crecimiento de la producción de bienes de consumo, pero en todo caso se llegaría en algunos rubros a niveles que serían aproximadamente el doble de los registrados en estos últimos años.

Estas cifras, cualquiera que sea el valor de proyección que pueda asignárseles, están insinuando la magnitud de los cambios que tendrán que producirse en la estructura del empleo y la naturaleza de las necesidades que deberá satisfacer el sistema de educación general y de formación profesional en América Latina.

Es útil, pues, reseñar brevemente algunas características de la estructura ocupacional en relación con el proceso de crecimiento. Si este fenómeno se analiza por grandes sectores de actividad, las proyecciones demuestran que crecerá más rápidamente el empleo en la industria fabril, en las actividades de la construcción y en la producción de algunos servicios; en cambio, la ocupación en las actividades agropecuarias exigirá un más alto grado de calificación, pero disminuirá en importancia relativa, aunque sus niveles absolutos pueden mantenerse y hasta seguir creciendo, si bien en todo caso, a un ritmo más lento.

^{16/} Véase El Mercado Común Latinoamericano (E/CN.12/531), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 59.II.G.4), parte B.

En cada uno de esos grandes sectores ocurrirán otros cambios estructurales que repercutirán en los servicios del sistema educativo. Así, en el sector industrial la producción y ocupación de las llamadas industrias dinámicas crecerá con mayor celeridad que las actividades tradicionales de producción de bienes de consumo. Esas actividades más dinámicas son las que suelen utilizar procesos tecnológicos más complejos, por lo que requerirán un personal más calificado. Tal es el caso, por ejemplo, de la producción de equipo mecánico y eléctrico, de las industrias metalúrgicas, químicas y de derivados de petróleo.

Es claro que la absorción de mano de obra, medida en términos absolutos, puede seguir siendo de mayor magnitud en las actividades tradicionales que en las más dinámicas, sobre todo en los primeros años.

Aunque la ocupación en el conjunto del sector agropecuario experimente un crecimiento relativo mucho menor que el de las otras actividades, también se producirán cambios internos y modificaciones de tipo cualitativo. Aspectos muy importantes en relación con los sistemas educativos son los que se refieren a la organización económica y social de la producción agraria, la incorporación de nuevas técnicas y cultivos, la introducción de nuevos productos y el mejoramiento de los sistemas de administración, comercialización y distribución.

En términos generales, puede esperarse que se opere una tendencia de disminución relativa y, en algunos casos absoluta, de la ocupación en actividades de organización y tecnología relativamente sencilla, simultáneamente con un aumento de ocupación en actividades más complejas. En otras palabras, cabe esperar una disminución de las oportunidades relativas de empleo en las primeras y un aumento en aquellas otras que exigen mayor calificación. En las empresas y en las entidades gubernamentales de servicios públicos el aumento de la eficiencia y sus consiguientes cambios de organización demandarán también niveles más altos de calificación para todo el personal, se incrementará la proporción de la mano de obra al nivel alto e intermedio de calificación y tenderá a reducirse la de personal menos calificado.

Para la formación del personal calificado, de diversos grados y especialidades, se hará imprescindible un nivel relativamente alto de educación general, tanto elemental como secundario. En efecto, aun en aquellos casos en que pudieran resolverse situaciones apremiantes mediante la ejecución de planes intensivos de capacitación más o menos sencillos, siempre será necesario un nivel mínimo de educación de carácter general.

La formación de personal calificado, tal como se analiza en otros documentos presentados a esta Conferencia, es el resultado de un proceso de larga duración. En consecuencia, las inversiones en educación deben planearse y realizarse con tiempo oportuno y en el volumen adecuado. De lo contrario, se corre el riesgo de obstaculizar e incluso frustrar los esfuerzos que se hagan en otros campos para acelerar la tasa de crecimiento económico.

4. El papel de la educación en el desarrollo económico

El papel que la educación puede desempeñar en el desarrollo económico es más evidente en relación con la formación de la mano de obra profesional y técnica, pero es también importante su influencia sobre la invención tecnológica, la difusión de innovaciones, la aptitud empresarial, los padrones de consumo, la propensión al ahorro, la adaptabilidad a cambios económicos y la participación activa de los distintos sectores sociales en las tareas del desarrollo.

La idea de que la educación tiene un alto valor económico no es nueva, pero sólo recientemente se están intensificando los estudios para determinar cuál deberá ser la asignación óptima de recursos a la educación a fin de incluirla en los planes integrales de desarrollo. El tema es complejo y plantea numerosos problemas de orden teórico y práctico. En primer lugar, la educación constituye simultáneamente un derecho humano, un bien de consumo, un instrumento para transmitir o modificar los valores de una sociedad y un medio de elevar la productividad; por lo tanto, las bases económicas y de otra índole sobre las cuales descansa la necesidad de extender y mejorar la educación difícilmente pueden separarse unas

/de otras.

de otras. En efecto, como se señala en este documento, el desarrollo económico puede correr grave riesgo tanto si no se cumplen los fines individuales y sociales del sistema educativo, como si dejan de realizarse los de orden estrictamente económico. En segundo lugar, el término "educación" abarca una amplia gama de servicios que difieren en cuanto a usuarios, propósitos y eficacia con que se realizan sus finalidades. Es muy ilustrativo por eso hablar de los beneficios obtenidos de una inversión en educación en general o de la asignación de fondos para la educación, sin mayores especificaciones.

Por otra parte, el efecto de los diversos tipos de educación sobre la economía varía según el nivel de desarrollo y el equilibrio que se mantiene entre ellos. Así, por ejemplo, se retarda el desarrollo económico si el sistema de educación no prepara un número suficiente de graduados para determinadas ocupaciones; si se capacita a un número excesivo surge, en cambio, el problema bien conocido del "desempleado instruido" y la inversión en este tipo de educación habrá significado un desperdicio de recursos o planteará situaciones más graves si los graduados ejercen una presión efectiva para obtener empleos no productivos.

Además, por su tendencia conservadora y su estrecha vinculación con la estructura social existente, los sistemas educativos pueden favorecer la perpetuación de actitudes poco propicias al desarrollo económico. Estos aspectos negativos se advierten en más de alguno de los sistemas escolares de América Latina.

El alto valor económico de una educación primaria eficaz para todos los niños es evidente. Ella proporciona al individuo las herramientas mínimas para participar en la economía moderna como productor y consumidor y para recibir la formación profesional, ya sea en la escuela o en el trabajo. Aun la mano de obra no calificada de un país alfabetizado posee un nivel mucho más alto de productividad y adaptabilidad que la de un país donde esa mano de obra es en su mayoría analfabeta.

Los beneficios económicos que se obtienen de la educación primaria universal eficaz son prácticamente incalculables, ya que representan un /mejoramiento de

mejoramiento de toda la población y no pueden relacionarse únicamente con diferencias en los niveles de ingreso o con la necesidad de contar con aptitudes determinadas.

Conviene subrayar la palabra "eficaz". En la sección IV de este trabajo se señala que gran parte de la educación primaria que actualmente se ofrece en América Latina es ineficaz; necesitaré, por lo tanto, revisar su orientación y su contenido, disponer de mayores recursos y lograr una distribución más adecuada de los mismos, a fin de eliminar el desperdicio que representa una educación demasiado breve y demasiado pobre en calidad para proporcionar al alumno los medios mínimos que le permiten aprender a leer, a escribir, a calcular, a la vez que participar más plenamente en la vida social y económica de la nación.

Desde el punto de vista económico, un país que inicia sus esfuerzos de desarrollo con un sistema escolar rudimentario podría conceder una prelación demasiado alta a la expansión de la educación primaria en relación con otros niveles de educación; sin embargo, salvo una o dos posibles excepciones, los países latinoamericanos han desarrollado sus sistemas educativos hasta un punto en que la educación primaria universal eficaz, no inferior a seis grados, puede considerarse un objetivo económicamente deseable para los próximos diez años, sin que ello requiera una excesiva desviación de los recursos asignados a los niveles intermedio y superior de la educación.

El problema de determinar las asignaciones óptimas de fondos para la educación se complica aun más en materia de educación superior y especializada. Se están estudiando diversos métodos o criterios de aplicación práctica para apreciar y determinar esas asignaciones de recursos. A continuación se exponen en forma breve tres métodos de investigación en esa materia que serán examinados con más detalle en varios de los documentos presentados a esta conferencia:

1. Se pueden estimar las necesidades de los diferentes tipos de mano de obra calificada y de personal necesario para satisfacer determinados objetivos económicos, mediante el análisis de la estructura de mano de obra existente, según distintas categorías de calificación, y haciendo proyecciones de los requerimientos de las diversas actividades económicas, de acuerdo con planes o perspectivas generales de desarrollo. Estas estimaciones pueden compararse con el número de diplomados en los distintos niveles de enseñanza, a fin de localizar deficiencias y planear su eliminación. Unión Soviética y otros países de economías centralmente planificadas basan en gran medida sus programas educativos en proyecciones de las necesidades de personal especializado en las actividades económicas. Otros países consideran que en una época en que se están creando continuamente nuevas técnicas y en que las existentes pierden rápidamente actualidad, la capacidad de adaptación puede llegar a ser de mayor importancia que la formación de capacidades especializadas para ciertos empleos. En consecuencia orientan sus estimaciones en ese principio, sin la finalidad de formular planes educativos con especificaciones muy detalladas según la demanda de mano de obra por causas económicas y especialidades.

2. Los economistas están tratando de estimar actualmente los rendimientos económicos de la inversión en diferentes tipos y niveles de educación. De acuerdo con diversos criterios técnicos, comparan los ingresos que se derivan de diferentes ocupaciones con el costo de la educación que se requiere a fin de formar para esas ocupaciones, computando no sólo los costos individuales que implica, sino también los que soporta la sociedad en su conjunto.

Tales estimaciones suelen revelar una tasa de beneficio muy alta y se han utilizado para señalar la necesidad de aumentar las inversiones en educación, particularmente en la enseñanza superior.

Este criterio presenta en la actualidad varias limitaciones como guía para el planeamiento, y - lo que es más importante - deja de lado los beneficios económicos indirectos de la educación que se reflejan en el nivel general de vida del país, como sucede con la difusión del espíritu

/de investigación

de investigación y de innovación tecnológica. Además, el nivel de los ingresos individuales no siempre se relaciona íntimamente con la contribución de la educación a la productividad nacional, especialmente cuando se trata de ocupaciones no industriales. Así, servicios tan esenciales como la enseñanza primaria pueden estar muy mal remunerados en relación con el nivel de educación que de ellos se exige.

3. La proporción de ingreso nacional que un país dedica a la educación puede compararse con la que destinan otros países. Estos coeficientes dan una idea más o menos aproximada, según los casos, de la situación de un país en cuanto a la atención que se presta a la educación al compararla con otros de igual o distinto nivel de ingreso. También se suele comparar la proporción que corresponde a la educación en el total de la inversión nacional. De estas comparaciones internacionales, habida cuenta de otros factores sociales y educativos, peculiares a cada uno de los países, pueden deducirse ciertas conclusiones de utilidad práctica. Sin embargo, las estimaciones de esta índole tropiezan con las limitaciones intrínsecas a la comparabilidad internacional de las estadísticas del ingreso y de los presupuestos de los países.

III

LOS ASPECTOS SOCIALES

1. La situación social

El concepto de "desarrollo social" completa el de "desarrollo económico" en dos sentidos.

El desarrollo social se refiere ante todo, al mejoramiento de los niveles de vida, la eliminación de la pobreza extrema y la ampliación de los servicios sociales que se espera serán los frutos del desarrollo económico en las sociedades democráticas. El "nivel de vida" (como la "situación social") es en sí una realidad compleja que reúne una gran variedad de componentes, algunos de los cuales pueden medirse directamente mediante indicadores estadísticos, mientras que otros sólo pueden evaluarse de modo indirecto.^{17/} Aunque la tasa de desarrollo social en este sentido no pueda medirse recurriendo a ningún indicador de carácter compuesto, un país con estadísticas adecuadas puede evaluar, pronosticar y planear el progreso respecto de la mayoría de esos diversos componentes, así como en relación con los demás y con el desarrollo económico. Se pueden fijar determinadas metas, como el consumo de calorías y proteínas por habitante, el coeficiente de espacio habitacional en relación con la población o el coeficiente de la matrícula escolar de niños entre determinadas edades, por ejemplo.

En segundo lugar, el desarrollo social se refiere a cambios en la estructura de la sociedad que o son condiciones previas para el desarrollo económico o se espera lo acompañen. Expresado en los términos más sencillos, esos cambios pueden resumirse como el paso de una sociedad estática de dos clases

^{17/} En las Naciones Unidas se ha aceptado la siguiente lista de componentes del nivel de vida: salud, consumo de alimentos y nutrición, educación, empleo y condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestuario, entretenimiento, libertades humanas. Se enumeran grosso modo según un orden de dificultad creciente en cuanto a su medición estadística. Véase Informe sobre la definición y medición internacional del nivel de vida (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta:1954.IV.5) y "Definición y medición internacional del nivel de vida; Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos" (E/CN.5/353, 17 de febrero de 1961).

- con grandes diferencias entre sus respectivos modos de vida y donde la participación efectiva en los asuntos nacionales queda limitada prácticamente a la pequeña clase superior -, a una sociedad que presenta una serie de estratos sociales y considerable movimiento de uno a otro, un amplio sentido de participación en los asuntos nacionales y una expectativa de cambio socio-económico continuado que comparte la generalidad de la población.^{18/} Este cambio suele ser también el paso de un modo de vida predominantemente rural-agrícola a otro predominantemente urbano-industrial. La transición nunca se realiza en forma sencilla o sin conflicto. Puede suceder que las actitudes y valores no se modifiquen suficientemente ante las nuevas necesidades y que la tirantez social, las frustraciones y la incapacidad de adaptación pongan en peligro el continuo crecimiento económico y la estabilidad misma de la sociedad.

Es evidente que este segundo aspecto del desarrollo social es por lo menos tan importante como el primero para el planeador del desarrollo, pero es mucho más difícil tenerlo en cuenta de modo preciso al elaborar los planes nacionales. El problema ya no consiste en fijar metas y en organizar los recursos materiales para alcanzarlas, sino en tener presente, en toda la gama de medidas sociales y económicas que se adopten, la necesidad de promover un cambio social constructivo y de reducir al mínimo las tensiones que pudieran frustrar el desarrollo. Esto implica cuestiones de ética y de valores que conciernen muy intimamente a las relaciones sociales del individuo y a su criterio sobre lo bueno y lo malo. Los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo económico y social exhiben grandes variaciones en cuanto a los tipos de movilidad social y a los grados de tirantez y desorganización que han podido tolerar durante el proceso. El especialista en ciencias sociales podría señalar al planificador las repercusiones sociales de medidas alternativas y sugerir la manera de evitar algunos de los peligros, pero no puede ofrecer una receta infalible para promover el desarrollo social sano a que se aspira.

^{18/} Para un estudio más adecuado sobre este tema, véase Gino Germani, "Estrategia para estimular la movilidad social".

La educación es de suma importancia para ambos aspectos del desarrollo social y constituye un vínculo entre ellos; todo el mundo la reconoce como un derecho humano, como algo bueno en sí mismo. Es también un instrumento muy eficaz para influir sobre los otros componentes del nivel de vida, inculcar las técnicas económicas que permiten elevarlo y fomentar las disposiciones favorables al cambio social capaces de asegurar su necesaria continuidad.

Si la información sobre los aspectos estadísticos de los niveles de vida es inadecuada en América Latina, también es insuficiente en lo relativo a la estructura social. Los encargados de formular las medidas requeridas suelen poseer una orientación limitada y a veces imprecisa. En las páginas que siguen se resumirán, en la medida en que lo permitan los datos disponibles, los indicadores del desarrollo social en ambos sentidos y lo que suponen en relación con la educación.

2. Niveles de vida: desarrollo social en términos cuantitativos

El cuadro 7 muestra la situación de los países latinoamericanos según los indicadores más accesibles del nivel de vida. Los países han sido ordenados según el volumen del ingreso nacional por habitante, calculado por la Secretaría de la CEPAL, aunque, con todas las reservas del caso, dicho volumen refleja el nivel de desarrollo económico más bien que el nivel de vida.

Los indicadores se han obtenido de fuentes estadísticas de muy diverso grado de fidelidad y de limitada comparabilidad entre los países. Salvo algunas excepciones, mientras más baja es la clasificación de un país, menos confianza puede depositarse en las cifras. Cada una de las columnas del cuadro podría ser objeto de anotaciones y reservas más pormenorizadas que las que pueden presentarse en este estudio. Las tasas brutas de natalidad y la proporción de médicos en relación con la población, por ejemplo, distan mucho de ser indicadores ideales del nivel de salud; se emplean, no obstante, debido a la falta de estadísticas al día o internacionalmente comparables sobre expectativa de vida, mortalidad infantil o morbilidad. En cuanto a las tasas de mortalidad registradas en la mayoría de los países latinoamericanos

AMERICA LATINA: PAISES ORDENADOS SEGUN SU NIVEL DE INGRESO POR HABITANTE

País	Tendencia y nivel económicos		Urbanización		Estratificación social		Niveles de vida								Número de ejemplares de diarios por habitantes (1956-1958)	Número de receptores de radio por 100 habitantes
	Promedio del producto interno bruto por habitante (en dólares a los precios de 1950)	Tasa acumulativa anual de crecimiento del producto por habitante (1945-1958)	Porcentaje de la población que vive en localidades de 2 000 ó más habitantes)		Porcentaje de población activa en los estratos ocupacionales altos y medios	Porcentaje de la población activa empleada en la industria propia-mente dicha, (establecimientos de 5 ó más trabajadores)	Salud		Consumo de alimentos		Educación					
			1950	1960			Promedio aproximado para 1950-55. Estimación de la tasa de mortalidad anual cruda y efectiva por cada mil habitantes	Habitantes por metro cuadrado (1957)	Calorías por persona por día (1957)	Profesiones (gramos por persona y día 1957)	Porcentajes de alfabetos. Población de 15 años y más (1956)	Porcentaje de la población de 5-14 años matriculados en las escuelas primarias (1956)	Promedio de años escolares aprobados por toda la población de 15 años y más (C. 1950)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)		
Venezuela	1.037	6.0	49	61	18	6.5	20	1 700	1 960	60	52	43	-	102	12.2	
Argentina	560	-0.4	64	68	36	13.5	10	800	3 100	121	86	69	3.9	180	16.5	
Cuba	386	-0.3	49	55	22	8.0	15	1 000	2 730 a/	67 a/	78	53	3.3	129	15.5	
Uruguay	380	0.2	79	81	33 b/	13.0	15	900	2 960	96	85 a/	59	-	180	26.1	
Chile	317	0.6	59	66	22	8.1	15	1 800 a/	2 330	70	80	62	4.2	74	9.6	
Colombia	306	1.5	38	48	22	4.3	20	2 900	2 050	48	62	39	2.4	59	21.7	
Panamá	280	1.2	42	47	15	3.0	20	3 400	-	-	70	59	3.5	124	13.1	
Brasil	270	3.7	31	37	15	6.2	20	2 500 a/	2 540	65	49	40	1.7	63	7.6	
México	264	3.1	43	50	17 b/	6.7	15	1 700	2 420	66	57	51	2.3	48 a/	8.7	
Costa Rica	249	2.3	29	36	22	4.8	15	2 700	-	-	79	60	3.2	102	7.0	
Rep. Dominicana	216	-	21	28	-	3.0	20	4 800	-	-	43	60	1.0	29	3.4	
Nicaragua	187	4.4	28	37	-	2.0	20	2 900	-	-	38	36	1.4	90	2.6	
Perú	174	1.6	35	41	-	4.7	20	2 600	-	-	47	45	-	76	10.5	
Guatemala	170	2.0	24	30	8	3.2	25	6 400	-	-	29	27	1.1	22	1.1	
El Salvador	169	2.5	28	35	10	4.7	25	5 300	-	-	39	41	1.3	43	1.6	
Honduras	160	1.1	17	25	4	1.6	20	4 800	2 260	56	35	32	-	25	2.4	
Ecuador	142	1.5	28	34	10	3.5	20	3 000	-	-	56	50	2.3	50 a/	3.0	
Paraguay	113	0.3	28	35	14	3.3	15	1 900	2 690	51	66	63	2.4	28	6.3	
Haití	87	0.8	10	17	3	1.4	25	28 000	-	-	11	25	0.5	3	0.6	
Bolivia	78	-0.7	34	37	8	2.8	20	3 900	-	-	32	40	1.2	34	6.1	

Fuentes: (1), (2), (3) y (4): CEPAL; (5) y (6): Gino Germani, "Estrategia para estimular la movilidad social", basado principalmente en datos censales de 1950; (7): Informe sobre la situación social en el mundo, 1957; (8): Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1960; (9) y (10): Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1960. Las cifras se han obtenido de suministros netos de alimentos disponibles al nivel minorista. Según estimaciones de la FAO, las calorías que se necesitan en los diferentes países latinoamericanos varían de 2 440 a 2 640; (11): UNESCO; (14): Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1960; (15): UNESCO.

a/ 1948-49. b/Vekemans, Tipología de los países latinoamericanos. c/1953. d/1954. e/1952.

se estima que están muy por debajo de las tasas reales, y han sido reemplazadas por estimaciones en cifras redondas. Los datos sobre calorías y proteínas están calculados a base de balances de alimentación que muestran la cantidad de alimentos disponibles más bien que su consumo efectivo; en la mayoría de los países la cantidad de alimentos producidos y consumidos por agricultores en economía de subsistencia sólo se presta a conjeturas. Las estadísticas de alfabetización se basan principalmente en censos de población levantados hace alrededor de diez años, de modo que no reflejan el progreso educativo reciente; por otra parte, aminoran en grado desconocido los verdaderos niveles del analfabetismo funcional. El significado de los coeficientes de matrícula escolar difiere a causa de varios factores que se examinarán más adelante en este trabajo; para nombrar uno solo, la asistencia escolar es inferior a la matrícula en diferente medida en los distintos países. Los diarios tienden a exagerar las cifras sobre circulación y no se conocen las variaciones del número de lectores por ejemplar. Se pueden dar indicadores estadísticos, aún sujetos a las anteriores reservas, sólo para tres de los nueve componentes del nivel de vida mencionados. La información estadística acerca de los demás, en el grado en que existe, no puede reducirse a cifras simples y significativas en un cuadro resumido.^{19/}

Sin embargo, aun con estadísticas completamente fidedignas e internacionalmente comparables, los promedios nacionales no podrían revelar la verdadera situación social de los países latinoamericanos, en vista de la bien conocida y extrema desigualdad de niveles de vida dentro de los países. Habida cuenta de los promedios, y en comparación con Africa o Asia, América Latina es, más bien que subdesarrollada, una región semidesarrollada e desigualmente desarrollada. No pocos países tienen industrias y algún tipo de

^{19/} Para un análisis detallado del significado y limitaciones de los indicadores estadísticos del nivel de vida, consúltese la serie de las Naciones Unidas titulada Informe sobre la situación social en el mundo, 1961 (E/CN.5/346), especialmente el capítulo III.

agricultura comercial suficientemente productiva para permitir niveles de vida no muy por debajo del promedio europeo. Esos mismos países mantienen grupos urbanos relativamente numerosos con elevados ingresos obtenidos de diversas fuentes e importantes sectores comerciales y de servicio que dependen de ellos. Las columnas del cuadro 7 que muestran los porcentajes de la población activa en los estratos ocupacionales altos y medios y los porcentajes de la población activa empleados en la industria propiamente dicha dan una idea aproximada de la importancia de esos grupos en diferentes países.^{20/}

Si se excluye el 2 o el 3 por ciento de la población de cada país, que puede considerarse de "clase superior" en lo que a ingresos y condición socio-económica se refiere, es probable que los grupos medios, junto con los trabajadores y artesanos mejor pagados, varíen desde más de la mitad de la población en la Argentina y el Uruguay a menos de un décimo en la mayoría de los países de América Central, el Caribe y en los países andinos.

Aunque los niveles de vida de estos estratos medios varían mucho, puede decirse que casi todos ellos tienen acceso a los servicios de salud y educación públicos o privados, ropa y alimentos adecuados y oportunidades para participar en la vida política y cultural del país. Al mismo tiempo, sus aspiraciones han estado aumentando con más rapidez que sus niveles de vida. En la mayoría de los países, los grupos medios inferiores y los trabajadores urbanos mejor pagados apenas pueden costearse los bienes de consumo que han llegado a considerar indispensables para vivir de manera "decente". Les es particularmente difícil obtener viviendas que reúnan las normas mínimas. Las escuelas no ofrecen a sus niños oportunidades de

^{20/} Los dos grupos se superponen en cierto sentido. En general, los establecimientos industriales más grandes proporcionan ingresos mucho mayores a sus trabajadores que las industrias artesanas y manuales con las cuales suelen agruparse en las estadísticas ocupacionales. No obstante, en la mayoría de los países un importante grupo de artesanos independientes también disfruta de ingresos y nivel de vida adecuados.

movilidad ascendente en grado que satisfaga sus exigencias. Los beneficios que reciben de los sistemas de seguridad social suelen ser desalentadores en relación con los costos. Por consiguiente, los actuales niveles de vida son insatisfactorios y factores como la inflación alternada con periodos de austeridad, contribuyen, entre otros, a crear un clima de inseguridad social.

Los promedios nacionales se sitúan entre los niveles de esos grupos y los de otros dos de mayor importancia numérica, a saber: la población rural y la población urbana marginal.

La población rural, excluidos los grandes y medianos propietarios, tiene en la mayoría de los países latinoamericanos un ingreso por habitante muy inferior a 100 dólares por año. Su régimen alimenticio es a menudo inadecuado en calorías y casi siempre en proteínas y alimentos protectores, debido en parte a la pobreza, pero en parte también a los hábitos dietéticos. La vivienda de las familias rurales es pobre e inadecuada en relación con cualquiera norma; suelen faltar los muebles más sencillos y son rarísimos los sistemas de abastecimiento de agua potable, los servicios sanitarios y la electricidad. Salvo en pocos países, la población rural está completamente al margen del sistema de seguridad social. Las escuelas, si las hay, son a menudo de tan baja calidad que ni siquiera permiten la alfabetización funcional. Los médicos y hospitales quedan fuera del alcance de esa población tanto por estar concentrados en las ciudades como por su costo. Sin embargo, el cambio más significativo en las condiciones de vida rural en los últimos años se ha registrado en el campo de la salud. Las victoriosas campañas contra las epidemias, en particular contra el paludismo, han reducido las tasas de mortalidad rural y han mejorado la capacidad de trabajo de millones de personas. La población rural constituye un mercado muy limitado para los bienes de consumo duraderos, pero hoy día ya se encuentran en algunos hogares campesinos ciertos artículos entre los cuales la radio es el más importante desde el punto de vista de la transformación social. La extensión de los caminos en las zonas rurales y la consiguiente disponibilidad del transporte por autobús o camión han provocado también importantes cambios en la vida rural.

La relación de la población rural con la propiedad de la tierra varía mucho en diferentes partes de América Latina (comprende asalariados, diversos tipos de medieros, aparceros, inquilinos y arrendatarios, cultivadores de minifundios, etc.), pero ya se reconoce ampliamente la necesidad de efectuar reformas de gran alcance en la estructura agraria para elevar sustancialmente los niveles de vida en el medio rural.

La relación de la población rural con la vida nacional es también muy diversa, pero casi en todas partes la participación de dicha población en la política nacional y su influencia sobre ésta son mucho más limitadas de lo que justificaría su importancia numérica. En algunas partes de la subregión andina y centroamericana, la población rural está formada por grupos étnicos que hablan idiomas distintos del nacional, se identifican con una comunidad local y apenas tienen conocimiento de la existencia de la nación-Estado. Muchos otros grupos están separados de la población nacional por diferencias culturales menos marcadas, que derivan de su ascendencia indígena o negra, del aislamiento geográfico y de los bajos niveles de vida. Casi en todas partes, las deficiencias educativas limitan la participación de la población rural en la vida nacional a una actitud pasiva, bajo la dirección de grandes terratenientes, caudillos políticos o funcionarios públicos.

La población marginal de las ciudades tiene más ingresos en efectivo y mayor acceso a los servicios sociales que la mayor parte de la población rural, pero debido a la falta de aptitudes técnicas y al bajo nivel de instrucción se dedica a trabajos ocasionales o mal remunerados. En todas las ciudades de América Latina escasea la mano de obra calificada y hay un excedente de trabajadores sin preparación alguna.

Este estrato urbano está formado principalmente por migrantes rurales que empujados a la ciudad por la esperanza de mejorar sus condiciones de vida o por la imposibilidad de seguir viviendo de la tierra, han traído consigo muchas de las características de la pobreza rural. Así es como han surgido en la periferia de las ciudades barrios enteros construidos con materiales de desecho, donde los bajos niveles de vivienda y la falta

/de saneamiento

de saneamiento típico de las localidades rurales se acentúan por el hacinamiento y el tamaño mismo de los tugurios. Según una estimación, 4.5 millones de familias viven ahora en esas condiciones en América Latina. Otros millones viven apiñados en conventillos o casas de vecindad en la parte más antigua de las ciudades. Fácil es imaginar que esas condiciones de vida determinan constantes frustraciones individuales y contribuyen a la desorganización familiar y social.^{21/}

Las columnas 3 y 4 del cuadro 7 en las que figura la población urbana en 1950 y 1960, muestran las elevadas tasas de urbanización características de la mayoría de los países latinoamericanos. A causa de la migración hacia la ciudad, los estratos más bajos de la población rural están creciendo ahora sólo en forma muy lenta, a pesar de sus elevadas tasas de aumento natural, mientras que los estratos urbanos más bajos son los sectores de la población nacional que crecen con mayor rapidez. La tarea de ayudarlos a satisfacer condiciones mínimas de vivienda y a aumentar su productividad es una de las más urgentes y difíciles que encara la región.

El problema del éxodo rural y de la concentración de emigrantes en las ciudades no puede ser resuelto solamente por el desarrollo de la educación si al mismo tiempo no se emprende una acción de orden económico para elevar el nivel de vida en las ciudades y en los campos y para crear nuevos empleos. También puede decirse, a la inversa, que un programa de esta índole en el plano económico estaría destinado al fracaso si no fuera acompañado de planes paralelos en materia de educación a fin de preparar a esos individuos para que se adapten a las nuevas condiciones de la vida urbana y para que ocupen esos nuevos empleos con la requerida calificación profesional. La política de obras públicas urbanas de varios países latinoamericanos revela que existe conciencia de este problema. A este respecto cabe observar que una mano de obra analfabeta no puede ser empleada sino en trabajos de escasa productividad (construcción o reparación de calles o caminos, movimientos de tierra, etc.) y que un esfuerzo decidido de educación y de formación profesional permitirían realizar trabajos de mayor complejidad y de más alto rendimiento económico. Las técnicas de trabajo intensivo son mal conocidas

^{21/} Los problemas de la urbanización en América Latina se examinan en el capítulo IX del Informe sobre la situación social en el mundo, 1957 y también fueron estudiados en un seminario celebrado en Santiago, en julio de 1959; la UNESCO se propone publicar el informe final de dicho seminario y una selección de los documentos presentados al mismo.

aún, pero es evidente que exigen una mano de obra educada. No cabe duda, por otra parte, que es preferible no esperar a que los campesinos hayan emigrado a las ciudades para adoptar medidas de urgencia. El mejoramiento de la agricultura no puede ser descuidado en los planes de desarrollo, y ello supone elevar el nivel de preparación en los campos, mejorar la educación rural, la educación de adultos y la enseñanza profesional agrícola. Puede agregarse que un desarrollo de la educación concentrado principalmente en las ciudades agravaría la actual situación y aceleraría el ritmo del éxodo rural, ya que las oportunidades de educación y de movilidad social sólo existirían en los centros urbanos. Si se tienen en cuenta estos factores, un plan de educación bien concebido debe considerar como uno de sus propósitos esenciales la reducción de las disparidades entre el campo y la ciudad.

Los especialistas en ciencias sociales han hecho diversos intentos para clasificar a los países de América Latina de acuerdo con sus indicadores económicos y sociales. ^{22/} Las insuficiencias estadísticas son de tal naturaleza que cualquier clasificación que se intente sólo puede aceptarse como provisional. Sin embargo, hay afinidades interesantes entre los diversos países. Los datos presentados en el cuadro 7 tienen que completarse con otros tipos de informaciones. Tres países cerca del tope en cuanto a ingresos por habitante (Argentina, Uruguay y Chile) son también predominantemente urbanos, tienen importantes estratos medios y ocupan un alto lugar según los indicadores sociales (con Chile a cierta distancia por debajo de los otros dos). Sin embargo, en esos tres países el mejoramiento de los ingresos ha sido insignificante desde 1945 y parece haber aumentado la tensión social. En Cuba, que a juzgar por los datos del cuadro 7,

^{22/} Véase "Tipología socio-económica de los países latinoamericanos", OEA/UNESCO/SS/SAED/LA/A-1; ST/ECLA/Conf.5/LA-1; T. Ponpeu Accioly Borges, "Graus de Desenvolvimento na America Latina" en Desenvolvimento y conjuntura, año V, No. 2, febrero de 1961, y el Informe sobre la situación social en el mundo, 1961, cap. III.

debería figurar junto con esos tres países, la revolución ha producido una situación completamente nueva en la que las estadísticas anteriores a 1960 sólo tienen interés histórico. En Venezuela, el ingreso nacional por habitante y su tasa de crecimiento están en notoria desproporción con otros aspectos de la situación económica y social, debido a la importancia de las exportaciones de petróleo; sin embargo, es probable que en los últimos años hayan aumentado los indicadores de los niveles de vida.

Tres grandes países (Brasil, México y Colombia) se sitúan en una posición intermedia según la mayoría de los indicadores (los dos primeros acusan elevadas tasas de crecimiento del ingreso y el tercero una tasa moderada). En esos países los promedios nacionales ocultan la más amplia variedad de situaciones locales, pues mientras algunas zonas y grupos ocupacionales son prósperos y dinámicos, hay otros empobrecidos y estáticos. Costa Rica y Panamá figuran también en el grupo medio; en el caso de estos países se puede confiar en que las estadísticas revelan una situación más generalizada. Los diez países que se encuentran en la mitad inferior del cuadro 7 muestran cierta similitud si se les compara con los diez restantes. En efecto, son más pequeños en población, comprenden nueve de los doce países de la región con menos de 5 millones de habitantes y tienen en conjunto menos del 15 por ciento de la población de la región. Su población es marcadamente rural; incluyen nueve de los doce países donde la población urbana se estimó en 1960 en menos del 40 por ciento. En ese grupo además están los cuatro países donde la mayoría de la población rural es indígena. Finalmente los siete países respecto de los cuales se han preparado estimaciones sobre la importancia relativa de los estratos ocupacionales medio y superior están catalogados por debajo de los otros diez países.

3. El desarrollo social y los cambios en la estructura social concomitantes

a) Nuevas ocupaciones y estructura social

La relación más directa entre el desarrollo económico y social se revela al nivel de las ocupaciones y del ingreso, ambos íntimamente vinculados a la estructura de las clases sociales. Una sociedad económicamente avanzada requiere un sistema altamente interdependiente de estratificación ocupacional y una estructura social ajustada a ésta. Se suele hablar de los cambios que genera la multiplicación de nuevas ocupaciones como de "la emergencia de una nueva clase media". En un sentido más amplio, el desarrollo económico modifica el número de clases sociales, la naturaleza de las relaciones entre ellas - desde el punto de vista del status social y del poder político, así como de la situación económica - y las oportunidades que se ofrecen a los individuos dentro de la situación que ocupan según la clase.

Los ajustes que ello requiere no se efectúan sin conflicto, como lo muestra claramente la experiencia de los países latinoamericanos. Aunque la gran variedad de situaciones en América Latina hace difícil generalizar, no cabe duda que en algunos países la estructura de clases se acerca más a la "moderna" (adecuada al desarrollo económico) que a la "tradicional". Sin embargo, al igual que la estructura económica, la de las clases sociales, incluso en los países más avanzados, exhibe cierta rigidez que dificulta satisfacer con la rapidez que se quisiera las exigencias de determinados cambios técnicos e ideológicos.

Una estructura social preparada ya en cierto sentido para el cambio es la que, dadas sus condiciones, sea capaz de aceptar con un mínimo de fricción las nuevas combinaciones de poder resultantes del desarrollo económico, las nuevas nociones de prestigio social y las nuevas formas de participación política. El desarrollo económico estimula la movilidad en esos tres frentes, ya que al aumentar el poder económico parece exigirse siempre un status social más alto y mayor participación en los asuntos políticos. En efecto, el impulso fundamental para el cambio puede proceder de cualquiera de esos tres frentes: el económico, el social o el político.

En la estructura de las clases de las sociedades latinoamericanas más tradicionales los tres fundamentos del poder político tendían a equilibrarse: el conflicto no se daba tanto entre las diferentes clases como dentro de cada una de ellas. La competencia entre las clases se intensificó con la gradual expansión de los sectores medios, profesionales y de servicios, y la aparición de nuevos grupos de ocupación, basados en exigencias de formación muy elevadas, alteró aun más el equilibrio.

Para subvenir a las necesidades de las ocupaciones nuevas y más tecnificadas, los países con bajas tasas de desarrollo económico pueden depender de simples aumentos demográficos dentro de las clases existentes. Los países en rápida expansión, como lo son actualmente México y el Brasil, o la Argentina en el pasado, encaran un problema muy diferente. En esos países, los nuevos estímulos económicos orientan a los individuos hacia dos tipos de cambio: uno en movilidad ocupacional para hacer frente a las nuevas condiciones del mercado de trabajo, y otro en lo que podría llamarse "movilidad psicológica", o sea en los cambios de ideas necesarios para resolver los nuevos problemas planteados por esas otras ocupaciones y su función social cambiante.

Esos cambios de situación y de actitud pueden efectuarse en una o dos formas o en una combinación de las dos. Primero, el individuo mismo puede pasar de una posición a otra, dejando atrás relativamente intacto el grupo del cual se ha movido y adoptando las características de sus nuevos asociados; segundo, puede suceder que comunidades enteras se transformen mediante un proceso de transculturación. Los ejemplos más claros de esos dos tipos de cambio social se dan en los grupos indígenas, aunque los mismos principios se aplican a otras formas de transición. Así, por ejemplo, un indio guatemalteco que se convierte en ladino, puede hacerlo individualmente adoptando el vestido europeo, hablando el español y abandonando físicamente su aldea. La cultura indígena queda en este caso a sus espaldas, sin modificación alguna; ese individuo se integra en la comunidad de ladinos, y es probable que sus hijos sean acogidos como miembros de esa comunidad con plenos derechos. Cosa distinta ocurre cuando una aldea, como grupo, obtiene para

/sus vecinos

sus vecinos la propiedad de la tierra, extiende su mercado y conscientemente empieza a comunicarse con el mundo nacional, pues en este caso ha dejado de lado parte de su antigua identidad cultural y ha adoptado otra nueva que no es tradicionalmente india ni tradicional dentro de la sociedad nacional europeizada. Su integración cultural es una amalgama que crea una nueva condición social. Mucho más complejamente, esos dos fenómenos sintetizan el desarrollo social en sociedades en proceso de modernización: la movilidad del individuo sigue su curso mientras toda la sociedad pasa por un proceso total de transformación. Ese movimiento que bien pudiera denominarse de transculturación hacia el modernismo, es y ha sido decisivo en la historia cultural de todo pueblo: requiere nuevos valores, impone nuevas actitudes y exige una nueva definición de objetivos. Es evidente que dicha transformación del medio cultural no puede realizarse de manera equilibrada y conforme a las exigencias del desarrollo, sino mediante un vigoroso esfuerzo de educación.

b) Actitudes sobre las instituciones sociales

La mayor especialización ocupacional y la aparición de nuevas clases sociales que acompañan el desarrollo económico son inevitablemente elementos de diferenciación. Al mismo tiempo, deben concebirse nuevos valores y estructuras que permitan la cohesión indispensable para que pueda mantenerse dentro de ciertos límites el proceso de división social del trabajo y siga funcionando la sociedad.

Las sociedades en vías de desarrollo suelen tener carácter "nacional". Los procesos del desarrollo económico y del cambio social se efectúan dentro de un marco político que define a la nación por lo menos en sentido geográfico. A medida que, dentro de ese marco geográfico, se hacen más interdependientes las personas, se amplían los mercados y crece la sociedad nacional para incluir efectivamente a todos los que viven dentro de las fronteras nacionales, también se acentúa cierto consenso, es decir, un conjunto de valores comunes y de compromisos aceptados, que vincula al grupo así ampliado y mantiene entre sus miembros relaciones de reciprocidad. No puede negarse que en
/las sociedades

las sociedades nacionales existe el riesgo de alterar demasiado el equilibrio existente entre los elementos físicamente dispersos y funcionalmente interdependientes. Todas esas sociedades buscan la manera de limitar y regular el poder y de hacer lo más racional posible el enfrentamiento de las posiciones adversas y los conflictos que del mismo derivan; la clase de soluciones que se encuentran en esas dos esferas pueden considerarse como un índice crítico del desarrollo social.

A tal efecto, todos los países económicamente desarrollados han adoptado métodos que ofrecen cierta similitud general. Así, la producción en masa y la necesidad de mercados en gran escala se ha traducido en la esfera social y política en la inclusión del mayor número de personas posible en la sociedad nacional efectiva, reduciendo a un mínimo el "proletariado" en el sentido de estrato "alienado" o marginal. Además, los diferentes grupos se han organizado en forma compleja para permitir la expresión de muchos y muy diversos intereses y la negociación de conflictos mediante compromisos entre dichos grupos e intereses. En fin, el más alto nivel educativo y la mayor participación de los individuos en la sociedad nacional intensifica el grado de aceptación y cooperación que pueden esperar las instituciones políticas y aumenta, por ende, el poder del gobierno.

La limitación del conflicto social y el intento de llevar las controversias a vías razonables significan también la aceptación universal del Estado como árbitro de última instancia, lo que supone extender, intensificar y hacer más complejas las lealtades sociales. El ciudadano debe poder identificarse, a lo menos en cierto grado, con sus conciudadanos, por muy grande que sea la distancia que lo separe de ellos social y geográficamente. Por lo tanto, debe haber en cierta medida una verdadera igualdad ante la ley, una participación común efectiva en la formulación y aceptación de las directrices políticas generales de la sociedad, y el conocimiento y la convicción, por parte de todos, de que el desacuerdo conduce a compromisos o soluciones negociadas y no necesariamente a la pérdida o derrota completa para algunos y a la victoria también completa para otros.

/Tal vez

Tal vez ningún país latinoamericano ha llegado todavía plenamente a esta etapa de integración social efectiva. Las líneas divisorias entre las clases están en todas partes tan claramente definidas - incluso en los países económicamente más avanzados - que las decisiones públicas no pueden basarse en un acuerdo universal implícito ni en el respeto de ciertos derechos que, según se afirma, son compartidos por todos. En resumen, los intereses de grupo, en lo que a clase y ocupación se refiere, eclipsan a menudo el interés nacional cuando se trata de adoptar decisiones y resolver controversias. Puede suceder que este retraso en la creación de sociedades nacionales en el sentido político y social sea la razón principal de la persistencia en América Latina de una estructura económica dual, es decir, de la coexistencia de industrias de los tipos más modernos con el primitivismo tecnológico. Es posible que uno de los principales requisitos del desarrollo económico sostenido y persistente en América Latina sea la integración social así definida.

A este respecto, la educación es un factor indispensable y decisivo en lo que se refiere a las actitudes de los individuos frente a la sociedad nacional. Si se la orienta mal, puede contribuir a reforzar el dualismo social; también puede crear las condiciones favorables para la racionalización de las conductas sociales si hace tomar conciencia de la integración y solidaridad de la sociedad nacional, si facilita el diálogo social, la comunicación entre los diferentes grupos, el respeto de los compromisos derivados de la existencia de intereses a veces contrapuestos y la aceptación de los sacrificios igualmente compartidos que supone el desarrollo económico y, por último, si estimula una amplia comprensión de los objetivos nacionales que se consideran indispensables para la realización de cualquier plan de desarrollo.

c) Actitudes respecto del trabajo, la productividad y el consumo

Es evidente que el desarrollo económico se realiza ahora de manera muy diferente a la prevista por los teóricos de la "escuela clásica" de la economía. Sin embargo, muchas de las exigencias con que el individuo se enfrenta siguen siendo las mismas. En cierto grado, cada cual debe ser capaz de poner en relación de sentido la experiencia de su trabajo especializado con los procesos de producción más complejos e indirectos y de darse

cuenta de que existe en el fomento de la producción cierta correspondencia entre el bienestar general y sus propios intereses personales. Debe estar dispuesto a diferir el consumo en favor del ahorro, a aplazar la entrada de sus hijos en el mercado de trabajo en bien de su educación y a renunciar a ciertas expectativas inmediatas privadas en la esperanza de obtener compensaciones superiores en el futuro. Todas estas disposiciones o actitudes suponen expectativas relativamente seguras acerca del porvenir. Para que la sociedad pueda alimentar esas expectativas, ha de ofrecer por su parte un horizonte de estabilidad así como instrumentos y medios públicamente conocidos de formación personal y de posible ascenso social. El sentido de la ayuda mutua y de la participación con iguales derechos, fundamental para regular el ejercicio del poder en las sociedades, no es menos importante para el funcionamiento de las modernas técnicas productivas y para que sea posible el mantenimiento de especializaciones cada vez más rigurosas, mediante los servicios educativos necesarios.

4. La educación y las exigencias sociales

Los sistemas escolares de los países de América Latina reflejan la dualidad característica de sus sociedades en la medida en que han respondido a las dos tendencias discrepantes seguidas por el desarrollo de la educación latinoamericana desde comienzos del siglo pasado. Ambas coincidían en destacar la importancia de la educación para el progreso de las jóvenes repúblicas, pero diferían en cuanto al punto - la base o la cúspide - en el cual debían concentrarse los mayores esfuerzos. Para una, el problema más grave y más urgente era el de la educación popular, la tarea de "educar al soberano" como decía Sarmiento; para la otra, lo primero era la formación de las élites, de los cuadros dirigentes de la vida pública, desde los cuales habían de difundirse paulatinamente a las masas los beneficios de la educación.

Estas aspiraciones, que en principio no eran inconciliables, en la práctica dieron origen a la coexistencia de dos sistemas escolares que seguían la división de las clases sociales: uno, reservado de hecho a los grupos medio y alto, mayores ingresos y prestigio social, compuesto por las escuelas /primarias privadas

primarias privadas o preparatorias, secundarias privadas o públicas de tipo académico, y la universidad; otro, para las clases menos favorecidas, limitado a las escuelas primarias públicas y a unas pocas escuelas vocacionales, con posibilidades restringidísimas de acceso a los establecimientos públicos de educación secundaria y superior, pese a la gratuidad de los mismos que predomina en casi todos los países.

Los vestigios de esta dualidad de sistemas explican muchas de las características y dificultades que está en trance de superar la educación latinoamericana: la gran desigualdad de oportunidades de educación; el divorcio entre la estructura y orientación de los servicios escolares y las necesidades educativas reales de los países; la rigidez y uniformidad de los programas de enseñanza, orientados selectivamente hacia la universidad - que abre la puerta de las profesiones liberales y de la influencia en la vida pública -, en los cuales se acentúa más un saber enciclopédico que una amplia y realista preparación para las exigencias sociales y económicas; la insuficiencia y la relativa ineficacia de la escuela primaria pública y de la enseñanza vocacional y técnica; la profunda crisis de la educación secundaria ante la demanda creciente de que es objeto por parte de los sectores que hasta hace poco no tenían posibilidades de alcanzarla; las deficiencias de la formación de los maestros y la separación que existe entre las diversas ramas, y hasta el concepto de la educación como símbolo de prestigio dentro de la sociedad, que libera a los que la adquieren del contacto directo con las actividades del trabajo.

Los rápidos cambios sociales y económicos de las últimas décadas han tenido como efecto agudizar la conciencia del problema educativo y preparar a la opinión pública para una concepción unificada del sistema escolar, que permita a éste satisfacer las nuevas exigencias de la sociedad y contribuir eficazmente a su desarrollo.

En efecto, la escuela, que tiene la obligación de preparar para la vida del trabajo a individuos capacitados, está en la base de las relaciones entre el desarrollo económico y social. Su influencia, sin embargo, no puede limitarse a lo puramente ocupacional, pues le cabe también una pesada responsabilidad en la formación de actitudes y técnicas sociales y políticas.

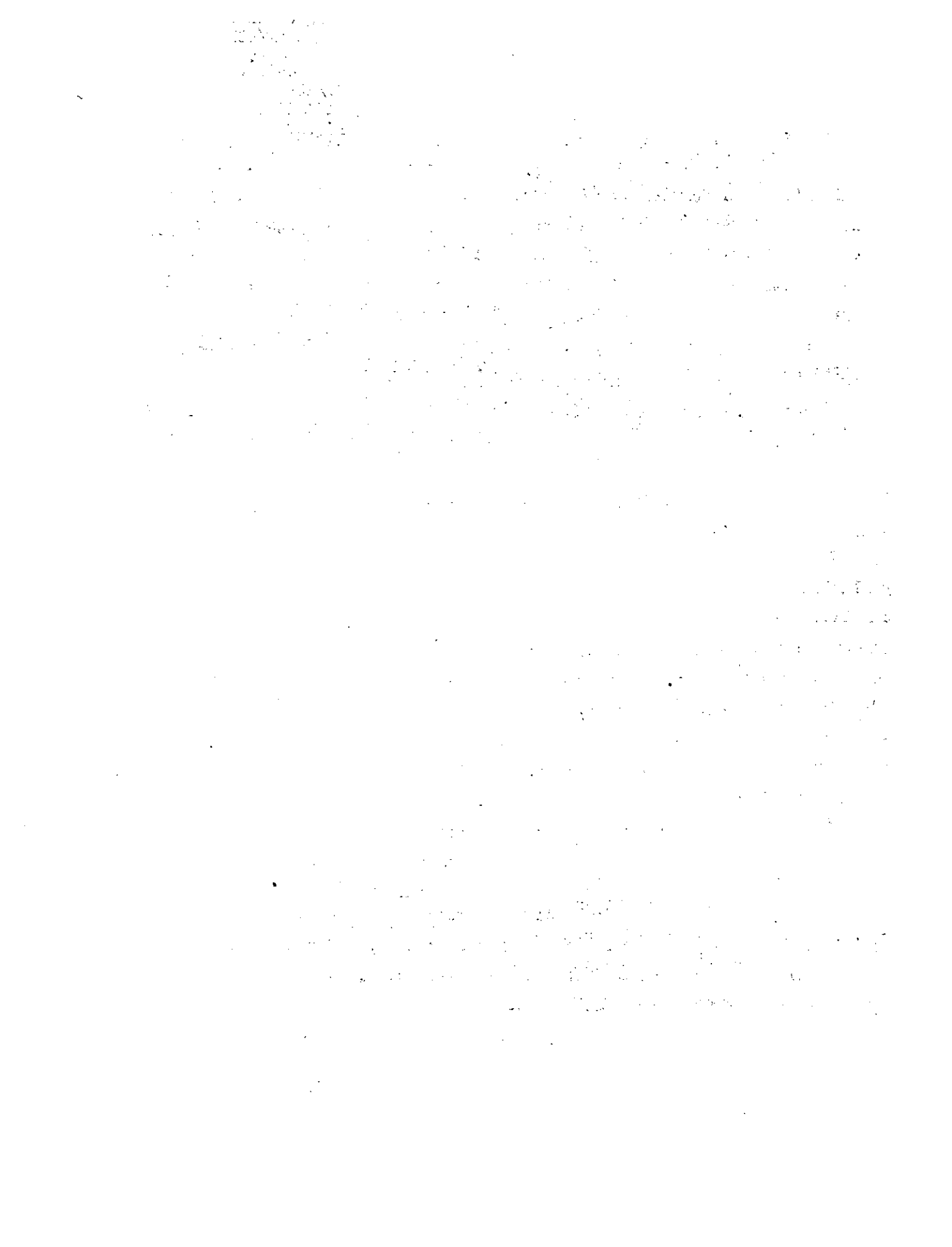
/La rápida

La rápida capacitación para nuevas ocupaciones modifica la estructura social y la composición del consumo. El planificador debe tomar en cuenta esos cambios para que sus predicciones sean acertadas. Un sistema escolar que forme a sus estudiantes exclusivamente para fines profesionales podría contribuir al fracaso del programa de desarrollo económico si no da a sus graduados la preparación necesaria para asumir las obligaciones sociales y políticas derivadas de su nueva situación económica.

La educación puede promover las actitudes necesarias para el desarrollo económico y social, pero puede también fomentar actitudes incompatibles con tal desarrollo. El sistema educativo puede proporcionar los medios para la movilidad social ascendente, o frustrar y sofocar las aspiraciones que ha ayudado a generar.

En el mejor de los casos, la escuela necesita estimular aspiraciones y al mismo tiempo enseñar al individuo a postergar su satisfacción, dándole una idea realista de las exigencias del cambio social. La conciencia de intervenir y de participar en la transformación social, con la esperanza de un futuro mejor para la sociedad a la que se pertenece y para sus hijos constituye una motivación poderosa para aplazar la satisfacción de necesidades inmediatas de consumo. A menos que sean traicionadas por una política inepta o por la rigidez social, tales actitudes son admirables estabilizadores durante las épocas de turbulencia que inevitablemente acompañan todo proceso de rápido cambio económico y social.

Por lo tanto, la educación para el desarrollo no sólo significa proporcionar la competencia técnica necesaria para el desempeño de nuevas ocupaciones, sino también alentar nuevas formas de competencia social y política, nuevos tipos de obligaciones y compromisos, así como nuevas motivaciones para el trabajo productivo y autodisciplinado y para el ejercicio responsable de la ciudadanía.



IV

EL ESTADO DE LA EDUCACION

En su educación, como en tantos otros aspectos de su vida, historia y cultura, América Latina es a la vez una y diversa. Sobre el fondo de ciertas características comunes, emergen las peculiaridades y la fisonomía propia de cada país y hasta zonas claramente distintas en el seno de algunos de ellos. El hecho diferencial de que la situación educativa de los países de América Latina diste mucho de ser uniforme supone grandes dificultades para un estudio global. Un examen de conjunto obliga a determinadas generalizaciones que no pueden reflejar con precisión la diversidad de situaciones. En algunos aspectos puede paliarse esa falla mediante las informaciones estadísticas que se incluyen en el documento, porque ellas muestran el diferente grado de importancia o gravedad de ciertos problemas susceptibles de cuantificación que tienen planteados los sistemas educativos nacionales; pero otras características cualitativas, de la esencia misma de la educación, son mucho más difíciles de apreciar y singularizar - por consiguiente también de comparar - y en este sentido las limitaciones parecen inevitables.

Sabido es, por otra parte, con cuántas salvedades se puede aceptar todo intento de apreciación de la eficiencia de los sistemas educativos; se trata, nada menos - si se permite el símil -, de tomarle el pulso a la educación de un país o de varios países. En efecto, a las dificultades que la propia naturaleza del proceso educativo ofrece para ello se agrega la inherente a la selección de los módulos o ángulos de examen para acometer esa labor de estimación o evaluación de la obra educativa. En este caso el criterio seguido puede fundamentarse como sigue: Se ha dicho que las instituciones educativas son reflejo de la sociedad en que están insertas pero también es evidente, en el plano del "deber ser", que un sistema educativo nacional ha de hacerse eco de las necesidades del país respectivo y contribuir a la consecución de sus aspiraciones. Entre esas necesidades y aspiraciones pueden considerarse como de mayor importancia las que atañen a los factores demográficos, económicos, sociales y culturales de un país y plantearse seguidamente varias interrogantes: en qué grado se atiende a la educación básica a que tiene derecho toda la población; qué relación /guardan el

guardan el nivel, proporción y calidad de la educación que se imparte con lo que demanda a ese respecto el desarrollo económico-social, y en qué medida los sistemas educativos nacionales transmiten y enriquecen la cultura legada por las generaciones.

1. Nivel educativo promedio de la población latinoamericana

Para apreciar la eficiencia de un sistema escolar en el orden cuantitativo, los datos más significativos son los que reflejan el número de individuos que recibe los beneficios de una educación sistemática y su relación con la población que tiene derecho a ella, el nivel promedio de duración de los estudios cursados y las cifras de analfabetismo. Esa información es más ilustrativa si en lugar de referirse a un momento dado, abarca un período de suficiente amplitud para apreciar cómo ha evolucionado la eficacia de los servicios educativos en los aspectos anteriormente indicados.

A esos efectos se adopta en este documento la década 1950-60. Según datos correspondientes a 1950, el 49 por ciento de la población de más de 15 años de América Latina no había asistido a la escuela o había dejado de concurrir a ésta antes de terminar el primer año de escolaridad, el 44 por ciento asistió durante cierto tiempo, pero sin terminar el ciclo de estudios primarios y únicamente el 7 por ciento recibió educación primaria completa. Sólo el 6 por ciento había efectuado estudios de educación secundaria o técnica, y lo había completado totalmente alrededor de un 2 por ciento. Por último, en la Universidad ingresó el 1 por ciento.

El nivel educativo promedio era de 2.2 años. Este dato adquiere mayor significación si se considera que en la misma época el nivel educativo era de 9 años en los Estados Unidos, de 7.2 en el Japón y de 4.5 en Puerto Rico.

Junto a ese nivel educativo de tan modestas proporciones se desprende de los censos realizados alrededor de 1950 la cifra de un 43 por ciento de analfabetos entre la población adulta; es posible que esta cifra habría sido más alta si en esa oportunidad se hubieran utilizado los criterios del alfabetismo funcional en vez del simple deletreo o el dibujo de la firma.

/A partir

A partir de 1950 se han desplegado esfuerzos notables en la extensión de la educación. En el cuadro 8 se aprecia el impulso que adquirió el propósito de generalizar la educación primaria a toda la población en edad escolar durante la década 1950-60. Los avances experimentados han sido especialmente intensos desde 1957 y en parte pueden atribuirse al estímulo que ha supuesto para los gobiernos latinoamericanos el Proyecto Principal de Educación de la UNESCO, nacido en la Conferencia Regional de Lima de 1956.

Como puede verse en el Cuadro 8, la duración legal de la escolaridad obligatoria es de 6 años en casi todos los países de América Latina. (A las tres excepciones que se observan en la relación de países hay que agregar la constituida por la inferior duración de la escolaridad en el medio rural en diversos países latinoamericanos, a la que se alude más adelante.) Los datos anteriores muestran que nueve países han conseguido ya incorporar a la escuela un número de niños de edad escolar prácticamente igual, superior o imperceptiblemente inferior, al que representa el del grupo de edad de 7 a 12 años, que equivale al afectado por la duración estricta de la escolaridad. Otros seis países rebasan el 70 por ciento del número equivalente a la población de 7 a 12 años. Un último grupo está por debajo de esa proporción y de manera muy acentuada en algún caso.

Si se analiza su verdadero alcance, las cifras anteriores sólo permiten abrigar un optimismo muy moderado. En efecto, el hecho de que determinados países hayan llegado a incorporar a la escuela un número de niños igual o superior a la población comprendida entre 7 y 12 años no significa que hayan resuelto totalmente el problema de la expansión completa de la educación primaria. Ha tenerse en cuenta que a la escuela pueden asistir legalmente, y de hecho asisten, niños de más de 12 años, por haber ingresado tardíamente en ella; por otra parte, un apreciable porcentaje de escolares - en algún país y en los primeros grados excede al 20 por ciento - repite el curso correspondiente por haber fracasado en la promoción. Subsiste además - en gran escala en determinados países - el problema de la deserción escolar, especialmente a partir del segundo o tercer grado. Por

Cuadro 8

AMERICA LATINA: POBLACION DE 7 A 12 AÑOS DE EDAD, MATRICULA PRIMARIA
 Y PORCIENTO DE MATRICULA, 1950 Y 1959

País	Duración del curso en años	Población de 7 a 12 años (miles)		Matrícula primaria (miles)		Porcentaje de matriculados	
		1950	1959	1950	1959	1950	1959
Argentina	7	2 330.8 ^{a/}	2 797.0 ^{a/}	2 212.0	2 888.6	94.9	103.3
Bolivia	6	397.1	534.4	-	385.8	-	72.1
Brasil	4	5 274.7 ^{b/}	6 422.3 ^{b/}	4 352.0	7 489.6	82.5	116.6
Colombia	5	1 542.0 ^{c/}	1 886.2 ^{c/}	808.5	(1 584.0)	52.4	(84.0)
Costa Rica	6	124.5	176.9	112.6	185.3	90.4	104.7
Cuba	6	718.6	933.0	(650.0)	(950.0) ^{d/}	(90.0)	101.8
Chile	6	927.0	1 140.0	774.6	1 137.0	83.6	99.7
Ecuador	6	493.2	639.9	341.7	(526.0)	69.3	82.2
El Salvador	6	283.1	370.5	145.2	287.7	51.3	77.6
Guatemala	6	420.2	553.3	164.8	282.0	39.1	51.0
Haití	6	494.8	549.3	119.1	(203.0)	24.0	37.0
Honduras	6	214.2	284.8	104.0	192.5	48.5	67.6
México	6	4 066.1	5 372.8	2 666.4	4 809.9	65.6	89.5
Nicaragua	6	173.1	214.6	(80.0)	152.8	(46.0)	71.2
Panamá	6	114.5	156.8	110.0	155.5	96.0	99.2
Paraguay	6	231.0	270.0	195.0	292.4	84.4	108.0
Perú	6 ^{e/}	1 344.0	1 663.0	971.2	(1 300.0) ^{e/}	72.3	78.2
República Dominicana	6	341.8	469.0	229.9	(510.0)	67.3	108.7
Uruguay	6	279.2	(316.0)	242.4	(315.0)	89.3	99.7
Venezuela	6	764.5	1 005.8	503.1	1 104.4	65.8	109.8

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones.

a/ 6 a 12 años de edad.

b/ 8 a 11 años de edad.

c/ 7 a 11 años de edad.

d/ No incluye matrícula en Kindergarten ni en el grado pre primario.

e/ Incluso el grado de transición.

/último, en

último, en lo que al futuro se refiere, no pueden olvidarse las crecientes exigencias que plantea a los sistemas educativos el rápido desarrollo demográfico de América Latina.

Menos todavía puede considerarse resuelto el problema si, además de los aspectos cuantitativos reseñados, se examinan la eficiencia y el nivel del rendimiento cualitativo de la escuela. En efecto, es evidente que los mayores esfuerzos se han centrado en el aumento de aulas y del número de máestros, sin que existiera una preocupación análoga por atender a la formación del personal docente en la cantidad y calidad necesarias, ni a otros aspectos capaces de influir en el mejoramiento técnico de la educación.

El crecimiento de la educación secundaria durante el mismo período 1950-60 ha sido espectacular y proporcionalmente mayor que el de la primaria. El ritmo de ese proceso puede apreciarse en el cuadro 9. Si se comparan las cifras de población comprendida entre 13 y 18 años con las de alumnos de instituciones de educación secundaria durante el lapso indicado, se advierte que son varios los países que han duplicado su matrícula; este aumento adquiere mayor relieve todavía si se tiene en cuenta el incremento experimentado en ese mismo ciclo de tiempo por la población cuya edad está entre los límites más generalizados de la educación secundaria. La mayor proporción la tiene la Argentina, con un 32 por ciento de la cifra equivalente a la población comprendida entre los 13 y 18 años, y le siguen Chile y Panamá, con 27 y 22 por ciento respectivamente.

En cuanto a la educación superior, no se dispone todavía de datos que reflejen con exactitud los avances logrados durante 1950-60, pero el crecimiento ha sido también muy importante. El cuadro 10 muestra el número de estudiantes matriculados en universidades latinoamericanas de varios países en los últimos años. Pese a ese avance, son sumamente reducidas las cifras de universitarios en la mayoría de los países.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: POBLACION DE 13 A 18 AÑOS DE EDAD, MATRICULA SECUNDARIA
 Y POR CIENTO DE ALUMNOS MATRICULADOS, 1950 Y 1959
 (En miles)

País	Población de 13 a 18 años		Matrícula secundaria		Porcentaje de matriculados	
	1950	1959	1950	1959	1950	1959
Argentina	(1 900.0)	2 421.2	332.2	776.2	(17.5)	32.0
Bolivia	305.9	449.0	16.7 _{a/}	45.3 _{a/}	5.1 _{a/}	10.0 _{a/}
Brasil	6 814.9	7 926.7	540.7	1 076.2	7.9	13.6
Colombia	(1 500.0)	1 760.0	74.9	172.8	(5.0)	9.8
Costa Rica	105.1	144.7	7.8 _{b/}	25.7 _{b/}	7.4 _{b/}	17.8 _{b/}
Cuba	(700.0)	787.8	41.1	88.3	(6.0)	11.2
Chile	(690.0)	820.0 _{c/}	145.8	222.3	(21.0)	27.1
Ecuador	402.1	500.0 _{d/}	29.1	48.2 _{d/}	7.2	9.6 _{d/}
El Salvador	246.7	309.7	7.7	20.5 _{e/}	3.1 _{e/}	6.6 _{d/}
Guatemala	377.6	466.0 _{d/}	21.2	35.8 _{d/}	5.6	7.7 _{d/}
Haití	411.2	460.0 _{d/}	8.2	13.2 _{d/}	2.0	2.9 _{d/}
Honduras	172.5	238.5	(5.0)	14.9	2.9	6.2
México	3 350.5	4 160.0 _{d/}	113.5	296.8 _{d/}	3.4	7.1 _{d/}
Nicaragua	142.4	179.4	...	8.4	...	4.7
Panamá	91.1	135.0	18.6	29.7	20.4	22.0
Paraguay	166.3	227.0	15.8	30.2	9.5	13.3
Perú	(1 100.0)	1 341.7	80.8	199.0	(7.0)	14.8
República Dominicana	291.8	388.0	10.7	(19.6)	3.7	(5.0)
Uruguay	(280.0)	(320.0) _{d/}	34.2 _{f/}	(55.0) _{d/f/}	(12.0) _{f/}	(17.0) _{f/}
Venezuela	617.4	800.0 _{g/}	39.3	107.8 _{g/}	6.4	13.5 _{g/}

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones.

a/ Enseñanza general solamente. En 1959 la matrícula total representaba el 12 por ciento.

b/ Enseñanza general solamente. En 1959 la matrícula total representaba el 22.5 por ciento.

c/ 1956.

d/ 1957.

e/ Enseñanza general y formación de maestros solamente. En 1959 la matrícula total representaba el 9.7 por ciento.

f/ Enseñanza general solamente.

g/ 1958.

Cuadro 10

AMERICA LATINA; POBLACION DE 19 A 22 AÑOS, MATRICULA UNIVERSITARIA
 Y ESTUDIANTES MATRICULADOS

País	Año	Población de 19 a 22 años (miles)	Número de es- tudiantes ma- triculados	Por ciento de matriculados
Argentina	1957	1 510.3	155 631	10.3
Brasil	1958	4 830.0	87 470	1.8
Colombia	1958	1 014.0	19 212	1.9
Costa Rica	1958	82.9	3 111	3.8
Chile	1958	525.0	19 084	3.6
Ecuador	1958	303.6	7 384	2.4
El Salvador	1958	182.6	1 898	1.0
Guatemala	1955	244.4	3 244	1.3
Haití	1956	250.0	990	0.4
Honduras	1959	141.6	1 310	0.9
México	1958	2 426.0	123 254	5.0
Nicaragua	1958	103.4	952	0.9
Panamá	1958	72.6	3 320	4.6
Paraguay	1958	125.8	2 912	2.3
Perú	1958	766.0	18 797	2.4
República Dominicana	1957	202.0	4 034	2.0
Uruguay	1957	204.0	17 568	8.6
Venezuela	1958	474.0	16 982	3.6

/De todos

De todos los datos anteriores se desprende que la situación ha evolucionado favorablemente desde 1950 en el aspecto cuantitativo. No obstante, el nivel educativo promedio de la población ha debido aumentar imperceptiblemente desde dicha fecha, ya que apenas ha disminuido la deserción escolar en los diversos niveles educativos y singularmente en las escuelas primarias a partir del segundo grado: ha crecido el número de los que reciben educación primaria, pero no ha aumentado correlativamente su permanencia en la escuela. Por otra parte, restan todavía no menos de 12 millones de niños que no reciben atención escolar y el número de alumnos que cursan estudios secundarios y superiores dista mucho de alcanzar un nivel satisfactorio.

2. Las limitaciones en el acceso a los estudios

Las posibilidades educativas de la población latinoamericana están limitadas por diversos factores, sin cuyo conocimiento y análisis sería difícil emprender planes realistas para la expansión de la educación. En lo que atañe a la educación primaria hay un déficit evidente de escuelas y maestros, aunque no es ésta la única causa, ni probablemente la más importante, del absentismo escolar: aún en el supuesto de que hubiera suficiente número de instituciones docentes para todos los niños en edad escolar, muchos de éstos continuarían sin asistir, por razones diversas. Entre ellas, las insuficiencias de la acción de la propia escuela, en la que ni los alumnos si sus padres encuentran en determinados casos un interés vital, una utilidad práctica; la situación económica de muchos hogares, que obliga al ingreso prematuro de los niños en la vida laboral; la diseminación de la población rural, que implica a veces una distancia considerable entre los núcleos de habitantes y las escuelas, y ciertas deficiencias en las normas que regulan las actividades escolares, especialmente en materia de promoción y de calendarios de trabajo escolar.

El acceso a la educación secundaria está dificultado principalmente por causas derivadas de la propia estructura del sistema educativo, por la orientación de los estudios correspondientes a dicho nivel y por motivos de orden económico.

/Respecto a

Respecto a la primera de las causas mencionadas ofrece singular importancia una limitación - legal en unos casos, de hecho en otros - que existe en buen número de países de América Latina para el tránsito de la educación primaria a la secundaria, nacida de la diferencia en la duración de la escolaridad primaria entre las zonas rurales y urbanas. En el medio rural las escuelas llegan, en el mejor de los casos, al cuarto grado de escolaridad, mientras que para el ingreso en las instituciones de educación secundaria se exige, salvo en algún país, haber aprobado el sexto grado de primaria. Si se tiene presente la condición predominantemente rural del medio latinoamericano y se considera el crecidísimo número de escuelas incompletas que en él existen, puede advertirse a cuántos millones de niños afecta dramáticamente esa discriminación, establecida por razón del medio en que se vive. Las familias pudientes tienen el recurso de enviar a sus hijos a lugares donde pueden cursar la educación primaria completa y adquirir así ese requisito indispensable para ingresar en la secundaria, pero ello constituye un obstáculo insalvable para la inmensa mayoría de la población.

Otro factor que influye negativamente en el acceso a la educación secundaria surge de la propia naturaleza y contenido de los estudios en dicho nivel educativo, que en sí mismos ofrecen escasas oportunidades para la incorporación a la vida profesional. La diversificación de los estudios de secundaria es relativamente reciente; hasta ahora ha habido predominio casi absoluto de los planes tradicionales, es decir, del bachillerato como tránsito hacia la Universidad. Sólo ahora comienzan a cobrar importancia la enseñanza comercial, industrial y agropecuaria de nivel medio, por las exigencias de formación profesional que impone el desarrollo económico de los países. Aunque desde la época colonial voces aisladas han destacado la necesidad de impulsar las enseñanzas de tipo técnico, en la práctica ha predominado la tendencia opuesta. Lo cierto es que ni por su número ni por su orientación los establecimientos para la enseñanza técnica de nivel medio han adquirido el grado de desarrollo que sería deseable.

/Por último,

Por último, repercute muy desfavorablemente en la expansión de la educación secundaria la situación económica de muchos hogares: la educación secundaria es cara, no sólo por lo que suponen los gastos directos que ocasiona la misma, especialmente cuando se trata de centros docentes privados, sino por lo que en un orden indirecto representa la falta de aportación de ingresos económicos por parte de los estudiantes a sus hogares respectivos. Si se considera ese doble aspecto del costo de la educación, es obvio que un porcentaje elevadísimo de hogares no está en condiciones de afrontar las obligaciones económicas que supondría proporcionar educación secundaria a sus hijos. La política de algunos países latinoamericanos a ese respecto, al establecer la gratuidad de la educación secundaria o conceder becas para dicho tipo de estudios, en general es de alcance limitado y no beneficia más que a un reducido sector de la población escolar.

Parecidas consideraciones, agravadas por ser más cuantiosos los gastos que ocasionan los estudios, podrían hacerse con respecto al acceso a la universidad. En este nivel de la educación, más aun que en el secundario, la procedencia social de los estudiantes muestra un gran predominio de las clases en mejor situación económica.

Este hecho, como las limitaciones educativas que rigen para el medio rural, además de significar una injusticia irritante en cuanto excluye a sectores muy numerosos del acceso a los distintos grados de la educación, ocasiona perjuicios considerables a la sociedad por el desaprovechamiento de tantas inteligencias que quedan sin la posibilidad de rendir el fruto que de ellas podría esperarse. La pérdida del valioso potencial que suponen los individuos intelectualmente bien dotados, a los que no se ofrecen perspectivas ni ayuda para cursar estudios, representa sin duda uno de los aspectos, que más desfavorablemente afectan al rendimiento de la educación latinoamericana.

3. Analfabetismo y nivel económico de los países

Si el panorama educativo anteriormente bosquejado y las cifras de analfabetismo se comparan con la situación económica de los países, se podrán /apreciar mejor

apreciar mejor las causas de la situación existente y deducir en consecuencia los principios más acertados para una acción ulterior.

En el cuadro 11 figuran datos relativos a población, analfabetismo e ingreso por habitante de los países de América Latina. En él se observa la alta correlación que existe entre analfabetismo y bajo ingreso por habitante, la estrecha asociación entre ignorancia y pobreza. Esa deducción se afirmaría todavía más al examinar en un mapa la distribución geográfica de los sectores humanos en los que predomina el analfabetismo. Las poblaciones con mayor proporción de analfabetos están enclavadas en el medio rural, en territorios donde las condiciones de existencia son sumamente duras por su aislamiento, por el régimen de propiedad con predominio del latifundio, por los bajos salarios y la larga jornada, por la alimentación insuficiente y por las deplorables condiciones sanitarias.

Justamente por la índole de esas causas, los resultados de las campañas de alfabetización han sido poco alentadores cuando no se han implantado al unísono planes de mejoramiento social y de desarrollo económico. En la nueva situación que éstos crean adquieren sentido y aplicabilidad los conocimientos culturales, y se convierte en imprescindible lo que carecía de utilidad práctica en las formas de vida tradicionales.

Las tendencias que se observan en relación con el problema del analfabetismo en América Latina no permiten abrigar un excesivo optimismo; si bien los porcentos de analfabetos se han ido reduciendo desde principios de siglo y ello supone un innegable avance debido al rápido aumento de la población las cifras absolutas no decrecen y en algunos casos hasta se han duplicado. Por otra parte, los países no siempre han sostenido con vigor y constancia las campañas de alfabetización iniciadas por casi todos ellos; generalmente el entusiasmo del comienzo ha cedido ante las dificultades innegables de la empresa, que requiere no sólo buena voluntad, sino también técnicas especiales, personal competente, recursos materiales y tiempo, todo lo cual, especialmente lo último, está en pugna con las miras espectaculares, efectistas y rápidas que más de una vez han motivado

AMERICA LATINA: POBLACION, ANALFABETISMO E INGRESO POR HABITANTE, 1950

País	Población		Analfabetos de 15 años y más (%)	Ingreso por habitante (dólares)	Población rural (%)
	Total (miles)	15 años y más (%)			
Argentina	17 189	69	13.6	300-449	37.5
Uruguay	2 407	69	(15.0)	300-449	...
Chile	6 073	61	19.9	150-299	40.1
Costa Rica	801	57	20.6	100-149	66.5
Cuba	5 508	64	22.1	300-449	43.0
<u>5 países con 20% de la población total</u>					
	<u>31 978</u>	<u>66</u>	<u>16.6</u>	<u>300-499</u>	<u>40.0</u>
Paraná	797	58	30.1	150-299	64.0
Paraguay	1 397	56	34.2	-100	64.4
Colombia	11 334	57	37.6	100-149	48.7
México	25 826	58	(38.0)	100-149	34.4
Ecuador	3 197	57	44.3	-100	72.5
Venezuela	4 974	58	47.8	300-449	36.2
Brasil	51 976	58	50.6	100-149	63.8
Perú	8 521	56	(53.0)	100-149	64.6
<u>8 países con 70% de la población total</u>					
	<u>108 022</u>	<u>58</u>	<u>45.7</u>	<u>100-149</u>	<u>62.0</u>
República Dominicana	2 131	56	57.1	-100	76.2
El Salvador	1 368	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	9 019	60	67.9	-100	66.4
Guatemala	2 805	57	70.6	-100	75.0
Haití	3 112	61	89.5	-100	87.0
<u>7 países con 10% de la población total</u>					
	<u>15 423</u>	<u>52</u>	<u>69.2</u>	<u>-100</u>	<u>74.0</u>
<u>Total general</u>	<u>155 423</u>	<u>60</u>	<u>(43.0)</u>	<u>100-149</u>	<u>58.4</u>

Fuentes: Naciones Unidas, Demographic Yearbook, 1955, 1956, 1957, 1958.

Naciones Unidas, Informe preliminar sobre la Situación Social en el Mundo (Nueva York, 1952)

UNESCO, World Illiteracy at mid-century (París, 1957)

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones.

a/ Población de 14 años y más.

/estas campañas.

estas campañas. Hoy en día, el esfuerzo de los países se concentra en la tarea de erradicar el analfabetismo mediante la generalización de la educación primaria, y se buscan nuevos caminos, más eficaces que los ya probados, para la alfabetización de los adultos. En éste como en tantos otros aspectos del problema educativo, es imposible generalizar para toda la región, pero esa parece ser la corriente que predomina.

4. Estructura y conexión de los grados de la educación.

Rendimiento cualitativo de la enseñanza

La estructura general de los sistemas educativos latinoamericanos no difiere grandemente de la establecida en casi todas partes como adaptación cronológica a las distintas etapas de la vida del educando, desde el jardín infantil a la Universidad. Con muy ligeras variantes, que pueden afectar a la duración de cada ciclo de estudios, es casi total la similitud de los sistemas educativos nacionales latinoamericanos, tanto entre sí como en relación con los de otros países del mundo. En cambio, pueden encontrarse diferencias muy acusadas si se los compara con los de determinados países europeos o de los Estados Unidos en aspectos tales como la diversificación de la educación secundaria, especialmente en sus modalidades técnicas, y de la enseñanza superior, que es mínima en los países latinoamericanos.

La duración de la escolaridad obligatoria, como ya se ha indicado, es de 6 años en todos los países de América Latina con las excepciones del Brasil (4), Colombia (5) y la Argentina (7). En casi todos los países existe una diferenciación entre la escuela primaria urbana y la rural, tanto en determinados aspectos de los programas como en la duración de la escolaridad. Así, en grandes sectores del medio rural, los escolares se ven privados de la posibilidad de recibir los beneficios de una educación primaria completa en su lugar de residencia, y por consiguiente se dificulta considerablemente su acceso a otros niveles educativos.

El engarce de la educación primaria con la secundaria presenta, en general, dos problemas principales: uno social y otro de índole pedagógica. El primero está reflejado en las dificultades de acceso a la educación

/secundaria de

secundaria de que ya se ha hecho mención al tratar específicamente ese punto en páginas anteriores. El segundo presenta también deficiencias sensibles. Si se examinan los programas de los primeros años de educación secundaria de muchos países, se obtiene la impresión de que han sido formulados sin tener en cuenta - y de hecho así es - los de los últimos años de la escuela primaria, obligando de ese modo al nuevo alumno a una innecesaria y monótona repetición del estudio de conocimientos ya adquiridos, con la consiguiente pérdida de tiempo y de esfuerzos en el proceso de su formación. Por otra parte, los centros de educación secundaria no reciben de las escuelas primarias antecedentes escolares, datos psicológicos o de otra naturaleza de sus nuevos alumnos, privándose así de una base de información tan valiosa para la eficacia de la obra educativa. Para el alumno también presenta una cierta conmoción el paso de la dirección educativa unitaria a cargo de un solo profesor, característica de la escuela primaria, a la multiplicidad de profesores cada uno con sus exigencias propias, con criterios distintos y no pocas veces contradictorios, en los que predomina una preocupación instructiva, sin que nadie parezca asumir la responsabilidad de la formación general del escolar. Es evidente la necesidad de que haya diversidad de profesores especializados en distintas disciplinas en el nivel secundario, pero al menos en los primeros cursos, se podrían conseguir mejores resultados con un menor número de maestros a cargo de grupos de materias afines.

Para pasar de la educación secundaria a la universitaria, en algunos países, se exigen exámenes de ingreso, requisito que parece muy justificado si se considera que la educación de nivel superior debe ser selectiva. El profesorado universitario alega frecuentemente que el alumno llega a la Universidad sin poseer los conocimientos necesarios y sin estar adiestrado en las técnicas de trabajo y de estudio indispensables para seguir con aprovechamiento los cursos de ese nivel. Similar actitud tiene el profesorado de secundaria respecto a las condiciones en que reciben los alumnos de primaria. No dejan de tener fundamento esas críticas; es

/evidente que

evidente que buena parte de los estudiantes que ingresan en el liceo o en la universidad no tienen la madurez suficiente para las exigencias que implican dichos niveles, lo que obliga al profesor secundario a realizar cometidos propios del maestro primario, o al universitario a cubrir lagunas o deficiencias de la secundaria. Las causas de dicha situación son de muy variada índole y es posible que un análisis detenido de las mismas permitiera llegar a la conclusión de que ningún grado de la educación puede responsabilizar al anterior de ese estado de cosas, ya que la formación de los jóvenes es tarea común de todos ellos y requiere una coordinación más eficaz de la labor que realizan.

Además de las fallas señaladas en la conexión de los distintos grados educativos en el sentido vertical se puede advertir que en los niveles medio y superior la bifurcación o engarce entre diferentes modalidades del mismo nivel no está establecida con la flexibilidad deseable. Este problema reviste especial gravedad en el nivel secundario, debido en gran parte a la creación de enseñanzas técnicas en forma poco meditada y sin asegurar una articulación adecuada de éstas con la educación general.

5. Contenido y orientación de la enseñanza

Los planes y programas de estudios constituyen un antecedente indispensable, aunque parcial y fragmentario para captar la orientación y el contenido de la enseñanza. En reuniones latinoamericanas celebradas en los últimos años se han analizado los planes y programas de educación primaria y secundaria vigentes en América Latina. Aunque son evidentes la utilidad y aun la necesidad de ese tipo de estudios, suele predominar en ellos la actitud crítica y de ordinario se silencian los aspectos positivos. En términos generales, lo que se expone seguidamente refleja las apreciaciones formuladas en dichas reuniones.

Los planes de educación primaria no difieren sensiblemente en su esencia de uno a otro país de América Latina, si bien las denominaciones de las diferentes disciplinas ofrece una gran variedad. En general, la

/índole y

índole y el número de las materias incluidas en los mismos responden a la finalidad y características de ese grado de la educación.

Las deficiencias principales se encuentran en los programas. Estos pecan de amplitud y de recargo, no tanto por los niveles de conocimientos que se exigen como por la profusión de temas que se insertan innecesariamente y que van en menoscabo del aprendizaje sólido de las materias instrumentales básicas - lectura, escritura y cálculo - y del cultivo de las aptitudes, destrezas y hábitos que requiere este período de la educación. Otro inconveniente bastante generalizado afecta a la gradación de los conocimientos y a su ubicación en cada año escolar. Esto suele hacerse con un criterio en el que influye más el orden lógico de las materias que el psicológico y habitualmente sin contar con una base experimental que, unida a la experiencia fecunda de quienes realmente conocen la escuela, conduciría a una mayor adecuación entre las exigencias de niveles de conocimientos para cada año escolar y la capacidad de aprendizaje de los niños. También se achaca a los programas, aunque ello ya depende en mayor medida de los métodos de trabajo del maestro, que estimulan la memorización y el verbalismo, descuidando el cultivo de la observación, la investigación y el razonamiento. El problema de los programas adquiere mayor importancia si se considera la composición del magisterio latinoamericano. En efecto, con maestros verdaderamente capacitados, el mayor o menor acierto con que estén formulados los programas es cuestión de orden secundario; no acontece lo mismo cuando un porcentaje tan alto del personal docente carece de la base cultural y de la preparación pedagógica requeridas para el desempeño acertado de sus funciones.

Los planes de estudios de educación secundaria reflejan en buen número de países el hecho de que está concebida no tanto como una finalidad en sí misma - y con posibilidades de conexión horizontal con otras modalidades de la enseñanza -, si no más bien como una antesala de la universidad, como una estación de tránsito o enlace entre la educación primaria y la superior. Esto determina, entre otros inconvenientes,

/una limitación

una limitación de posibilidades para la formación técnica y profesional de nivel medio, tan importante en el conjunto de las estructuras profesionales y tan indicada para los países latinoamericanos por la necesidad que tienen de técnicos medios para la industria, la agricultura y otras actividades laborales. Además, son muchos los estudiantes de educación secundaria que no llegan a la culminación de sus estudios y quedan con una formación trunca que, orientada exclusivamente como está hacia la preparación para estudios superiores, es de escasa utilidad para el desempeño de una función especializada. Existe, pues, una falla muy acentuada en cuanto al enlace entre las enseñanzas secundaria y técnica y el paso fácil de una a otra que ocasiona dilapidación de recursos y origina perturbaciones de orden psicológico y social por las dificultades individuales y de adaptación colectiva de quienes no tienen una profesión definida o han tenido que acogerse a las que no concuerdan con su vocación y sus aptitudes.

En el cuadro 12 se puede apreciar la proporción de alumnos en las distintas ramas de la educación media.

Del cuadro 12 se desprenden consecuencias muy ilustrativas. La relación entre el número de alumnos de enseñanza general (secundaria clásica, liceo o colegio de bachillerato) y el de enseñanza especializada refleja la configuración que ha venido adquiriendo la educación media y el tipo de instituciones educativas existentes en ese nivel. Su desacuerdo con las auténticas necesidades latinoamericanas es evidente: basta considerar, a título de ejemplo, la baja proporción de la enseñanza agropecuaria en relación con las demás modalidades y su insuficiencia respecto a la importancia que en la economía de América Latina tiene la agricultura; es muy posible, por otra parte, que los bajísimos niveles de producción agrícola predominantes en muchos países limiten considerablemente la demanda y la posibilidad de ocupación de técnicos en estas especialidades.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: MATRICUYA EN LOS PLANTELES DE ENSEÑANZA MEDIA,
 POR RAMAS

País	Año	Total	Enseñanza especializada				Enseñanza normal	Enseñanza general	
			Técnica	Comercial	Agricultura	Para el hogar		1er. Ciclo	2o. Ciclo
A. Alumnos matriculados									
Argentina	1959	776 214	155 928a/	79 791	-	16 848	189 973	337 674	
Bolivia	1960	59 944	760	2 380	-	2 926	2 545	45 333	
Brasil	1959	1 076 201	22 312	171 994	5 679	-	81 526	689 014	105 676
Colombia b/	1958	174 549	10 606	30 479	2 822	1 791	13 806	115 041	
Costa Rica	1959	32 574	639	5 028	-	268	908	25 731c/	
Cuba	1959	68 308	4 576	13 933	-	-	10 111	35 100	24 588
Chile	1956	223 580	56 601d/	17 819	1 235	-	6 732	141 193 e/	
Ecuador	1957	48 253			13 430		5 029	29 794	
El Salvador	1958	29 932	423	8 787	191	-	2 017	16 340	2 174
Guatemala	1957	35 758			10 516		10 422	14 820	
Haití	1957	13 233			4 048		195	8 990	
Honduras	1959	14 879	338	4 741	282	44	2 592	4 368	2 514
México	1957	296 784	78 662f/	37 151	-f/	-	33 573	110 804	36 594
Nicaragua	1959	8 480	228	949	123	-	1 267	5 913	
Panamá g/	1959	29 739	842	1 539	-	197	1 607	20 720	4 834
Paraguay	1959	30 430	999	4 849	(200)	6 340h/	7 108	10 994	
Perú	1959	202 149	37 249	18 185	3 102	-	2 551	141 062	
Rep. Dominicana	1959	(19 891)			10 100		291	(9 500)	
Uruguay	1957	74 335			17 140		2 238	54 957	
Venezuela	1958	107 963	10 038	12 035	199	-	14 326	57 724	13 641
B. Porcientos									
Argentina	1959	100.0	20.1a/	10.3	-	2.2	24.5	43.5	
Bolivia	1960	100.0	1.4	4.4	-	5.4	4.7	84.0	
Brasil	1959	100.0	2.1	15.9	0.5	-	7.6	64.0	9.8
Colombia b/	1958	100.0	6.0	17.5	1.6	1.0	7.9	65.9	
Costa Rica	1959	100.0	2.0	15.4	-	0.8	2.8	79.0c/	
Cuba	1959	100.0	5.2	15.8	-	-	11.4	39.7	27.8
Chile	1956	100.0	25.3d/	8.0	0.6	-	3.0	63.1e/	
Ecuador	1957	100.0			27.8		10.4	61.7	
El Salvador	1958	100.0	1.4	29.4	0.6	-	6.7	54.6	7.3
Guatemala	1957	100.0			29.4		29.1	41.4	
Haití	1957	100.0			30.6		1.5	67.9	
Honduras	1959	100.0	2.3	31.9	1.9	0.3	17.4	29.4	16.9
México	1957	100.0	26.5f/	12.5	-f/	-	11.9	37.3	12.3
Nicaragua	1959	100.0	2.7	11.2	1.4	-	14.9	69.7	
Panamá g/	1959	100.0	2.8	5.2	-	0.7	5.4	69.7	16.2
Paraguay	1959	100.0	3.1	15.9	0.6	20.8h/	23.4	36.1	
Perú	1959	100.0	18.4	9.0	1.5	-	1.3	69.8	
Rep. Dominicana	1959	100.0			50.8		1.4	47.8	
Uruguay	1957	100.0			23.0		3.0	73.9	
Venezuela	1958	100.0	9.3	11.1	0.2	-	13.3	53.5	12.6

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones.

a/ Incluye Escuelas Fábricas, Escuelas de capacitación profesional, Misiones Monotécnicas y de Extensión Cultural.

b/ Cifras no incluyen 2 569 alumnos en establecimientos de enseñanza complementaria, 159 estudiantes de enfermería, y 4 671 estudiantes en la enseñanza religiosa.

c/ Incluye 5 316 alumnos en colegios nocturnos.

d/ Incluye Escuelas Técnicas Femeninas, Escuelas Talleres y grados vocacionales anexos a primarias.

e/ Incluye 15 862 alumnos en liceos nocturnos.

f/ Incluye 59 293 alumnos en escuelas profesionales de nivel secundario (agricultura, medicina, derecho, ingeniería, economía, enfermería, obstetricia, etc.) y en escuelas especiales (artes y oficios, bellas artes, etc.).

g/ Promedio del mes de julio.

h/ Enseñanza profesional femenina.

/Esa situación

Esa situación obedece, sin duda, a que tanto la política educativa como la organización de la enseñanza y la elaboración de planes de estudio no se basan en un estudio riguroso de las necesidades y condiciones peculiares del país respectivo, sino en la adaptación poco elaborada además, de pautas vigentes en países de otras regiones cuyos problemas son distintos. Sólo unos pocos países han acometido certeramente la implantación de las enseñanzas técnicas de nivel medio; en los demás subsisten centros que imparten una formación de tipo artesanal, rebasada en el campo de la productividad y por consiguiente de escasa aplicación. Hay que reconocer, sin embargo, que ese no es un problema fácil; en realidad, la educación secundaria es el nivel educativo que plantea mayores y más delicados problemas. A ello contribuyen en gran parte las propias características que van adoptando determinadas profesiones y ocupaciones en la época actual como consecuencia de la evolución de los procesos de producción. Algunas profesiones tienen un campo bien delimitado y específico que permite precisar bien los planes para la formación del personal apto para ellas; pero las industrias modernas han multiplicado hasta límites inverosímiles el número de ocupaciones de especialización imprecisa o insignificante, con exigencias de preparación tan generales o, a la inversa, tan concretas, que representa un problema sumamente arduo el decidir qué tipo de formación conviene dar a los futuros profesionales. A ello hay que agregar la importante complicación que suponen los cambios de las técnicas de producción, y la tendencia que se abre paso en otros países a entregar la especialización en las técnicas de detalle a los centros de trabajo a base de una sólida formación en los campos fundamentales de la actividad técnico-profesional. En resumen, a este respecto se deja sentir la carencia de informaciones sobre el número e índole de técnicos que es necesario formar y la conveniencia de renovar planes y sistemas, que se sostienen por inercia, introduciendo modificaciones sustanciales que amplíen el cuadro de los estudios tradicionales y se adapten mejor a las necesidades peculiares de cada país.

/Respecto a

Respecto a las materias de los planes de estudios y al contenido de los programas de educación secundaria, se han formulado censuras similares a las ya descritas anteriormente sobre la educación primaria: exceso de materias, programas recargados, enciclopedismo y cambios excesivamente frecuentes de planes. Sin embargo, en los últimos años se advierte un mejoramiento paulatino en ciertos aspectos que son de particular importancia en dicho nivel educativo: una concepción más acertada del sentido del humanismo, que tiende a relacionar al alumno con la cultura actual y sobre todo a lograr la formación integral de su personalidad; además, en las modalidades de enseñanza media profesional se han incluido también materias culturales, lo que revela el interés por una educación equilibrada de los especialistas.

Las características de la educación universitaria ofrecen en los países de América Latina mayor diversidad todavía que los demás grados de la educación. Una referencia conjunta a ellas y las generalizaciones sólo pueden hacerse con muchas salvedades: a unos países, por ejemplo, se les podría achacar una peligrosa proliferación de universidades y facultades universitarias, mientras que en otros hay un acceso rígido y dificultoso a las mismas; determinadas instituciones universitarias latinoamericanas se pueden parangonar por la calidad de su profesorado y por sus resultados con instituciones similares aureoladas de prestigio de Europa o los Estados Unidos; otras, en cambio, se caracterizan por un nivel inferior al exigible en centros de rango universitario.

No obstante y con las reservas apuntadas, puede intentarse una caracterización de la universidad latinoamericana utilizando ciertos puntos de referencia. Existe consenso bastante amplio en la apreciación de las funciones principales que competen a la universidad: enseñanza de las profesiones intelectuales, investigación científica y formación de futuros investigadores, formación de los cuadros dirigentes de la vida nacional y labor de extensión cultural. En todos sus aspectos, esa misión debe estar en conexión con las necesidades y características peculiares de los países respectivos.

/La preparación

La preparación de profesionales se puede examinar desde distintos ángulos: entre ellos, número de los que se forman y especializaciones que cursan, nivel de preparación y relación del número y tipo de esos profesionales con las necesidades de los países respectivos. El cuadro 10 permite apreciar en parte esa situación en los aspectos más susceptibles de cuantificación. A primera vista se aprecia cuán desigual es la distribución de los estudiantes universitarios.

Dos países, la Argentina y el Uruguay, tienen en la universidad más del 8 por ciento de la población de 19 a 22 años; cinco países tienen del 3 al 5 por ciento; cuatro entre 2 y 3 por ciento y el resto, 9, a menos del 2 por ciento de esa población. En el cuadro 13 figura la distribución de la matrícula universitaria por ramas de estudios. Si se observan las cifras de inscriptos en los campos puramente científicos, se aprecia un número muy bajo en relación con los países de mejor situación en ese aspecto.

América Latina cuenta con universidades de varios siglos de existencia, algunas de ellas más antiguas que las primeras establecidas en Norteamérica, tales como la de Santo Domingo (1538) y las de Lima y México (1551). No todas han evolucionado plenamente en el campo científico; subsiste en parte la tendencia a expedir títulos que no corresponden a las actividades que serían de mayor interés para las necesidades del medio latinoamericano, y no pocas veces los graduados no encuentran ocupación en el campo específico que cursaron.

No obstante, se observa también en la actualidad una renovación de la actividad científica en muchas universidades latinoamericanas, a la que seguramente no son ajenos los numerosos becarios que se han formado en el extranjero, y que muchas veces renuncian a posiciones mejor remuneradas para trabajar en su país de origen. La Ciencia es un árbol delicado que crece sólo cuando las condiciones son óptimas y de un modo muy especial cuando se alcanza una cierta densidad científica. El caso de personalidades científicas de gran talla, trabajando aisladamente,

AMERICA LATINA: MATRICULA UNIVERSITARIA POR RAMA DE ESTUDIOS EN VARIOS PAISES

País	Año	Total	Derecho	Ciencias sociales	Humanidades	Educación	Medicina	Ciencias naturales	Ingeniería	Agro-nomía	Bellas Artes	No es-pecificado
A. Alumnos matriculados												
Argentina	1957	155 631	42 020	26 457	6 225	6 225	43 577	6 225	14 007	3 113	7 782	-
Brasil	1958	87 470	23 559	12 723	7 925	3 897	19 875	3 358	9 839	1 531	4 763	-
Colombia	1958	19 212	3 351	1 238	1 268	635	5 081	1 278	3 383	815	2 163	-
Costa Rica	1958	3 111	271	433	1 417	312	179	34	134	99	232	-
Cuba	1958	19 084	2 614	2 161	223	4 586	3 659	197	1 938	1 147	2 250	309
Ecuador	1958	7 387	1 373	595	169	782	2 129	542	1 120	490	247	-
El Salvador	1958	1 898	-	808	-	261	-	395	86	408	-	-
Guatemala	1955	3 244	892	486	200	-	897	145	536	88	-	-
Haití	1956	990	396	59	30	69	297	-	109	30	-	-
Honduras	1959	1 310	355	253	-	-	325	75	302	-	-	-
México	1958	123 254	4 979	7 579	993	41 497	8 185	2 701	11 861	509	4 003	40 947
Nicaragua	1958	952	327	-	-	-	484	-	141	-	-	-
Panamá	1958	3 320	175	713	-	1 351	-	53	637	391	-	-
Paraguay	1958	2 912	517	561	462	-	1 004	153	-	112	103	-
Puerto Rico	1958	18 797	2 653	3 444	5 168	1 435	211	2 018	2 968	900	-	-
R. Dominicana	1957	4 034	771	642	225	-	1 295	-	1 052	49	-	-
Uruguay	1957	17 568	7 221	1 914	953	2 715	2 944	-	627	310	848	-
Venezuela	1958	16 982	2 588	3 603	1 153	856	4 482	294	3 021	399	586	-
B. Porcientos												
Argentina	1957	100.0	27.0	17.0	4.0	4.0	28.0	4.0	9.0	2.0	5.0	-
Brasil	1958	100.0	26.9	14.5	9.0	4.4	22.7	3.8	11.2	1.8	5.4	-
Colombia	1958	100.0	17.4	6.4	6.6	3.3	26.4	6.6	17.6	4.2	11.2	-
Costa Rica	1958	100.0	8.7	13.9	45.5	10.0	5.8	1.1	4.3	3.2	7.4	-
Cuba	1958	100.0	13.4	11.3	1.2	24.0	19.5	1.0	10.2	6.0	11.8	1.6
Ecuador	1958	100.0	18.6	8.0	2.3	10.6	28.8	7.3	15.2	5.8	3.3	-
El Salvador	1958	100.0	42.6	-	13.8	-	17.6	4.5	21.5	-	-	-
Guatemala	1955	100.0	27.5	15.0	6.2	-	27.6	4.5	16.5	2.7	-	-
Haití	1956	100.0	40.0	6.0	3.0	7.0	30.0	11.0	3.0	-	-	-
Honduras	1959	100.0	27.1	19.3	-	-	24.8	5.7	23.0	-	-	-
México	1958	100.0	4.0	6.1	0.8	33.4	6.6	2.2	9.6	0.4	3.2	33.2
Nicaragua	1958	100.0	34.3	-	-	-	50.8	-	14.8	-	-	-
Panamá	1958	100.0	5.3	21.5	40.7	-	1.6	19.2	11.8	-	-	-
Paraguay	1958	100.0	17.8	19.3	15.9	-	34.5	5.3	-	3.8	3.5	-
Puerto Rico	1958	100.0	14.1	18.3	27.5	7.6	1.1	10.7	15.8	4.8	-	-
R. Dominicana	1957	100.0	19.1	15.9	5.6	-	32.1	-	26.1	1.2	-	-
Uruguay	1957	100.0	41.1	10.9	5.4	15.4	16.8	-	3.6	1.8	4.8	-
Venezuela	1958	100.0	15.2	21.2	6.8	5.0	26.4	1.7	17.8	2.3	3.4	-

/algunas veces

algunas veces contra viento y marea, va desapareciendo, ya que alrededor de ellas se han ido creando grupos de trabajo e institutos de gran importancia. Pueden citarse a título de ejemplo la Escuela Matemática Argentina, el Instituto de Pesquisas Físicas de Río de Janeiro, el Instituto de Física de México, el Instituto de Biología Experimental de Buenos Aires, el Instituto de Física Cósmica de Chacaltaya, el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, etc.

Muchas de estas instituciones, en las cuales se practican la enseñanza y la investigación, han extendido sus actividades fuera de su propia nación. Así, la Escuela Matemática Argentina ha dado origen al Centro Regional de Matemáticas para América Latina, con sede en Buenos Aires, creado con la ayuda de la UNESCO, y el grupo de científicos del Instituto de Pesquisas Físicas de Río de Janeiro constituye el núcleo del Centro Latinoamericano de Física que está en vías de creación en el Brasil, también con ayuda de la UNESCO.

Otros problemas como la dedicación plena del profesorado a su cátedra, la uniformidad de los programas, la modernización de las técnicas de enseñanza, el pleno empleo de los egresados de las universidades, las relaciones entre la universidad y la industria, y otros, son motivo constante de preocupación para los científicos latinoamericanos.

Por último, el problema de la conexión de las universidades con los problemas peculiares del país respectivo ofrece una diversidad de facetas que no hacen fácil la apreciación. De un lado es bien manifiesto que ante determinadas situaciones o acontecimientos políticos o sociales, las universidades, y más especialmente los estudiantes, adoptan una posición activa. En este sentido podría hablarse de identificación con el medio nacional; en cambio, el juicio puede ser distinto si se consideran las limitadas posibilidades que existen para el acceso a los estudios superiores, el carácter excesivamente "académico" que predomina en ellas y la falta de una adecuación mayor entre el tipo de profesionales que requieren los países y los que forma la universidad.

/a) La educación

a) La educación de adultos

En materia de educación de adultos, la situación de América Latina se caracteriza por los siguientes problemas: un alto porcentaje de analfabetismo; grupos étnicos con características muy marcadas que no se han incorporado plenamente a la vida nacional; cifras muy importantes de alumnos que abandonan la escuela primaria o los centros de educación secundaria sin completar su formación y sin llegar a adquirir una preparación adecuada para la vida; grandes sectores de población que después de haber cursado la educación primaria no tienen posibilidades de ampliar su formación por vivir en comunidades carentes de dichas oportunidades y, por último, la rapidez de los cambios sociales y económicos de la región.

Si se consideran algunas de las áreas principales que suele abarcar la educación de adultos - alfabetización, desarrollo de comunidades, educación complementaria, adiestramiento profesional y educación de masas - la acción que se ha venido desarrollando en América Latina ofrece, en general, las siguientes notas distintivas. Frente al problema del analfabetismo ha predominado más la organización de campañas ocasionales e intensas que la labor metódica y continuada. En realidad hubiera sido conveniente una mixtura de ambas, de tal modo que el ímpetu y el entusiasmo que caracterizan a las primeras hubieran sido más persistentes para vitalizar el ineludible trabajo sostenido y arduo que requiere la obra de alfabetización. No obstante, campañas como las de México y Ecuador, Venezuela, y la que en el presente año ha desarrollado el Gobierno de Cuba, han conseguido resultados muy notables.

Actualmente se tiende a integrar la alfabetización dentro de programas con objetivos más amplios de educación de masas, tales como educación sanitaria, preparación en materias agropecuarias o en artes manuales, etc. En este sentido, la UNESCO emprendió desde hace unos años la preparación sistemática de especialistas en educación fundamental en el Centro Regional de Pátzcuaro (México). De similar orientación es el Centro Interamericano de Educación Rural, que sostienen la OEA, el Gobierno de Venezuela y la UNESCO en Rubio (Venezuela), dedicado a la formación de
/especialistas en

especialistas en educación rural. Igualmente se podrían citar diversas instituciones de educación rural en no pocos países de América que persiguen análogos fines, así como la labor de la Misión Andina en el Ecuador, Perú y Bolivia. De todas las actividades anteriormente reseñadas pueden esperarse resultados fructíferos en los próximos años, ya que hasta ahora se ha centrado la acción principalmente en la formación de personal que apenas va iniciando una tarea que por su propia naturaleza es lenta y de grandes dificultades. Además, la tendencia actual a llevar a cabo hondas reformas sociales en la tenencia de la tierra, estimulará sin duda a la población campesina a la adquisición de conocimientos y técnicas que les resultarán indispensables en su nueva forma de vida y de trabajo.

La educación complementaria de tipo postprimario para adultos está organizada en muy pocos países, si como tal se entiende una ampliación de las materias culturales. En menor grado todavía se ofrecen posibilidades en ese mismo orden a quienes dejaron prematuramente la educación secundaria. En cambio, tienen una amplitud cada vez mayor las actividades que se están desarrollando en el campo de adiestramiento profesional, de preparación de obreros calificados, en la mayoría de los países latinoamericanos. El SENAI en Brasil y el SENA en Colombia, instituciones relativamente recientes, constituyen una muestra de ese creciente interés de los países por dicha modalidad de la educación en la que está cooperando de manera muy eficaz la Organización Internacional del Trabajo.

b) Los elementos materiales

La situación educativa es recogida en lo que atañe a elementos materiales. El número y la calidad de los edificios escolares dista considerablemente de satisfacer las necesidades educativas de los países de América Latina. Al déficit de aulas ya existente para atender al alumnado primario y secundario, hay que agregar el sinnúmero de edificios inadecuados que ahora se utilizan para la enseñanza y que requieren ser remplazados.

/Es sumamente

Es sumamente pobre la dotación de mobiliario y material en todos los niveles de la enseñanza. Faltan múltiples elementos vitales para conseguir un nivel apreciable de eficacia pedagógica, especialmente en la educación primaria y secundaria. La carencia de laboratorios obliga a un aprendizaje meramente teórico, a través de fórmulas en la pizarra que bien poco significan para un alumnado sin oportunidades de presenciar ningún experimento. El estudio de las ciencias naturales se efectúa sin contacto vivo con la naturaleza, en libros carentes de ilustraciones adecuadas, y no pocas veces hasta la geografía se estudia sin mapas. Los textos, por una interpretación muy pintoresca de las críticas al saber libresco, han sido proscritos en determinados medios: la clase se reduce a un dictado que el profesor extrae de alguna obra, puesta cuidadosamente a salvo de la curiosidad de los alumnos. Y hay algo más: escuelas sin libros y alumnos sin cuadernos. No todo el panorama educativo es así, pero esas situaciones abundan mucho más de lo que debieran. Esas son las escuelas que se pretende eduquen a la comunidad y en las que, para acabar de desorientarla, se trata de introducir métodos de enseñanza concebidos para centros docentes con gran riqueza de medios, a través de instituciones-piloto desvinculadas de las necesidades o situaciones auténticas de las zonas o países que deben servir.

c) El profesorado

Que la eficiencia de las instituciones educativas depende en primer término del nivel y calidad de su profesorado es un principio aceptado como incontrovertible; por consiguiente, uno de los índices más elocuentes para obtener una impresión aproximada del rendimiento cualitativo de la educación será el que refleje cómo es el profesorado. Aunque cualquier calificación de esta naturaleza ha de estar llena de excepciones y de salvedades, puede obtenerse una impresión global - con muchas limitaciones - si tal cuestión se examina desde ciertos ángulos, entre otros la composición del profesorado en función de títulos o estudios realizados, y algunas características de su formación, de su actividad docente y de su situación y derechos profesionales.

En lo que atañe al magisterio primario las informaciones existentes, relativas a dieciséis países latinoamericanos en 1957, muestran que de un total de 436 000 maestros (el 80 por ciento de todos los de América Latina), sólo 221 200, es decir, el 51 por ciento, había recibido preparación específica para la docencia.

El problema del personal docente no titulado tiene todavía mayores dimensiones en el nivel secundario. Alguna estimación a este respecto muestra que sólo un 30 por ciento del profesorado de educación secundaria ha cursado los estudios específicos correspondientes. Las cátedras en este grado de la educación suelen confiarse a profesionales de formación universitaria - abogados, farmacéuticos, sacerdotes, médicos, etc. - o bien a maestros primarios, bachilleres e incluso a personal sin los estudios completos de educación secundaria.

En el profesorado universitario la situación difiere considerablemente de la de los grados primario y secundario, pues se trata, de personal especializado en las materias a su cargo. Las fallas que puedan existir en su labor obedecen a otras causas, entre ellas, a que sólo recientemente comienza a introducirse la modalidad del profesor dedicado exclusivamente a su cátedra, siendo muchos los que la han de simultanear con otras ocupaciones.

Dadas las circunstancias antedichas, casi no puede hablarse de una auténtica selección del profesorado, tal como existe en otros países donde el número de aspirantes a ejercer la docencia en posesión del título correspondiente, es superior al de los puestos vacantes y han de someterse a una serie de pruebas o concursos para ocuparlos. No obstante, varios países latinoamericanos han establecido normas muy acertadas para la designación del profesorado universitario. Esto no se ha generalizado para el profesorado de nivel primario y secundario en todos los países, excepto cuando se trata de determinados puestos importantes que se proveen por concurso o mediante oposición.

/Otra anomalía,

Otra anomalía, muy corriente en educación secundaria, es el cambio frecuente de las materias que determinado profesor tiene a su cargo. No es raro encontrar profesores que durante un curso escolar explican matemáticas y en el siguiente asumen la cátedra de literatura, por ejemplo. Ese trasiego impide alcanzar la deseable especialización en las materias, y la labor de cátedra se reduce a veces al dictado monótono de un texto, lo cual no obedece tanto a defectos de método cuanto a la ignorancia del profesor en la disciplina a su cargo.

La calidad de la formación regular de los maestros primarios en las escuelas normales es bastante satisfactoria si se juzga a través de la duración de los estudios que se les exigen: en casi todos los países latinoamericanos los planes vigentes comprenden alrededor de seis años, después de la escolaridad primaria. Quizás las mayores deficiencias en la preparación del magisterio nacen de la misma causa ya señalada al aludir a la composición del profesorado; tal como acontece en educación secundaria, es muy reducida la proporción de profesores de escuelas normales verdaderamente especializados en su materia, o con formación de rango universitario. Otra falla sensible en la formación del magisterio tiene su origen en la división que muchos países establecen entre las escuelas normales urbanas y rurales, fijando una duración y un nivel de estudios inferiores en éstas con respecto a las primeras, lo que motiva, por otra parte, que vayan al medio más necesitado de buenos maestros precisamente aquéllos que poseen formación menos idónea.

En estos últimos años se vienen realizando esfuerzos apreciables de mejoramiento en este campo. Ya directamente o a través de programas de cooperación técnica internacional, varios países han establecido servicios nacionales de formación y de mejoramiento docente, o están revisando y modernizando los que tenían. También se advierte una definida tendencia a elevar los niveles de estudios y a revisar los planes y programas de las instituciones de preparación de maestros primarios, urbanos y rurales. Asimismo se ha avanzado en la distribución, organización y supervisión de dichas instituciones, en la provisión de personal.

/directivo y

directivo y docente idóneo y de las facilidades materiales indispensables a éstas. Hay igualmente creciente actividad de mejoramiento de la preparación de los maestros y de directores y supervisores escolares en servicio, particularmente a través de seminarios y cursillos especiales directos o por correspondencia.

En el plano regional funcionan, con la cooperación de la UNESCO y de los Gobiernos del Brasil y Chile y como actividades del proyecto principal de Educación para América Latina, dos Centros Latinoamericanos de Formación de Especialistas en Educación, uno en la Universidad de Sao Paulo (Brasil) y otro en la de Santiago de Chile, y un Centro Interamericano de Educación Rural establecido en Rubio (Venezuela) bajo el auspicio conjunto de la Organización de los Estados Americanos, la UNESCO y el Gobierno venezolano. Estos Centros, con los cursos para postgraduados que ofrecen en materias especializadas - como formación docente, administración y supervisión escolar, programas y métodos de enseñanza, psicología educativa y orientación vocacional -, contribuyen al mejoramiento de la situación actual en esos campos y extienden sus beneficios, a través de la labor de sus egresados, a sectores cada vez más amplios de profesionales de la educación.

La formación sistemática del profesorado de educación secundaria no se ha generalizado todavía a todos los países de América Latina, si bien se advierte un creciente interés en atender este campo en la universidad, en institutos pedagógicos o en escuelas normales superiores. El problema es más grave aún en lo que atañe a la enseñanza vocacional o técnica, pues sólo existe formación sistemática para este profesorado en dos países de América Latina.

En resumen, si después de considerar la situación descrita se tienen en cuenta las exigencias principales que implica la formación del profesorado de los distintos grados educativos - a saber: una preparación esencialmente pedagógica para el maestro primario, sobre una base cultural de nivel medio; una especialización en determinada rama científica en el de secundaria, completada con la preparación pedagógica es indispensable para la formación general de sus alumnos, y, por último una alta preparación /científica para

científica para el profesor universitario -, se llega a la conclusión de que este campo es otro de los que requieren más urgente y amplia atención.

Muchos de los problemas anteriores tienen su raíz y explicación en la situación profesional del personal docente. En primer término, la remuneración del profesorado de todos los grados de la enseñanza es insuficiente, especialmente la de los maestros primarios, que en algunos países ni siquiera pueden cubrir el mínimo vital que exige el sostenimiento de su familia. A ello se une con frecuencia la falta de seguridad y de estabilidad en el desempeño de la función docente por la carencia de regulaciones legales que las garanticen, o por incumplimiento de ellas, si las hay. Entonces queda el profesorado a merced de autoridades superiores, de las que dependen la continuidad en el cargo, los traslados y los ascensos, desdichadamente, en las decisiones sobre aspectos tan vitales para el maestro suelen primar consideraciones no siempre compatibles con las de la conveniencia de la enseñanza.

Otro inconveniente es la falta de atención que se presta a la labor de perfeccionamiento del profesorado en ejercicio, pese a que la profesión docente requiere el constante enriquecimiento cultural y el mejoramiento de las técnicas de su función. Uno de los principales factores que militan contra este propósito es la falta de estímulos para el profesor a ese respecto, pues en general no existen sistemas de promoción adecuados que para el acceso a puestos directivos de la docencia tengan en cuenta en primer término la labor profesional sobresaliente y los estudios realizados a fin de mejorar la preparación profesional.

d) La investigación pedagógica

El principio comúnmente admitido de que el progreso de la técnica está condicionado por los avances de la investigación es de aplicación obvia al campo pedagógico. La resistencia a admitirlo en algún sector de educadores obedece sobre todo a que identifican la investigación exclusivamente con la experimentación y ésta, a su vez, con determinados procedimientos de cuantificación.

El número de instituciones dedicadas a la investigación pedagógica es muy reducido en América Latina, si bien se encuentra ya alguna labor de cierta importancia en ese campo en el Brasil, Puerto Rico, la Argentina, Chile, el Uruguay y México. En esta como en tantas otras esferas de la investigación científica, los países latinoamericanos son subsidiarios de otros.

Además, en el tipo de investigaciones pedagógicas que se acomete suelen influir mucho las que se realizan en otros medios cuyos problemas y necesidades difieren sensiblemente de los de América Latina. Es evidente que a efectos de rendimiento escolar, por ejemplo, no es lo mismo el niño nacido en el seno de una comunidad indígena o el niño desnutrido de ciertos medios rurales o de los suburbios latinoamericanos, que el procedente de un medio familiar y social culto y acomodado; sin embargo, las investigaciones pedagógicas en el medio latinoamericano han tendido a estudiar cuestiones propias de sistemas educativos muy desarrollados más bien que aquéllos otros que son características de países en los que hay que resolver previamente problemas si se quiere más elementales, pero de mayor magnitud y de diferente índole.

Se advierte también una evidente desvinculación entre las instituciones de investigación pedagógica y el personal docente. Infiuye en este hecho, por una parte, la naturaleza misma de algunos problemas que se investigan, que no despierta interés entre los educadores, pero sobre todo la falta de difusión de los resultados de las investigaciones. Entre los organismos de alta investigación y el profesorado debe existir un enlace a través del organismo intermedio que constituyen los supervisores y otro personal dirigente de los distintos grados de la enseñanza. Esa labor tan necesaria de transmitir al profesorado los resultados y experiencias de la investigación, para que ésta tenga así una repercusión efectiva y beneficiosa en la práctica del proceso educativo, no se suele realizar.

Los resultados más positivos en este campo en algunos países de América Latina, han sido obra de ciertas instituciones educativas piloto, de educación secundaria o primaria, en las que se han experimentado planes, programas,
/métodos, sistemas

métodos, sistemas de organización y otros aspectos del proceso educativo. Esto ha permitido la observación directa y su utilización posterior por personal docente de otros centros y, en ciertos casos, la incorporación a reformas educativas nacionales de determinadas normas renovadoras que han impulsado y mejorado aspectos del sistema educativo del país respectivo y, en algún caso también de otros países.

Se advierte, además, la escasez de investigadores, si se considera como tales a los que no sólo se dedican más que a dicha función y no se circunscribe el concepto a las actividades de investigación complementarias de la función docente que se desarrollan especialmente en los grados superiores de los estudios pedagógicos.

Tales deficiencias de la investigación en las capas superiores de la educación parecen reflejarse en todos los grados de la misma: sus efectos pueden apreciarse en la falta de "espíritu investigador" de buena parte del personal docente. Si ese espíritu existiera, ocasionaría grandes beneficios a la educación, especialmente en el medio rural, donde es indispensable llevar a cabo investigaciones sencillas sobre formas de vida, ocupaciones, tradiciones y otros problemas de interés para la acción educativa y social de la escuela.

e) Gobierno y administración

La alta dirección y orientación de la política educativa de todos los países latinoamericanos está a cargo de los Ministerios o Secretaría de Educación, de estructura y organización bastante similares en todos ellos, salvo en ciertos casos, como los del Uruguay y la Argentina, donde los Consejos Nacionales de Educación asumen funciones muy amplias en la administración educativa.

Las prerrogativas estatales en materia de educación son amplias, y suelen aplicarse con celo, sobre todo en lo que atañe a control y supervisión de la enseñanza. La participación que se da a los sectores no oficiales en determinados organismos que en el plano nacional o local desempeñan funciones de administración de las instituciones educativas o

/de ayuda

de ayuda a las mismas, en general es menor que en otras regiones del mundo: la representación de los padres de familia y de otras entidades sociales o económicas en Juntas o Consejos locales, provinciales o departamentales de educación, no existe o es limitada.

Esa característica de la administración puede representar un obstáculo para aprovechar y canalizar cooperaciones de interés a la obra educativa por parte de diferentes sectores sociales. Empresas como las grandes reformas educativas, la elaboración de planes y programas de estudios o de determinadas reglamentaciones se confían exclusivamente a personal docente o administrativo oficial, siendo así que convendría mucho pulsar opiniones y conseguir aportaciones de diferentes sectores - representantes de la familia, de los sindicatos, de la prensa, de la industria y de la agricultura - e interesarlos en los problemas educativos. Esa misma posición dificulta el aprovechamiento de una disposición latente en muy amplios sectores de población para favorecer la educación y que, bien encauzada, podría deparar considerables recursos a la misma. Otro inconveniente de esa actitud puede ser el de infundir en la familia y en la sociedad en general, el convencimiento de que la educación pública y los esfuerzos para sostenerla competen exclusivamente al Estado con lo cual se desaprovecha la gran fuerza potencial y creadora del interés popular por la educación, que tan extraordinarios resultados ha producido en países de otras regiones del mundo, y se limita la posibilidad de conseguir ayudas sociales valiosas a través de fundaciones y donaciones.

Otra nota distintiva de la administración educativa latinoamericana es el predominio de los sistemas centralizados, ya que hay escaso número de países de organización federal. En los países de administración centralizada se suelen delegar en la esfera provincial o local funciones administrativas de orden menor. Los de régimen federal se caracterizan por una más amplia autonomía, sobre todo en el campo de la educación primaria, que ocasiona a veces diferencias muy acusadas del sistema educativo dentro de un mismo país. En ambas modalidades de administración podrían encontrarse factores positivos y negativos, pero es indudable que los países de

/administración centralizada

administración centralizada en materia de educación han conseguido al menos una cierta uniformidad y mayor equidad en cuanto a las posibilidades educativas que ofrecen; en ellos no se da la grave anomalía y la injusta desigualdad que se observa en algunos países latinoamericanos de administración descentralizada, donde la duración de la escolaridad primaria, es decir, de educación básica, que debiera ser igual en todo el territorio queda reducida a dos o tres años en las unidades federales de menores recursos, frente a cinco o seis en aquellas que tienen mayores posibilidades económicas.

El extremo opuesto, la rígida centralización de funciones administrativas, ocasiona muchas dilaciones y perturbaciones en el sistema educativo, por la resistencia a delegar funciones que en realidad son perfectamente realizables en el plano departamental o local y podrían imprimir un ritmo más ágil y efectivo a determinados aspectos administrativos de la vida escolar.

La organización interna de los ministerios es semejante en casi todos los países. Se caracteriza por la existencia de direcciones generales de cada una de las ramas de la enseñanza, con escasa o nula conexión efectiva entre sí. Las direcciones de educación superior, cuando existen, tienen muy limitadas atribuciones por la autonomía más o menos amplia de las universidades. Dichos servicios, aunque a veces estén confiados a especialistas, tienen una orientación marcadamente administrativa, lo cual frustra en buena parte la labor genuinamente técnica que podrían desarrollar. Además, se ven afectados por las alternativas de la política; no sólo un cambio de gobierno sino hasta la designación de un nuevo ministro lleva aparejada muchas veces la de subsecretarios y directores generales y, por consiguiente, el cese de los anteriores. Esto imprime una peculiar fisonomía a los Ministerios y a menudo favorece un ambiente de inestabilidad y de rivalidades que esterilizan las mejores iniciativas y truncan prematura y extemporaneamente los mejores planes.

Esos mismos hechos repercuten con parecidas características en la administración de los estados, provincias o departamentos. La administración local prácticamente no existe. Son pocos los países que salvo en capitales importantes, cuentan con juntas o consejos locales de enseñanza, organizaciones de tan fecundos resultados en otras regiones del mundo.

El problema más importante de la administración educativa, como en las otras esferas de la educación, es del personal que la rige. Tampoco en este aspecto es posible generalizar, pero sí señalar que en determinados periodos y en ciertos países, la administración educativa, la alta administración especialmente, se ha confiado a personas que desconocen la complejidad de los problemas educativos y que comienzan su aprendizaje sobre ellos al mismo tiempo en que, paradójicamente, han de dictar medidas o normas de la más alta responsabilidad. En otros campos se hace difícil la intromisión de personal no especializado; en el de la educación parece todavía aceptable que personas carentes de preparación sobre la materia puedan no ya opinar sobre ella, lo cual sería lícito y deseable, sino intervenir en funciones de administración y gobierno de la misma.

En este hecho influye singularmente la vinculación entre educación y política, comprendiendo en ésta las luchas partidistas y las mezquinas ambiciones que a veces se mezclan. Esa repercusión, de particular gravedad en algunos países de América Latina, tiene diversas manifestaciones típicas, entre otras la falta de continuidad de los planes de política educativa, que a menudo se abandonan sin más motivo que el de haberse emprendido por otro ministro o por una administración política diferente, la remoción y designación de personal directivo o docente por razones meramente ideológicas o de adscripción a partidos, o la creación de instituciones educativas cuya ubicación en determinados medios obedece más a compromisos políticos que a auténticas necesidades, cuidadosamente escalonadas para ser atendidas en función de su importancia.

La introducción de servicios de planeamiento de la educación que se está efectuando en diversos países latinoamericanos y a la cual se hace referencia más adelante, puede remediar muchas de esas fallas.

/otro aspecto

Otro aspecto directamente relacionado con la administración es el del rendimiento cuantitativo de las instituciones escolares, especialmente de las primarias. En este orden unas veces se peca por exceso y otras por defecto.

En muchas escuelas es bajo el promedio efectivo de alumnos por maestro - de asistencia real, no de matrícula inicial al comienzo del curso - y no guarda consonancia con los grandes problemas cuantitativos de la educación primaria en América Latina, que hoy por hoy no permiten que el número de alumnos por maestro sea el que pudiera considerarse ideal desde el punto de vista pedagógico. En cierto país latinoamericano, cuyo déficit de escuelas y de maestros es considerable, se pudo apreciar recientemente, mediante estudios estadísticos, que el número de alumnos por maestro no excedía de 20. Sin embargo, en un país de tan alto nivel educativo como Inglaterra, se autorizaba por el Ministerio de Educación, en 1945, la cifra de 40 alumnos por maestro.

También es muy corriente el gran desnivel existente, incluso en una misma escuela, entre el número de niños que corresponde a cada maestro. En los primeros grados se concentra un número considerable de ellos, a veces más de un centenar por un solo profesor, mientras que en los últimos grados las aulas están prácticamente desiertas.

Otra falla importante del sistema escolar es la falta de escuelas completas de un solo maestro. Ahora existen escuelas unitarias, pero sólo con dos o tres grados, por estimarse que un maestro no es capaz de atender simultáneamente a alumnos de distinto nivel de preparación. Con este criterio se priva a un extraordinario número de niños del derecho a una educación básica. La escuela unitaria completa, cuyas técnicas puede dominar sin dificultad cualquier maestro bien preparado, es la única solución racional en las zonas de escasa densidad de población, donde, por otra parte, sería ilusoria la posibilidad de establecer servicios de transporte escolar.

/Un factor

Un factor que influye desfavorablemente en el rendimiento es la limitada duración del calendario escolar y la irregularidad con que éste se aplica. El año escolar fluctúa en los países de América Latina entre 167 y 225 días; el horario semanal de enseñanza primaria entre 17 y 36 horas y el de secundaria entre 24 y 39. Así lo establecen las regulaciones oficiales, aunque en la práctica apenas si se alcanza a cubrir el 80 por ciento de ese tiempo.

Más grave aún es la situación en determinados medios urbanos, donde para atender al progresivo aumento de la población escolar se han ido arbi-trando medidas que se concibieron como transitorias, pero están adquiriendo carácter permanente, con grave daño para la enseñanza. Se trata del doble turno, en muchos casos convertido en triple o cuádruple, que se ha establecido tanto en las escuelas primarias como en las secundarias a fin de atender a distintos grupos de escolares a diferentes horas del día en un mismo edificio para asegurar niveles educativos adecuados. Esto ha reducido considerablemente la duración de la jornada escolar: en lugar de las 7 500 horas que aproximadamente puede representar un ciclo de seis años - primario o secunda-rio -, el alumno apenas si recibe entre 1 800 a 3 000 horas de "ración edu-cativa".

Otro factor que influye en forma dramáticamente perjudicial en el rendimiento es el de la alimentación del escolar. La existencia de grandes sectores humanos subalimentados tiene una penosa concreción en la población infantil. Algunas investigaciones han puesto de manifiesto las diferencias de desarrollo físico entre los alumnos de escuelas oficiales pertenecientes a familias de misérrimo o pobre nivel de vida, y de los que, generalmente bien alimentados, asisten a los centros docentes privados. Ese mismo efecto desfavorable lo sufren en su desarrollo intelectual y en su capacidad de rendi-miento como escolares los niños de escasos recursos económicos. Al niño que llega a la escuela con el estómago vacío es casi inútil, y desde luego inhumano, pedirle esfuerzos. Es difícil encontrar situaciones más conmovedoras que las

/que pueden

que pueden observarse en escuelas del medio andino y de otras zonas de América Latina a la hora de la comida del mediodía viendo ingerir a los niños por todo alimento unos granos de maíz tostado que por la mañana trajeron de sus casas, de sus chozas. Ahí hay un gravísimo problema que resolver, anterior y previo a métodos y técnicas pedagógicas, de inescusable urgencia.

Un elemento básico para la eficiencia de la administración es la inspección o supervisión docente en todos sus grados. En efecto, sobre ella recae la responsabilidad de comprobar el rendimiento de la educación, de orientar al personal docente, de hacer cumplir la legislación escolar y de estudiar las necesidades educativas en el campo o zona de su jurisdicción. Por ello es el organismo más indicado para asegurar la aplicación efectiva de la política educativa de un país.

En la práctica, la función inspectiva ofrece notables deficiencias, debidas especialmente a su organización y a los procedimientos de designación y medios para la formación del personal que la integra. Aunque se repite constantemente que la supervisión debe tener la característica principal de orientar al profesorado en el perfeccionamiento de su tarea docente, las formas de organización que adopta dificultan la realización de esos propósitos. Por una parte se le confían funciones de orden administrativo menor, se la obliga al empleo de unas actas de visita de extensión desmesurada en las que no suele consignarse la más leve nota orientadora, por estar ella misma concebida como documento fiscalizador y se convierten las zonas de inspección en verdaderos feudos o compartimentos estancos, sin que se aprovechen en beneficio común las aptitudes y especializaciones diversas de los supervisores. De otro lado, se confía un número excesivo de centros docentes o de maestros a cada inspector, lo que impide la visita y el contacto frecuente que requiere la función propiamente orientadora.

/En el

En el nombramiento de los supervisores en no pocos países ha jugado un papel importante la intromisión de intereses partidistas, al menos hasta tiempos recientes. El supeditar la función y la permanencia en la misma a las vicisitudes propias de las luchas políticas ha sido de lamentables consecuencias para la educación y ha contribuido a impedir la formación sistemática de los inspectores. Sólo recientemente se ha iniciado en algunos países de América Latina esa tarea, sin la cual sería difícil contar con organismos de inspección verdaderamente eficaces.

f) El financiamiento de la educación

En las leyes fundamentales de los países latinoamericanos se reconoce y destaca que es función esencial del Estado atender a la educación, y se consagra la obligatoriedad y gratuidad de ésta, al menos en su nivel primario. La obligación de financiarla que se desprende de ello está regulada en determinados casos con referencias - generales unas veces, concretas otras - a la cuantía de los recursos que deben destinársele en relación con la suma global de los presupuestos estatales. Así, la Constitución de Panamá determinó "que los gastos que requiera el sostenimiento del servicio de educación tendrán preferencia sobre cualesquiera otros". La de Cuba establece que el presupuesto destinado a educación no podrá ser inferior al de ningún otro ministerio. Colombia, mediante un plebiscito celebrado en 1957, asignó a la educación, como mínimo, el 10 por ciento del presupuesto general del país.

La diferente estructura administrativa de los países ocasiona diversas modalidades en cuanto a la distribución de responsabilidades en el financiamiento de la educación. A estos efectos, suele predominar la administración centralizada; en cinco países - la Argentina, el Brasil, Colombia, México y Venezuela - es descentralizada, pero con muchas variantes en la categoría de las responsabilidades que asumen el gobierno central, los estados, departamentos o provincias y los municipios. Estas diferencias dificultan considerablemente los estudios comparativos de la situación de los países latinoamericanos en materia de financiamiento, a ello se agregan otros factores de tanta importancia y a la vez de tan compleja apreciación como las aportaciones privadas y las diferencias del costo de vida en los distintos países. Con dichas salvedades y reservas, el cuadro 14 ofrece una impresión aproximada

Cuadro 14

AMERICA LATINA: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACION, 1957-61

(Porcientos del presupuesto total)

	1957	1958	1959	1960	1961
Argentina (pesos)				17.1	-
Bolivia (bolivianos)	10.8	15.6	16.7	16.2	18.7
Brasil (cruceiros)	-	-	-	-	-
Colombia (pesos)	7.1	9.9	11.6	11.7	11.3
Costa Rica (colones)	21.6	24.6	25.9	27.3	-
Cuba (pesos)	22.4	22.4	-	26.2	-
Chiles (pesos)	18.4	16.6	19.9	14.2	22.0
Ecuador (sucres)	15.9	13.8	13.9	15.4	15.5
El Salvador (colones)	16.6	16.6	16.6	18.2	22.1
Guatemala (quetzales)	11.2	10.6	11.3	12.7	11.6
Haití (gourdes)	-	-	-	-	-
Honduras (lempiras)	9.4	15.2	14.4	15.6	16.0
México (pesos)	13.6	13.7	15.8	18.4	19.1
Nicaragua (córdobas)	10.7	11.8	12.8	13.0	14.3
Panamá (balboas)	21.2	21.1	23.0	23.7	27.0
Paraguay (guaraníes)	-	-	-	-	-
Perú (soles)	20.1	20.4	24.3	25.0	24.8
República Dominicana (pesos)	-	-	-	-	-
Uruguay (pesos)	-	-	-	-	-
Venezuela (bolívares)	4.4	3.3	5.7	9.2	8.8
<u>Pròmedio</u>	<u>11</u>			<u>16</u>	<u>19</u>

de lo que invierten los países en educación. Durante el período 1957-61 se ha producido un considerable aumento de los gastos en educación, tanto en términos absolutos como en relación con los presupuestos nacionales.

Otro índice muy elocuente para apreciar el esfuerzo económico de los países en el campo educativo es el del porcentaje de ingreso nacional que se destina a tal finalidad. Los países altamente desarrollados gastan para financiar la educación, en general, entre 3 y 6 por ciento de su elevado ingreso, mientras que América Latina en conjunto invierte menos del 2 por ciento de un ingreso mucho menor que el de aquellos países.

La distribución de los fondos destinados a educación entre los distintos niveles es bastante similar en los países de América Latina: más del 50 por ciento se destina de ordinario a la educación primaria, alrededor del 25 por ciento a la educación secundaria y el resto a la administración y a la educación superior, con predominio de esta última. En más de la mitad de los países el Estado subvenciona a la enseñanza privada.

De las sucintas informaciones anteriores pueden desprenderse algunas consecuencias, sobre todo si se tienen presentes las necesidades educativas que se han expuesto en partes anteriores de este documento.

Es evidente, en primer término, la insuficiencia de las cantidades destinadas a educación, ya que extensos sectores de población en edad escolar no tienen posibilidad de recibir una educación básica mínima, y todos los niveles educativos se desenvuelven por lo común con limitaciones considerable que dificultan su expansión y van en menoscabo de la eficiencia cualitativa de su acción.

Esa misma insuficiencia, deducida de la desproporción existente entre los gastos en educación y las necesidades educativas, se corrobora al comparar la parte del ingreso nacional que se dedica a esas atenciones en América Latina con la que destinan países más desarrollados en el campo de la educación. Si, como parece evidente, la educación influye en el desarrollo económico, los países latinoamericanos deberían invertir mayores recursos para ampliar y mejorar sus sistemas educativos a fin de romper el círculo vicioso existente: "la gente no se educa porque es pobre y es pobre porque no se educa".

/Si bien

Si bien es obvia la necesidad de incrementar considerablemente las inversiones en educación, se plantea de inmediato la interrogante de si se podrá conseguir sólo con los recursos oficiales o sería necesario apelar a la cooperación económica que pueden prestar los sectores privados. Actualmente se está tratando de fomentar en varios países de América Latina esa participación social en el sostenimiento de la educación a través de instituciones paraestatales, a las que aportan fondos determinadas empresas y el Estado, y también aprovechando las contribuciones que surgen en forma espontánea, especialmente en el medio rural, para la construcción de escuelas con la prestación de trabajo gratuito o la donación de material. Ese interés de los padres en proporcionar a sus hijos posibilidades educativas mayores que las que ellos tuvieron, es sin duda una extraordinaria fuerza en potencia que, bien estimulada y orientada, podría aportar considerables medios a la educación. Esos recursos, sumados a los oficiales y a los procedentes de la ayuda internacional, podrían imprimir un gran impulso a los planes de desarrollo educativo.

g) La enseñanza privada

Los centros docentes de enseñanza privada absorben un apreciable porcentaje de población escolar, especialmente de educación secundaria. La enseñanza primaria privada representa el 12 por ciento, aproximadamente, de la matrícula total de los países, y la secundaria alrededor del 50 por ciento. En educación universitaria el promedio del conjunto de los países es muy bajo, por no existir en varios de ellos instituciones universitarias de carácter privado; pero es importante en los que cuentan con ellas, especialmente en el Brasil y Colombia, donde asisten a las universidades privadas más del 40 por ciento de todos los alumnos universitarios.

En general, los alumnos de las escuelas primarias privadas, excluyendo una cierta proporción que son atendidos con carácter gratuito, pertenecen a familias con recursos suficientes para costear una educación que prefieren, por diversos motivos, a la que se ofrece en las escuelas públicas, y suelen continuar sus estudios secundarios en centros docentes también privados.

/La mayoría

La mayoría de los establecimientos de enseñanza privada de nivel medio ofrecen la educación secundaria de tipo académico, preparatoria para los estudios superiores, y sólo en una proporción reducida enseñanza técnica o vocacional. Sin embargo, cabría señalar las escuelas profesionales gratuitas para obreros calificados que mantienen algunas instituciones privadas, así como la atención que algunas instituciones religiosas prestan a la educación de grupos indígenas que viven en la selva.

Actualmente se está desarrollando en algunos países una acción notable en diversos campos de la educación profesional por instituciones nuevas de carácter mixto oficial-privado. El SENAI, en el Brasil, el SENA en Colombia y el INCE en Venezuela, representan esa tendencia, muchas empresas mineras, petroleras y agrícolas de importancia también, sostienen centros de enseñanza para los hijos de sus empleados y obreros.

h) Los servicios de orientación profesional

Es evidente la necesidad de organismos que dentro del sistema educativo, o en conexión estrecha con él, se ocupen de la orientación vocacional y profesional, sin limitarla al consejo que pueda darse a los alumnos, basado en las peculiares aptitudes de éstos. Ese aspecto ha de ser conjugado, entre otros, con las posibilidades que en el campo profesional y de las ocupaciones ofrezca el medio nacional o local en que vive el individuo. De ese modo, tales servicios pueden coadyuvar de manera muy efectiva a satisfacer las necesidades que planteen los planes de desarrollo de los países.

La orientación vocacional y profesional está en sus balbucesos en la mayoría de los países latinoamericanos. La elección de profesión o de oficio se hace de ordinario con un horizonte muy restringido en el que las circunstancias ambientales inmediatas de familia, de tradición, de medio local u otras, suelen pesar mucho más que las peculiares aptitudes del individuo o las posibilidades futuras de ocupación ya aludidas. Buena prueba de ello son la alta deserción frecuente en los primeros años de muchas escuelas universitarias, la abundancia de personas dedicadas a

/funciones muy

funciones muy distintas de aquéllas para las cuales se prepararon, y fenómenos tales como el del "proletariado intelectual" y la proliferación de la burocracia que más de una vez han preocupado a la opinión pública latinoamericana.

A estos efectos no es suficiente que en unas pocas instituciones educativas, generalmente de nivel medio, existan servicios psicológicos o de orientación vocacional. Deben ser mucho más amplios y organizados de tal modo que puedan atender a los alumnos de todos los niveles y, en general, a cualquier persona, máxime en una época en que los cambios de las técnicas de producción o el paso de un sector a otro de actividad imponen tantas readaptaciones profesionales. Al propio tiempo han de disponer de informaciones y realizar estudios sistemáticos sobre las necesidades de mano de obra calificada y de profesionales y técnicos en el país respectivo y la posible evolución de las mismas.

Sin esos servicios seguirá dilapidándose una variada gama de aptitudes humanas y seguirá en desacuerdo el número y tipo de profesionales que forman los sistemas educativos con las auténticas necesidades del medio al que deben servir.

6. El planeamiento de la educación

Lo que se lleva dicho sobre la situación educativa de América Latina viene a corroborar plenamente la apreciación cada vez más extendida de que las reformas de los sistemas educativos deben insertarse en un plan integral que tenga en cuenta la interrelación de éstos con sus factores condicionantes y, a la vez, de los niveles y ramas del sistema educativo entre sí. También muestra la conveniencia de que los planes nacionales, elaborados teniendo en cuenta las características y necesidades de las diversas zonas de cada país, se conecten con planes regionales, a fin de aprovechar al máximo el intercambio de experiencias entre los países y la similitud de muchos de los problemas que deben abordar, así como de la asistencia técnica y financiera internacional.

/En las

En las Conferencias de Lima de 1956 se pusieron ya de manifiesto las anteriores preocupaciones. En realidad el Proyecto Principal N° 1 de la UNESCO, cuyas líneas generales se aprobaron en dicha oportunidad, es un auténtico plan regional y constituye una buena muestra de lo que puede lograrse con ese tipo de planes cuando son secundados por la acción interna de los países que en ellos participan. Desde esa fecha se ha procurado por diversos medios impulsar las actividades de planeamiento: el Seminario sobre Planeamiento Integral de la Educación, realizado en Washington en 1958; el curso sobre el mismo tema desarrollado en Bogotá en 1959 para becarios latinoamericanos; la concesión de becas a altos funcionarios de la educación latinoamericana para realizar estudios de planeamiento en España, Francia, Italia y Suiza, así como la incorporación a la Oficina de Coordinación del Proyecto Principal de un equipo de especialistas en planeamiento para asesorar a los países de la región.

Además del Proyecto Principal N° 1, iniciado en 1957 con el propósito de extender y mejorar la educación primaria en los países latinoamericanos, la Resolución A.1, anexa a la Carta de Punta del Este, presenta también las líneas generales de un plan decenal de educación de carácter regional. Es indudable que este tipo de planes puede contribuir a que se precisen los objetivos susceptibles de ser alcanzados por los países de la región a mediano o a largo plazo; a que se reduzcan las desigualdades existentes entre los países, impulsando con especial intensidad a los que tienen problemas más graves que resolver; a fomentar la colaboración entre los países para la realización de propósitos de interés común en campos que se prestan a una acción conjunta, y a coordinar la ayuda internacional y bilateral.

También en el plano nacional se registran en los últimos años avances muy significativos: un buen número de países de América Latina ha establecido servicios de planeamiento de la educación y algunos han elaborado planes que ya están en marcha. En la práctica, no todos han alcanzado la eficacia deseable por una serie de razones, unas de carácter político, otras relacionadas con la escasez de personal técnico o la insuficiencia de recursos financieros.

La breve experiencia transcurrida muestra que en la concepción de los planes no siempre se han tenido en cuenta ciertos puntos esenciales e indispensables para operar ordenadamente la renovación profunda que requieren los sistemas educativos. Entre ellos figuran la reforma de la estructura administrativa de los servicios, así como la de los propios sistemas escolares, la expansión de los servicios educativos, el perfeccionamiento de los planes de formación y capacitación del personal docente, la revisión de los planes y programas de estudios, y el mejoramiento de los métodos y del material de enseñanza. Es claro que los anteriores propósitos requieren una realización escalonada en etapas previstas con objetivos anuales que tengan en cuenta los fines a largo plazo del plan y las posibilidades del país en cuanto a recursos financieros, así como el tipo de ayuda internacional más favorable para la realización de los planes.

Es necesario destacar, por último, que un plan de educación, lejos de ser una actividad transitoria o esporádica, supone una obra continuada a lo largo de varios lustros, por lo que requiere la existencia de un organismo de planeamiento permanente en cuyos trabajos participen educadores, economistas y sociólogos. De otro lado, el plan no puede considerarse como una empresa aislada en el conjunto de las actividades de un país; por su propia naturaleza ha de ser la más alta expresión de la política nacional en materia de educación y ha de integrarse con los planes de desarrollo económico y social.

7. Conclusiones

De la exposición anterior pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

- 1) Hay gran desproporción entre las cifras de población infantil y adolescente de América Latina y las posibilidades educativas que ofrecen las instituciones existentes. El déficit de escuelas primarias y secundarias, ya considerable, es previsible que aumente de no adoptarse medidas urgentes, acordes con el extraordinario crecimiento demográfico de la región.

/2) Actualmente

- 2) Actualmente quedan al margen de la escuela primaria unos 15 millones de niños en edad escolar. Entre las causas más importantes del absentismo y la deserción escolares figuran las deficiencias de la acción de la escuela y la situación económica precaria de grandes sectores sociales.
- 3) El número de analfabetos entre la población adulta de América Latina alcanza la cifra aproximada del 40 por ciento. El porcentaje mayor de analfabetos se encuentra en las zonas rurales, y se observa una altísima correlación entre bajo nivel de vida y analfabetismo.
- 4) La expansión de la educación primaria y postprimaria, sobre todo de la enseñanza vocacional o técnica de nivel medio y de la enseñanza superior, es todavía muy restringida, pese al alentador avance que han experimentado en la década 1950-60.
- 5) El acceso a los estudios secundarios y superiores está prácticamente vedado a amplios sectores sociales que no disponen de los medios económicos necesarios para subvenir a los gastos que ocasionan; gran parte de la población escolar rural tampoco tiene posibilidad de acceso a la educación secundaria por ser incompletas muchas de las escuelas existentes en los núcleos campesinos.
- 6) De las cifras relativas al nivel educativo promedio de la población latinoamericana, así como de las que reflejan la matrícula existente en los distintos grados educativos, se desprende la existencia de una estructura educativa con una base amplísima de personas apenas alfabetizadas o analfabetas, un sector de muy escasas proporciones correspondiente a los que han realizado estudios medios y un sector superior mucho más reducido todavía, de los que han cursado estudios de rango universitario. Esta estructura no responde a lo que requieren las necesidades y aspiraciones de desarrollo económico-social de los países latinoamericanos.

- 7) La estructura, la orientación y el contenido de la enseñanza en todos los niveles responden, en general, a la concepción de las necesidades educativas que implícitamente sustentan pequeños sectores de la población, o a pautas trasplantadas de otros medios, más bien que a un análisis cuidadoso y equilibrado de las exigencias universales de la cultura y de la vida contemporánea, de las características y necesidades propias del país y de sus diversas zonas desde el punto de vista de su desarrollo económico, social y político.
- 8) Apenas existe la educación de adultos, organizada en forma sistemática y permanente, como complemento o ampliación de la educación primaria. Igualmente se deja sentir la falta de programas educativos adecuados para incorporar plenamente las comunidades indígenas a la vida cultural, social y económica de la nación.
- 9) Los sistemas educativos muestran fallas importantes en la conexión o articulación entre los distintos niveles y ramas de la enseñanza.
- 10) Uno de los sectores de los sistemas educativos en los que existe mayor confusión y desorientación es el de enseñanza media, singularmente en las modalidades de la enseñanza especializada.
- 11) El número y variedad de profesionales que forman los sistemas escolares y las universidades latinoamericanas no corresponde, en general, a las exigencias del desarrollo de los países. En ciertas profesiones parece existir una plétora de titulados universitarios y en otras actividades, escasea el personal debidamente preparado. Todo ello hace ver la necesidad de establecer servicios que orienten vocacionalmente a los jóvenes de acuerdo con las necesidades ocupacionales del país respectivo con las aptitudes de cada cual.

/12) Requiere

- 12) Requiere un vigoroso impulso la enseñanza de las ciencias, así como la vinculada a aquélla, y en los campos relacionados con el desarrollo de América Latina.
- 13) La carencia de títulos para el ejercicio de la función docente, que afecta a un alto porcentaje de profesores primarios y secundarios constituye uno de los problemas más graves en cuanto a la calidad de la educación latinoamericana.
- 14) La insuficiente retribución económica del profesorado y la falta de seguridad y estabilidad en el desempeño de la función docente repercuten muy desfavorablemente en la eficiencia de la educación.
- 15) La investigación pedagógica en América Latina está circunscrita a muy pocos países y no siempre centra sus estudios en los problemas genuinos del medio latinoamericano.
- 16) La dirección y administración de los sistemas escolares presenta, en general, muy serias deficiencias. Derivan, principalmente, de la falta de plan y de continuidad en la política educativa y de la desconexión de ésta con otros aspectos fundamentales de la política nacional de desarrollo, de la influencia de consideraciones a menudo incompatibles con las exigencias técnicas en la estructura administrativa, en la selección del personal y en la marcha de los servicios, y de la escasez de especialistas preparados para las funciones de investigación, inspección, administración y asesoramiento.
- 17) Los recursos económicos que se destinan a la educación son notoriamente insuficientes para asegurar la eficacia de ésta y mucho más para extenderla en todos sus grados en la medida necesaria.

/18) En

18) En resumen puede decirse que los sistemas educativos de América Latina no responden todavía plenamente a las necesidades de la población en edad escolar; que su estructura y orientación necesitan ser modificadas para satisfacer las aspiraciones del desarrollo económico y social y aminorar las disparidades existentes entre las diversas zonas y sectores de la población, facilitando la movilidad social indispensable para alcanzar un mayor grado de unidad nacional.

Se observa, por otra parte, que casi todos los países están desplegando grandes esfuerzos para extender y mejorar sus sistemas educativos, que han desarrollado considerablemente la cooperación en el plano regional y que muchos de ellos están acogiendo con gran interés la aplicación de los principios del planeamiento sistemático de la educación; algunos han iniciado ya estudios cuidadosos de sus necesidades educativas para lograr la utilización eficiente y racional de sus recursos y la coordinación de los planes de desarrollo educativo con los planes generales de desarrollo nacional.

V

INTEGRACION DEL PLANEAMIENTO EDUCATIVO CON EL PLANEAMIENTO
ECONOMICO Y SOCIAL

1. Principios generales y necesidad del planeamiento

Durante varias décadas se polemizó sobre los principios y la necesidad del planeamiento. Si es deseable o no el planeamiento • si puede conciliarse con tal o cual ideología son cuestiones actualmente superadas: ahora se trata más bien de cómo se puede mejorar su práctica. La cuestión por consiguiente, ha pasado a ser de procedimiento y método.

Las disputas sobre planeamiento económico de la primera mitad del siglo, derivadas de su adopción por el nacional-socialismo y por los planes quinquenales soviéticos, no impidieron que algunos tratadistas estudiaran las posibilidades que ofrecía el planeamiento en el campo de la política social. Afortunadamente el debate fue pasando del campo teórico al de la práctica, al comprender que sólo cabía escoger entre buen o mal planeamiento. Hoy en día la realidad de los hechos es que el planeamiento está presente en mayor o menor grado y con mayor o menor fortuna en toda sociedad moderna. Los términos planeamiento y planificación han perdido ya la significación política que tuvieron en un tiempo. En efecto, lo que está ligado a la estructura y a la peculiar orientación política de cada país no es el planeamiento en cuanto a técnica o instrumento, sino los objetivos que el Gobierno fija al elaborar los planes y el espíritu en que está inspirada su acción.

No podría ser de otro modo, ya que la moción de planeamiento puede encontrarse en los orígenes mismos de la cultura occidental, en los esfuerzos por someter al método científico el estudio de los fenómenos naturales y sociales, así como en la aspiración de incrementar la capacidad previsoras del hombre y de contribuir deliberadamente al progreso social.

De ahí que la antigua doctrina del laissez-faire haya sido superada por la que sostiene que el desarrollo social debe ser deliberadamente favorecido. Este concepto de evolución social acelerada encierra en sí mismo la idea del planeamiento.

Un examen somero de los planes existentes permite determinar que los métodos y los conceptos de planeamiento difieren profundamente de unos países a otros. Las razones primordiales de esas diferencias radican en las condiciones geográficas humanas y políticas de los países, en su régimen económico y en los motivos y finalidades del planeamiento.

La futura fisionomía del planeamiento dependerá mucho de los hombres que se encarguen de hacerlo, de los métodos que se apliquen y de las circunstancias particulares en que tenga que llevarse a cabo. Por el momento, no hay casi ningún país que no utilice el planeamiento bajo una forma u otra, y se cuentan en la actualidad no menos de veinte planes generales de desarrollo y un número aproximado de quinientos planes económicos o sociales de diversa índole.

2. Práctica actual y tendencias del planeamiento económico y social, y educativo

La técnica del planeamiento en un régimen de iniciativa privada está en sus comienzos, por lo que es endeble e insuficiente el material de que tiene que servirse. Sin embargo, ya se ha avanzado lo bastante para permitir que la política de desarrollo económico repose sobre bases más firmes que en el pasado. Así lo demuestra la experiencia de algunos países latinoamericanos que han contado con la colaboración de la CEPAL. En varios de ellos se han podido fijar metas de crecimiento y cuantificar las inversiones necesarias para alcanzarlas según diferentes alternativas y se ha conseguido establecer el sentido y la amplitud de las transformaciones estructurales que exige el cumplimiento de esas metas, así como determinar la adaptación indispensable en el potencial humano. Al mismo tiempo se han podido determinar la índole y dimensiones de la cooperación internacional que se requiere.

La CEPAL y la DOAT llevaron a la práctica hace dos años, una nueva modalidad de cooperación técnica tendiente a ayudar a los países interesados a resolver los problemas que enfrentan los gobiernos para establecer un mecanismo de programación en materia económico-social. Después se obtuvo la activa colaboración de la FAO en este programa y más recientemente

de la OIT y de la UNESCO, así como la participación de otros organismos especializados.

A pesar del tiempo relativamente breve que llevan los grupos asesores en los países que han solicitado estos servicios de la CEPAL o de la DOAT y de las dificultades para integrarlos - por la falta de técnicos en unos casos y de recursos en otros -, es posible comprobar que esta nueva modalidad de la cooperación técnica internacional ha tenido positivos resultados y ha sido de utilidad inmediata para que los gobiernos puedan decidir con mejor conocimiento de la realidad y con mayor fundamento técnico. De ahí la creciente tendencia en favor del planeamiento económico y social en América Latina que se puso de manifiesto una vez más en la reciente Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social en Punta del Este.

En América Latina, la idea del planeamiento integral de la educación se plantea y recomienda por primera vez en la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación, celebrada en Lima en mayo de 1956. En esa ocasión se reconoció que, para resolver los problemas cuantitativos y cualitativos de los países americanos, en el campo de la educación es aconsejable aplicar las técnicas del planeamiento, ya que las crecientes necesidades educativas requieren una acción sistemática y previsoras. Esta se refleja en planes integrales, que comprenden todos los niveles y ramas de la educación. En la misma ocasión se declaró que la educación posee el más alto multiplicador económico, social y cultural y contribuye directamente, por lo tanto, al deseable aumento del nivel de vida.

El Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, celebrado en Washington en 1958 bajo el patrocinio conjunto de la UNESCO y la OEA, en cumplimiento de la recomendación de la reunión de Ministros de Educación antes aludida, declara y argumenta con poderosas razones la necesidad de un planeamiento integral de la educación en América. Particularmente significativo es que ese mismo Seminario recomendara la celebración de la presente Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, "a fin de considerar, sobre la base de estudios científicos adecuados, las relaciones entre la educación y el desarrollo social y económico, cuyo mejor conocimiento contribuirá poderosamente a la eficacia del planeamiento integral de la educación".

/En esta

En esta esfera es mucho el camino recorrido en los dos últimos años: Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela han establecido ya servicios de planeamiento, más o menos desarrollados, cuyos estudios y planes de acción permitirán, mediante una racional e inteligente aplicación de los recursos, avanzar considerablemente hacia los objetivos propuestos por cada país en materia de educación.

Pero el desarrollo de la educación no es un problema agudo tan sólo en América Latina. En realidad, ningún país del mundo ha resuelto definitivamente su problema educativo, pues todos tienen que hacer continuamente frente, en mayor o menor grado, a nuevas necesidades y todavía se está muy lejos de lograr soluciones pedagógicas plenamente satisfactorias.

Desde 1959, varios países - sin contar los latinoamericanos - han dispuesto de expertos en planeamiento educativo dentro del programa de Asistencia Técnica de la UNESCO. Marruecos, Somalia, Sudán, Laos, la República Centrafricana, el Congo (capital: Brazzaville), la República del Chad, la República del Níger, Nepal, Ceilán, Mauritania, Niasalandia, y otros muchos han solicitado los servicios de expertos de este tipo. La Conferencia de Estados Africanos sobre desarrollo de la educación en Africa (Addis Abeba, mayo de 1961) subrayó la importancia del planeamiento integral de la educación y recomendó su aplicación en todos los países de la región, tal como lo hicieran las Conferencias de Karachi (1959-60) y de Beirut (1960) para los países asiáticos y árabes, respectivamente.

Dos Centros Regionales para la formación de planificadores y administradores de la educación serán organizados por la UNESCO en 1962: uno en Nueva Delhi (India), para los países asiáticos y otro en Beirut (Líbano) para los países árabes.

Estas son algunas pruebas de la creciente importancia que en todo el mundo se concede al planeamiento integral de la educación, y prueban el reconocimiento de que se trata de una técnica utilísima, sea cual sea el contexto político o económico del país.

3. Principales problemas que plantea la integración de los planes de educación con los planes de desarrollo económico y social

Ya se han reseñado los diferentes factores demográficos, económicos y sociales que están vinculados directa o indirectamente con el desarrollo de la educación, bien por ser condicionantes de ésta o susceptibles de ser modificados por ella. La experiencia reciente de algunos países de América Latina ha puesto de relieve los principales problemas que plantea la integración de un plan educativo con los planes de desarrollo económico y social. Desde el punto de vista del desarrollo económico, la educación se presenta como un gasto de consumo y además como una inversión en recursos humanos, condición previa y necesaria del desarrollo. La integración de los planes educativos con los planes económico-sociales debe considerarse en función de esos dos aspectos, es decir, en términos más concretos, el financiamiento de la educación y las exigencias que a ésta impone el desarrollo económico y social. Dicha integración requiere, por último, el establecimiento de organismos o servicios que la lleven a cabo.

a) El financiamiento del plan de educación

El plan de educación más perfecto no podría llevarse a cabo si no se le asignan y proporcionan oportunamente los medios financieros necesarios. Cualquier obstáculo o dilación en este sentido entrañaría la reducción u omisión de una parte de las reformas y creaciones previstas, lo cual es contrario a la idea misma de planeamiento.

Para evitar dificultades de ese orden es necesario que las inversiones previstas en el plan de educación sean incluidas en el programa general respectivo del plan nacional de desarrollo. Esto supone que el organismo gubernamental encargado de elaborar el plan de desarrollo incluya representantes de los servicios de planeamiento educativo, a fin de que se establezca desde el principio una coordinación entre ambos organismos, y las necesidades del desarrollo de la educación sean incorporadas a las previsiones relativas a la inversión pública. Ello implica también que los organismos gubernamentales encargados de preparar las decisiones en este campo - sobre finanzas, presupuesto, etc. - estén asociados de manera semejante

a la elaboración del plan de educación. Hace falta, en efecto, determinar desde un comienzo el orden de magnitud del esfuerzo financiero que el país puede hacer habida cuenta de sus posibilidades reales. Si el plan de educación se establece sin considerar la limitación de los recursos disponibles no será un buen plan, ya que no estará adaptado a las posibilidades económicas del país. Dentro de estos límites financieros, el plan de educación puede determinar las prioridades, es decir, las alternativas de elección entre lo ideal y lo posible, y el escalonamiento de objetivos formulando soluciones más o menos completas pero fundadas en el monto de las inversiones que cabe destinar a educación. De esta manera no habrá que revisar enteramente el plan de educación en caso de que los créditos realmente asignados sean inferiores a las previsiones. En los países de América Latina, donde la cuantía de recursos disponibles para la inversión puede fluctuar por razones tan variadas como la capacidad de importación del resto del mundo e los precios de las materias primas, este procedimiento estaría particularmente indicado.

Por otra parte, las inversiones en educación suponen un aumento de los gastos anuales de funcionamiento, aumento que debe ser previsto en el plan de educación y figurar en el presupuesto respectivo. Esta es una razón más para que el plan de educación sea elaborado con la participación de las autoridades encargadas de preparar los presupuestos.

La integración del plan de educación con el plan económico supone, pues, una colaboración estrecha entre los responsables de uno y otro. Esa colaboración debe realizarse en todas las etapas de elaboración del plan, desde la determinación de los objetivos hasta la asignación de recursos financieros.

b) Las necesidades de la economía

Para adaptarse a las exigencias del desarrollo económico, el plan de educación debe tener en cuenta, entre otros factores, las necesidades en materia de personal especializado, ya que el sistema educativo debe preparar a los individuos para la vida profesional. Esto supone la realización de estudios a fin de precisar el número de técnicos y profesionales que se requieren en cada nivel y su tipo de calificación para poner en marcha las

/inversiones de

inversiones de capital previstas en el plan económico. Un estudio reciente de la OIT ^{23/} señala el interés que tendría el indicar con exactitud las necesidades de mano de obra de los planes de desarrollo. Sólo una previsión de necesidades de este tipo permitiría elaborar un programa de formación que facilite la determinación de prioridades en el plan de educación.

Aunque es difícil generalizar dada la variedad de condiciones predominantes en América Latina, ciertas características de la economía señaladas en otras secciones de este documento indican la magnitud del problema. Los cambios de estructura económica que se prevén en el curso de los próximos años no podrán realizarse satisfactoriamente si el desarrollo planificado de la educación no asegura la formación del personal necesario. El rápido desarrollo de la industrialización necesita una mano de obra cada vez más calificada. El crecimiento del sector terciario aumentará también el número de empleos de calificación media y superior. Esto supone nuevas tareas para la educación. Se observa, por otra parte, la tendencia a incluir en los planes de desarrollo económico programas de acción específicos destinados a acelerar el progreso de ciertas regiones poco favorecidas: el Nordeste del Brasil, las regiones andinas, el valle del Cauca, etc. Tales programas no podrían llevarse a feliz término sin un desarrollo correspondiente de la educación, con el propósito tanto de crear las condiciones sociales favorables al cambio económico como de formar la mano de obra y los cuadros calificados necesarios para la puesta en marcha de la inversión de capital. Por último, las reformas agrarias previstas actualmente en varios países de la región requieren indispensablemente la formación de personal especializado (agrónomos, edafólogos, promotores, cooperativistas, educadores de adultos, etc.).

El plan de educación debe, además, prever las exigencias del desarrollo económico y adaptarse a ellas con suficiente anticipación. Si no se elabora con esta perspectiva o si no se le conceden los medios financieros previstos,

^{23/} El empleo como objetivo del desarrollo económico (Estudios y documentos, Nueva serie, No. 62) (Ginebra, 1961), especialmente párrafo 127.

sus resultados para la economía significarán un bajo nivel de productividad y grandes dificultades para poner en marcha las inversiones materiales por la falta de personal calificado. En este sentido puede decirse que los planes de educación, desde el punto de vista de la economía, constituyen un programa de desarrollo de los recursos humanos, y son, por lo tanto, una condición indispensable del progreso económico.

Aunque la teoría económica no permite todavía expresar en términos rigurosos la relación entre el desarrollo educativo y el desarrollo económico, no cabe duda que el planeamiento de la educación es indispensable para prevenir la escasez de mano de obra calificada en los sectores estratégicos, siempre que sus etapas hayan sido armonizadas con las del plan de desarrollo económico. De otro lado, la experiencia de los países industriales más avanzados no hace sino confirmar la estrecha relación que existe entre educación y productividad.

c) El desarrollo social

El plan de educación no se fija ni podría fijarse como único objetivo la preparación para la vida profesional. Una de las misiones esenciales de la educación consiste en formar ciudadanos capaces y deseosos de racionalizar su conducta y de participar plenamente en la vida social. Un sistema de educación adaptado a las exigencias sociales puede ampliar los horizontes de los individuos, reforzar la adhesión a los intereses de la colectividad nacional, promover un consenso sobre los principios básicos de la sociedad que haga posible la comunidad de propósitos, así como los compromisos y los sacrificios implícitos en la tarea de poner en marcha y realizar los planes de desarrollo. El planeamiento de la educación, que permite obtener con menor costo resultados más amplios y eficaces, puede favorecer la comunicación entre las diferentes regiones y las diversas capas de la sociedad, crear las condiciones para la ampliación del mercado interno, estimular la movilidad social y profesional y reforzar la unidad de la nación. El desarrollo planificado de la educación así concebido constituye, desde el punto de vista social, uno de los medios más eficaces para aminorar las tensiones que inevitablemente provocan los cambios de estructura y el rápido desarrollo económico.

4. Los servicios de planeamiento de la educación

Como se ha visto los problemas que deben ser resueltos en el proceso de planeamiento son extremadamente complejos y variados. Se trata de cuestiones tan dispares, para no mencionar sino algunas, como evaluar la situación y el rendimiento de los servicios educativos en conjunto y en cada una de sus modalidades; determinar los aspectos de la realidad cultural, social y económica del país y de sus diversas zonas que ha de tener en cuenta el plan de educación; discutir y preparar las decisiones sobre la proporción del ingreso o del presupuesto nacional que debe destinarse a educación y sobre la distribución de los recursos financieros disponibles para ésta entre sus diferentes ramas y niveles y asegurar la comprensión y el apoyo de la opinión pública con respecto a los objetivos propuestos en el plan y a la aplicación del mismo.

Es evidente que la elaboración de un plan no es tarea simple, que pueda abordar una sola persona o dejarse a la exclusiva competencia de un pequeño grupo: requiere la participación de especialistas de sólida formación en varias disciplinas, particularmente educadores, economistas y sociólogos, que trabajen en contacto directo con los altos funcionarios responsables de los servicios educativos, de los planes nacionales de desarrollo económico y social y de las decisiones del gobierno en materia de financiamiento y presupuesto. Ello plantea dos problemas de cuya correcta solución depende el buen éxito del planeamiento integral de la educación: la formación de personal especializado para el planeamiento y la adecuada localización de estos servicios dentro de la estructura administrativa del país.

La Conferencia puede contribuir de manera decisiva al desarrollo del planeamiento en los países de América Latina si facilita la solución de estos dos problemas mediante el intercambio de las experiencias que varios países han recogido ya al respecto, y, sobre todo, formulando recomendaciones prácticas y realistas susceptibles de adaptarse a las condiciones y a la estructura administrativa peculiares de cada país. Con respecto del primero, la formación de personal, parece indispensable intensificar los esfuerzos

/ya iniciados

ya iniciados por la OEA y la UNESCO y aprovechar todo lo posible las posibilidades del instituto latinoamericano de planeamiento del desarrollo que está en vías de organizarse en la CEPAL con ayuda financiera del Fondo Especial de las Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo. Con respecto al segundo, no puede olvidarse que los servicios de planeamiento deben estar vinculados a los que tienen a su cargo la administración educativa y, por consiguiente, la ejecución de los planes, formar parte de éstos, y que debe establecerse en forma clara su coordinación con los servicios nacionales de planeamiento económico y social, tanto en las etapas de estudio, determinación de prioridades y financiamiento, como en las de ejecución y evaluación del plan. Una oficina de planeamiento de la educación debe ser el instrumento que coordine todos los recursos internos y externos de que dispone la educación nacional y que establezca la vinculación directa y estrecha de ésta con los planes de desarrollo económico y social. Esto supone, naturalmente su coordinación con los organismos de planeamiento que puedan existir en las subdivisiones políticas del país y con las actividades pertinentes de los organismos internacionales y regionales.

Las páginas anteriores han pretendido poner de relieve la interdependencia de los múltiples factores y situaciones que en ellas se describen, para afirmar en conclusión, que el desarrollo del individuo, el desarrollo social y el desarrollo económico no son objetivos incompatibles, y que un plan de educación integrado con los planes de desarrollo económico y social, debidamente adaptado a las condiciones específicas propias de cada país, puede ser un factor decisivo para el crecimiento equilibrado de América Latina.