

LA CONFERENCIA SOBRE EDUCACIÓN EN LATINOAMÉRICA

LUIS WECKMANN MUÑOZ
de la Secretaría de Educación Pública

I

1. *Introducción*

De algún tiempo acá, los economistas, los educadores, los sociólogos y, en general, quienes se dedican al estudio de problemas de desarrollo y planeación, han venido percatándose de manera cada vez más clara de que la educación constituye un elemento vital en todo programa de desarrollo económico-social en el mundo moderno. Sin embargo, pese a esas preocupaciones, no se ha llegado aún a precisar, de manera indubitable, la correlación que existe entre lo que la educación en su conjunto cuesta a la sociedad, y el beneficio que ésta obtiene de la enseñanza que se imparte en los distintos niveles. Todavía hace pocos años no se poseían datos que permitiesen comparar el costo y el rendimiento de una inversión determinada hecha en el campo de la educación, con el costo y el rendimiento de cualquier otra inversión efectuada en alguno de los restantes sectores productivos.

De las preocupaciones anteriores, ha surgido en el curso del último lustro la convicción —compartida por gobiernos y por organismos internacionales— de que es urgente establecer criterios de prioridad para los encargados de trazar los planes generales de desarrollo y esclarecer cuál es el lugar que debe corresponder a la educación dentro de los planes generales de inversiones para el desarrollo económico-social.

La educación constituye, desde luego, un fenómeno que tiene muchas facetas, incluso si se la examina sólo desde el punto de vista estrictamente económico, ya que es al mismo tiempo un artículo de consumo y un factor de producción. Es lo primero, ya que representa un valor en sí. Sin embargo, cuando su utilización no es muy elevada desde el

punto de vista económico (como, por ejemplo, cuando se la busca con propósitos de satisfacción personal, de recreo estético, etc.) se le puede considerar simplemente como uno de los servicios públicos. La educación, por otra parte, es también evidentemente un factor de producción, ya que merced a ella se forman las aptitudes, las competencias, y en general el ambiente que exigen la organización y la tecnología, factores que son cada vez más complejos en los tiempos que corren.

En recientes estudios, se han tratado de analizar los factores que expliquen la elevación de la producción no agrícola en el curso de los últimos sesenta años en los Estados Unidos. Los especialistas han logrado precisar cuatro factores que han contribuido a la elevación del rendimiento económico: acumulación del capital, aumento de la población, los nuevos recursos materiales, y un factor general definido como el progreso técnico, que comprende la elevación del nivel de las competencias, los inventos, el mejoramiento de la organización, etc.

Del estudio realizado a fin de elucidar el papel que a cada uno de esos factores ha correspondido en el desarrollo de la economía norteamericana, dichos especialistas han calculado que al 90 % de los rendimientos se debe al cuarto de los factores apuntados, es decir al progreso técnico, en el cual la enseñanza constituye, a todas luces, un elemento muy importante. Este análisis ha sido confirmado en gran medida mediante comprobaciones hechas en algunos países europeos.

En el estudio a que me refiero, se calcula que en los Estados Unidos, las inversiones públicas y privadas en materia de educación se recuperan, por término medio, en nueve años, mientras que el plazo se alarga a doce y más años (inclusive hasta treinta), para otras formas de inversiones productivas. Ha quedado así claro, si bien en términos muy generales, que la enseñanza es un factor de producción de inmenso valor y una inversión que ofrece, desde el punto de vista material, un rendimiento extremadamente favorable.

Por otra parte, la enseñanza produce un rendimiento in-

directo igualmente muy elevado. Mientras que las otras formas de inversión tienden sólo a modificar las cosas (y a los hombres a través de ellas), la educación actúa en forma directa sobre los hombres que, en última instancia, constituyen el capital esencial de un país. En efecto, además de crear las capacidades productivas mencionadas en el párrafo anterior, fomenta la disciplina, ensancha los horizontes, abre nuevas posibilidades, establece normas, crea mercados y —en última instancia— confiere a una sociedad determinada un impulso, una diversidad, y una flexibilidad que se traducen necesariamente en el establecimiento de un nivel económico-social más elevado.

Los especialistas de la materia han reconocido, desde luego, que el rendimiento y el costo de la educación varían mucho, dependiendo del nivel general del desarrollo económico-social de los distintos países. Según el grado de ese desarrollo y la edad y distribución geográfica de la población, etc., variará el alza o la baja del rendimiento, y ello deberá necesariamente reflejarse en el monto y naturaleza de las inversiones por realizar.

También, es indiscutible que al verse la educación como forma de inversión productiva, surgen muchas consideraciones subjetivas e imponderables. El sistema de educación en todo país forma parte integrante de la cultura nacional (lo que, a su vez, supone una serie de postulados previos de índole política, histórica, tradicional, etc.), por lo que comparar la educación con otros métodos de desarrollo paralelos o complementarios, es y será siempre un problema sumamente arduo.

Con objeto de establecer criterios objetivos que permitan determinar el orden de prioridad de las inversiones en lo que a la educación se refiere, los especialistas se han percatado de la necesidad de establecer una serie de postulados previos. Se necesita, en primer lugar, disponer de cifras estadísticas concretas relativas a la población, sus tendencias migratorias, etc. También, es menester, para la formulación de un cuadro lo más correcto posible, conocer la distribución de la población activa, la demanda existente de las di-

versas profesiones, las tendencias del desarrollo económico, etc., además de disponer de indicaciones relativas, desde el punto de vista estrictamente pedagógico, a los resultados escolares, el número efectivo de alumnos por maestro, los porcentajes de deserción escolar, etc. En segundo lugar, es necesario encontrar la mejor fórmula para integrar a la educación, lo más completamente posible, en todo plan general de desarrollo, lo que supone un escalonamiento de las inversiones realizables en esta esfera, y su armonización con los esfuerzos desplegados para fomentar el desarrollo económico-social.

También, al lado de las dos series de problemas señalados, los encargados de la planeación deberán precisar la orientación que ha de seguirse en el sector mismo de la educación, fijando los medios adecuados, de manera que se puedan obtener los resultados apetecidos con el menor desperdicio posible de esfuerzos y de inversión.

En suma, parece cada vez más claro que la utilización deliberada de la educación como instrumento del desarrollo económico-social crea nuevas responsabilidades; pero no puede ya considerarse a la educación sólo como un medio que prepara a los jóvenes para su futuro papel como ciudadanos. Si ha de procurarse que la sociedad en su conjunto se movilice en parte bajo la influencia de la educación, es indudable que el desarrollo de ésta ha de quedar integrado con las demás medidas destinadas a favorecer el progreso económico-social, de manera que la educación se integre dentro de la evolución general, a la que al mismo tiempo servirá de motor.

2. *Antecedentes de la conferencia de Santiago de Chile*

Ha correspondido en primer lugar a la UNESCO organizar una reunión de técnicos al nivel internacional para el examen de las cuestiones apuntadas en los párrafos anteriores, y la iniciativa partió del año 1958 cuando, bajo los auspicios de esa organización y de la OEA, se reunió en Washington un *Seminario Interamericano sobre Planeamien-*

to *Integral de la Educación*. Sobre la base de las conclusiones logradas en Washington y como resultados de conversaciones entre la UNESCO y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL)) fue convocada en Río de Janeiro, a fines de octubre de 1959, una reunión de expertos de varios organismos especializados de las Naciones Unidas, a la que también concurren representantes de organizaciones privadas como la *Carnegie Corporation*, de Nueva York, y distinguidos educadores y sociólogos americanos. En esta última reunión se estudiaron las bases de una posible *Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico-social*; y las conclusiones que al respecto se aprobaron fueron examinadas, en diciembre del mismo año, por una reunión de representantes de organizaciones internacionales, celebrada en París, que se encargó de establecer los lineamientos generales de una agenda para la proyectada conferencia, a la que otorgaron su copatrocinio la CEPAL y, posteriormente, la OEA la OIT y la FAO.

Los citados organismos internacionales, y además el Centro Latinoamericano de Demografía y otras organizaciones nacionales e internacionales, se hicieron cargo de la redacción de documentos y de estudios técnicos destinados a la reunión; y se solicitó de cada país latinoamericano amplia información relativa a los temas por debatir. La fecha de apertura de los trabajos de la Conferencia que había sido convocada originalmente para noviembre de 1961, fue transferida, por iniciativa de México, al 5 de marzo de 1962.

Entretanto, como es sabido, los representantes de las Repúblicas Americanas se habían congregado en Punta del Este (Uruguay), del 2 al 15 de agosto de 1961, en una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA al Nivel Ministerial, habiendo acordado en esa ocasión "constituir la *Alianza para el Progreso*: un vasto esfuerzo para procurar una vida mejor a todos los habitantes del Continente". Por medio de esta Alianza, y con la sola excepción de la representación de Cuba, las Repúblicas Americanas "proclamaron su decisión de asociarse en un esfuerzo

común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política”.

Entre los objetivos de la *Alianza*, según quedaron definidos en la Carta de Punta del Este, ocupan importante lugar los tendientes “a eliminar el analfabetismo en el Hemisferio y, para 1970, asegurar un mínimo de seis años de educación primaria a todo niño en edad escolar de la América Latina; modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada; y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en rápido desarrollo”.

En su resolución A.1 denominada *Plan Decenal de Educación de la Alianza para el Progreso*, la reunión de Punta del Este acordó confiar a la proyectada conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico-social en América Latina, el cometido de “precisar en sus detalles específicos las grandes metas” propuestas para el desarrollo de la educación en la América Latina en los próximos diez años, y “recomendar los medios de acción más adecuados para alcanzar las metas propuestas”.

En la citada resolución, se consideró —entre otras cosas— “que el fin primordial de la educación es el desarrollo integral de cada ser humano y que, aparte de su valor en sí, la realización de este fin es un factor decisivo para el auténtico desarrollo social y económico de los pueblos”; y se señaló que “los bajos niveles de educación en los países latinoamericanos son a la vez resultado y causa de su situación económica y social, y que se requiere dar un vigoroso impulso a los servicios educativos para romper ese círculo vicioso”. Por último, se afirmó “que en condiciones adecuadas, las inversiones en la educación tienen el más alto multiplicador cultural, social y económico”; y “que a fin de asegurar el éxito de la *Alianza para el Progreso* y el máximo rendimiento de los recursos asignados a la educación, es indispensable integrar los planes para su desenvolvimiento con los planes nacionales de desarrollo”.

3. *Temario, composición y asistencia a la conferencia*

La reunión fue inaugurada el 5 de marzo de 1962, por el Sr. Patricio Barros, Ministro de Educación Pública de Chile, habiendo terminado sus labores el 19 del mismo mes. Concurrieron a ella doce ministros de Educación y otros dos secretarios de Estado, además del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Educativos y Culturales de los Estados Unidos. No menos de 150 organismos internacionales se hicieron representar por medio de Observadores, habiendo participado en las deliberaciones el Director General interino de la UNESCO y el Subsecretario General de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. La representación de México fue encabezada por el Sr. Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública, electo Primer Vicepresidente de la Conferencia, quien desempeñó un papel decisivo en las deliberaciones.

De conformidad con las sugerencias hechas en reuniones preparatorias, y a la luz de los documentos redactados especialmente para la conferencia, así como vistas las opiniones expresadas por los gobiernos latinoamericanos, la reunión de Santiago de Chile tuvo las siguientes finalidades:

- a) examinar las características de la situación económica, social y demográfica de América Latina que en mayor medida influyen en la educación y las exigencias que dichos factores plantean a ésta;
- b) precisar las funciones que corresponden a los sistemas educativos nacionales en el desarrollo económico y social;
- c) formular planes que puedan servir de guía para elaborar y ejecutar proyectos de educación en relación con los planes generales de desarrollo de los países latinoamericanos; y
- d) fijar, de acuerdo con la referida resolución A.1 de Punta del Este, las metas de un Plan Decenal para el desarrollo de la educación en América Latina, y sugerir los métodos más eficaces para alcanzarla.

La Conferencia elaboró —en forma virtualmente unánime— un conjunto de importantes conclusiones y recomendaciones (que en seguida se analizan), relativas a los cuatro puntos indicados en el apartado anterior, susceptibles de ser aplicadas por los países americanos y por los organismos internacionales.

4. *Los trabajos de la conferencia*

A. *El debate general y el problema en su conjunto.*—En lo que atañe al *papel de la educación en las sociedades industriales modernas*, los debates de la Conferencia hicieron resaltar que en los actuales momentos el problema de las relaciones de la educación con la economía y la sociedad, es algo que preocupa por igual a todos los países, cualquiera que sea la etapa de su desarrollo. Quedó incluso claro que son las sociedades industriales más desarrolladas las que perciben hoy como supremo problema vital el darse plena cuenta y tomar nota de las conexiones entre la educación, el estado de la economía y la estructura social.

Conviene aquí apuntar —siquiera sea en forma muy somera— los elementos fundamentales subyacentes de las preocupaciones arriba señaladas. En primer lugar, hay la presión de un igualitarismo generalizado que existe y domina en la estructura de esas sociedades, en las cuales parece un ideal realizado el de la generalización de la enseñanza secundaria, y es una aspiración latente o manifiesta que esa misma generalización se amplíe también al campo de los estudios superiores.

Las sociedades industriales de plena madurez —según el consenso de la conferencia— no sólo necesitan mantener, sino expandir (impulsadas por su propia dinámica) su actual capacidad productiva, por elevada que ésta parezca ser en términos relativos; y el instrumento de esa persistencia y expansión reside precisamente en la preparación cada vez mayor de todos sus ciudadanos. Fue también motivo de preocupación para la reunión el hecho —en extremo sutil en sus consecuencias— de la tecnificación general de la existencia en las

sociedades industriales desarrolladas, tecnificación que es mucho más intensa en todas las fases del moderno proceso productivo. Ello se traduce sobre todo en la creciente especialización del sistema de ocupaciones, lo que apareja no sólo las exigencias de contar con una preparación técnica paralela en el campo de la educación, sino al mismo tiempo la necesidad de contar también con personas que posean una orientación tecnológica general de extraordinaria flexibilidad.

Las preocupaciones de la indole señalada son, desde luego, mucho más intensas y agudas en las sociedades en desarrollo, o sea en la casi totalidad de los países latinoamericanos, muchos de los cuales poseen tradiciones y sistemas educativos de carácter centenario. En dichos países, la educación no puede aparecer (como en el caso de las sociedades desarrolladas) como un medio para mantener logros ya conseguidos, sino como posible factor —decisivo en algunos— del desarrollo económico mismo. Al respecto, quedó claro lo inevitable que es analizar todos los desdoblamientos y ramificaciones del problema, que no fue posible señalar en Santiago de Chile sino en sus líneas generales.

La reunión recordó en todo momento, desde luego, la noción que ya empieza a generalizarse en nuestros días de que la educación constituye una inversión. Este concepto ha cristalizado en dos percepciones de suma importancia: la primera es la que obliga a contar con la peculiaridad de esa inversión al lado de todas las demás en los planes de desarrollo; y la segunda se ha traducido en el estímulo de un conocimiento o análisis preciso de los costos de la educación, para medir en consecuencia su relativa importancia en relación con los recursos más o menos limitados de que se puede disponer en un momento dado. Esta segunda cuestión implica un estudio sobre la eficacia con que funciona un determinado sistema educativo.

Planteado de la anterior manera el problema educativo como inversión, el segundo momento en toda consideración de la educación concebida como factor del desarrollo económico consiste —según se afirmó en el debate— en poner en estrecha conexión el análisis de las necesidades educativas con

las urgencias de un previsible cuadro ocupacional dentro de determinados horizontes de desarrollo.

Vista de esta manera, la educación vendría a ser el instrumento de oferta capaz de satisfacer las demandas que la sociedad presenta para que sean satisfechas en determinado plazo. Cómo puede llevarse a cabo esa oferta dependerá de la acertada proyección de los sistemas de ocupación que habrán de ser imprescindibles en las distintas etapas del futuro.

Quizá la conclusión más decisiva, dentro de este capítulo, haya sido la generalización cada día más aceptada de la idea de planeación. Es cada vez más patente la urgencia de que la educación entre desde el comienzo en todo plan general de desarrollo, y que esa planeación sea introducida con pleno rigor en la organización interna de los sistemas educativos, o sea dentro de la educación misma.

Al mismo tiempo que el proceso educativo es un factor más o menos decisivo en los resultados del desarrollo económico, se ha reconocido que constituye también uno de los mecanismos operativos de transformación de la estructura social —para muchos, el más importante— que acompaña a todo proceso económico. En otras palabras, la educación constituye un medio de selección y de ascenso social. Pero los problemas planteados en este terreno no son tampoco, por desgracia, sencillos, ya que vista la educación como aparato de criba o de selección social, deberán filtrarse y decantarse los talentos de que dispone una sociedad en un momento dado para situarlos en aquellas posiciones en que puedan desplegar su máxima efectividad. El proceso selectivo, inevitablemente, rompe o quiebra los estratos tradicionales y abre las puertas a un rápido dinamismo en la movilidad social.

Estos últimos problemas no están en modo alguno resueltos, incluso en las sociedades más maduras, y la investigación contemporánea ofrece a veces a este respecto resultados contradictorios. No siempre, por ejemplo, es la pura capacidad intelectual la que se traduce en correlación precisa con las situaciones de mayor responsabilidad y status social, ni tampoco es fácil prever posteriores influencias de índole sociológica capaces de determinar el rendimiento efectivo de las

capacidades intelectuales, sobre todo en el uso de las más calificadas.

Examinando a la educación como instrumento de progreso técnico, la reunión de Santiago fue unánime en su opinión de que ésta debe servir de estímulo al ineludible avance tecnológico. Semejante fenómeno, sin embargo, se manifiesta a su vez en dos distintas vertientes: por un lado, el proceso educativo debe promover las aptitudes inventivas; y por el otro, debe servir como un instrumento de adaptación tecnológica ahí donde esa invención sea imposible, o superflua por ya existente. Esta tarea adaptiva de procedimientos técnicos constituye quizá el problema esencial con que se enfrentan a la técnica los países en grado de desarrollo económico todavía inferiores. Dichos países también se encuentran ante la necesidad de aplicar ese avance técnico en su propio seno, es decir, en el proceso educativo mismo.

El último elemento del papel de la educación en el crecimiento económico y en el desarrollo social, según lo estimó la conferencia, es el constituido por sus "soportes" humanos, y fundamentalmente por la personalidad del educador. En efecto, se convino en la imposibilidad de entender las cuestiones que plantea la educación como factor de desarrollo si no se estudian y tienen en cuenta los aspectos sociales que circundan la existencia del educador de nuestros días.

El profesorado, en todos los niveles de la enseñanza, se encuentra actualmente sometido a presiones sociales a que tiene que obedecer sin encontrarse a veces con la preparación técnica y psicológica necesaria para enfrentarlas. Lo que interesó en particular a la reunión es lo que pudiera denominarse el perfil de los ideales del magisterio ante la nueva sociedad, es decir, ante la sociedad que se muestra como futuro. Y esa imagen y esos ideales sólo pueden configurarse si se cuenta con una respuesta clara a estas dos cuestiones: *a)* para qué tipo de sociedad educar; y *b)* qué tipo de hombre formar como miembro futuro de semejante sociedad. Si el educador en su conjunto es el soporte humano de la educación concebida como factor del desarrollo económico y de la transformación social, es indudablemente a su vez un re-

flejo y un resultado de lo que produzca esa misma mutación. La selección del profesorado constituye, de esta manera, el problema inicial y al mismo tiempo fundamental, pues de él depende la eficacia posterior de los sistemas educativos. En otras palabras, no puede pedirse al educador que actúe como factor eficaz en la transformación económica y social de la sociedad en que trabaja, si no disfruta en ella del reconocimiento colectivo que le sostenga y ampare en su labor.

La conferencia se asomó con interés especial al papel que la educación desempeña como factor del desarrollo económico, pero desde luego subrayó que no por ello debe constituirse en servidora exclusiva de esas tareas. *Fue reconocida la validez y pervivencia de las tareas tradicionales de la educación* —la formación integral del hombre— muy en particular de aquellas que en lenta decantación constituyen la *paideia* de nuestra civilización occidental.

Aunque quedó claro que el educador debe ponerse en contacto con el economista y el sociólogo, quedó no menos diáfano que ninguno de ellos puede suplantarle en su misión esencial. Si la educación está sujeta a los tirones que le impone la estructura ocupacional y las demandas selectivas de una sociedad igualitaria, tiene a su vez que hacer frente, desde su punto de vista tradicional, a otras cuestiones de la estructura social de las sociedades industriales, como la lucha contra la doble enajenación que en ellas se ofrece y que es, por un lado, la alineación en el trabajo y, por el otro, la alineación en el ocio. También debe mantener de una u otra manera el cultivo de la personalidad durante las crecientes horas de ocio que va ganando el progreso industrial; y tampoco puede olvidarse el problema que plantea el papel de la educación en el mantenimiento de la cohesión social.

De hecho el sentido y la razón de este aspecto del debate general pueden ser sintetizados diciéndose que lo que importa, en el fondo, es que muchas veces el educador puede encontrarse por sí solo desarmado ante las nuevas exigencias de la cambiante sociedad de nuestro tiempo. Por ello necesita el diálogo con otros especialistas y requiere el contacto con hombres situados en su sociedad con distintas perspectivas.

La convicción sobre la fecundidad del diálogo ha sido, en definitiva, lo que llevó a la organización de la reunión. Pero, de ninguna manera se partió del postulado de que sólo existen en esta tierra técnicos, especialistas y horas que consumir en la confrontación de sus propios problemas. Entre las diversas tensiones que no podrían ser ignoradas en el análisis, no se podría olvidar aquella que sin duda es la más grave en las circunstancias actuales de la América Latina: la tensión entre las lentitudes inevitables de la exploración científica y la urgencia que en algún momento inexorable pueda imponer la acción política.

B. *Problemas sociales y económicos que afectan a la educación.* Las sesiones plenarias con que inició sus labores la conferencia se dedicaron al estudio de este tema, y en ellas se prestó particular atención a la situación educativa en cada país en función del planeamiento del desarrollo económico-social de la América Latina.

Sin perjuicio de las diferencias que existen entre los países latinoamericanos según el grado de su desarrollo económico o de su progreso cultural, se desprendió con claridad la conclusión de que en esta parte del mundo existen serias deficiencias en materia de alfabetización, educación y capacitación técnica; que la escolaridad es insuficiente, y que hay carencia de maestros y de aulas. Esos problemas, por supuesto, se verán agudizados dramáticamente con el intenso crecimiento demográfico que experimenta la región.

Hubo consenso en que interesa a los pueblos latinoamericanos afirmar su desarrollo económico por la vía de la educación y al mismo tiempo afirmar el desarrollo de sus sistemas educativos gracias a una planeación racional, bien trazada y equilibrada. También, en que al Estado le corresponde desempeñar una función primordial en el desarrollo de la educación, reconocimiento que no supone menosprecio alguno al aporte que en este campo ha prestado la iniciativa privada en la mayoría de los países. Sin embargo, para hacer efectivo el derecho de acceso a las instituciones educativas sin discriminación alguna, es sólo el Estado el que puede asegurar el carácter gratuito de la educación por lo menos de la

primaria, que sigue siendo la base insustituible de toda estructura nacional educativa orientada hacia el progreso.

Por lo que atañe a *la educación y el planeamiento*, diversas delegaciones hicieron hincapié en la necesidad de la planificación en materia educativa por considerar que la enseñanza constituye un instrumento para mejorar la productividad y el bienestar y la seguridad social, a que responden los fines de todo desarrollo económico. Sin embargo, se indicó que la planificación presentaba en este campo problemas distintos a los que plantea la actividad económica. En efecto, los beneficios de la educación son indirectos y no pueden cuantificarse con la misma facilidad que la producción industrial, por ejemplo. Por otra parte, la educación debe gozar permanentemente de un alto orden de prioridad, pues aunque no siempre lo justifiquen criterios puramente económicos, constituye en todo caso una de las necesidades fundamentales de la colectividad.

Se defendió el punto de vista de que la planificación en materia educativa habrá de seguir las mismas etapas que las de la planificación económica, a saber: conocimiento de la realidad, definición de objetivos, y establecimiento de un orden de prioridades entre esos objetivos, para llegar así a la preparación de programas concretos de ejecución.

Como en la América Latina no existe personal especializado en materia de planeamiento, se consideró útil que en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, recientemente creado bajo la égida de la CEPAL, se estableciera un departamento especial que tomara a su cargo este tipo de problemas. En el examen de esta cuestión surgió el problema del monto y clase de *cooperación internacional* que son indispensables para la resolución del problema educativo en América Latina. Se afirmó que los países latinoamericanos no podrían abordar la ejecución de planes educativos en la medida que exigían las circunstancias a menos que contaran con la cooperación internacional. Se señaló que cada país —entre ellos México— invierten ya fuertes proporciones de su presupuesto nacional en educación,¹ y

que, sin embargo, subsisten elevados índices de analfabetismo o deserción escolar.

El concurso internacional según lo señaló la conferencia (y así quedó precisado en la *Declaración de Santiago de Chile* que se menciona más adelante), deberá ser orientado principalmente por dos caminos: el primero implica el aprovechamiento de los servicios comunes de información y de voluntaria consulta técnica, que los países americanos podrían prestarse entre sí, o de los que las organizaciones internacionales se hallaran en condiciones de proporcionar a quienes la pidiesen por convenir así al desarrollo de sus programas. El segundo camino supone la constitución de fondos especiales capaces de permitir que los presupuestos de los países de economía menos robusta resistan, durante el período de expansión, los crecidos gastos que exigirán las inversiones de carácter amortizable. Aunque las naciones se asocien para perfeccionar su desarrollo económico y sean capaces de ponerse de acuerdo sobre ciertos propósitos educativos, fue subrayado el hecho de que importa sobremanera que cada país mantenga la originalidad de su propio estilo y la libertad creadora de su cultura. Por lo que atañe a la acción de la *Alianza para el Progreso* en el campo de la educación, se expresó el deseo de que fuese acelerada pues se trata en el caso de problemas de carácter impostergable.

Fue aprobado por la conferencia el establecimiento de un Fondo Internacional de Educación con los fondos previstos en la *Alianza para el Progreso* y al cual los países europeos podrían aportar también parte de los recursos necesarios. Ese Fondo, que habrá de ser administrado conjuntamente por los países donantes y por los beneficiarios, podría recibir una valiosa ayuda de organizaciones internacionales como la UNESCO. En todo caso, se puso de relieve que la ayuda internacional no debería constituir un pretexto para que los países se desliguen de la obligación esencial que tienen de empeñarse por sí mismos en el mejoramiento de la enseñanza, sino que ha de verse en la cooperación internacional un factor complementario de esos esfuerzos.

Al referirse concretamente a *los problemas educativos* que

requieren alguna ayuda externa para su solución, la conferencia destacó en primer término el fenómeno del analfabetismo que alcanza proporciones verdaderamente abrumadoras en algunos países.² Varias delegaciones manifestaron que en sus países el problema de la alfabetización se complicaba aún más por la necesidad de incorporar a la vida cultural de la nación grandes masas indígenas que no hablan el castellano.

Como la educación nacional constituye un todo, por importantes que sean las prioridades que el desarrollo económico justifique, se afirmó que la atención concedida a cualquier sistema no deberá desarticular las aspiraciones genuinas de cada comunidad. Aun siendo necesario preparar cuadros técnicos y conveniente señalar a esto una prioridad importante, no se puede ignorar que cualquiera promoción en su personal exigirá paralelamente un mayor esfuerzo en lo que concierne a la educación primaria y a la educación extraescolar de los iletrados, sobre todo en pueblos que deben dar una intensa ayuda a muchos núcleos de población rural.

En el mundo moderno —se afirmó— la preparación primaria es imprescindible, mas no asegura por sí sola el desarrollo económico de un país. Urge por lo tanto desenvolver la enseñanza media, pero no sólo conforme al tipo tradicional, sino de acuerdo con planes y programas que, por flexibles, resulten realistas porque alíen a la formación cultural con el adiestramiento práctico.³ Se destacó resueltamente la importancia de la educación técnica y vocacional para el desarrollo económico de un país, pero insistiéndose, sin embargo, en la que, sin disputa, posee la preparación básica general. Por lo que toca a la educación rural, hubo consenso entre las delegaciones en el sentido de que para propiciar reformas tan fundamentales como la que se refiere a la tenencia de la tierra, será necesario un intenso proceso de educación rural. Ello sin duda ofrece serios problemas que se agravan por la gran dispersión de una población que subsiste por lo general sobre la base de una agricultura primitiva, y que por eso carece de los estímulos requeridos para la escolaridad. Por último, quedó igualmente de manifiesto que las universidades no podrían perfeccionarse mientras no mejoren las

categorías de enseñanza primaria y secundaria en que se apoyan y de que se alimentan. En el curso del debate en torno de esta cuestión, se puso claramente de manifiesto que había entre los especialistas en educación, economía y ciencias sociales, presentes en la reunión, una gran voluntad de entendimiento y un franco afán de establecer un diálogo capaz de llevar al esclarecimiento de muchos problemas que —aunque entrelazados estrechamente en la vida real— suelen disociarse en los planes teórico y académico.

C. *La situación educativa en América Latina.* Por considerarse de utilidad para los trabajos de la conferencia, se intentó la síntesis de algunos aspectos de la situación educativa de América Latina, con base en los informes nacionales que fueron presentados. El análisis, en algunos de sus aspectos, no podía haber sido menos alentador. Así, por ejemplo, en lo que se refiere al nivel educativo primario, se calculó que de una población escolar calculada en 38.180,000 (de 7 a 14 años), había inscritos en la escuela, en 1960 26.089,000, es decir, el 68 %. Por si ello no fuera suficiente, se estimó que terminan la escolaridad primaria completa el 17 % de los alumnos que la inician; y que el nivel educativo promedio de la población adulta es de 2.2 años de escolaridad. También, se reveló que el 40 % de la población adulta de la América Latina es analfabeta.

En lo que se refiere al nivel educativo secundario, la matrícula es, en la América Latina, de 3,361,000, lo que representa apenas el 17 % de la población del grupo escolar correspondiente (15 a 19 años); y de los alumnos inscritos terminan solamente sus estudios el 22 %.

La matrícula en los centros de educación superior en América Latina es de 608,000, lo que representa aproximadamente el 4 % de la población del grupo de edad correspondiente al nivel universitario (de 20 a 24 años).

Sin embargo, las estadísticas compiladas para la conferencia demostraron que de 1957 hasta 1960 la matrícula en las escuelas primarias en la América Latina aumentó en un 23 %;⁴ en un 37 % en la segunda enseñanza;⁵ y la universitaria creció en un 14 %.

Entre los obstáculos que limitan el acceso a la educación fueron señalados varios de índole económica, social, administrativa y pedagógica. Entre los primeros se citó el bajo nivel del desarrollo económico de los países; la insuficiencia de los recursos que los presupuestos nacionales dedican a la educación; y la situación precaria de muchas familias.

Los factores sociales señalados se refieren al valor limitado que determinados sectores de la sociedad conceden a la educación; los prejuicios y actitudes negativas frente a determinados tipos de enseñanza (la enseñanza técnica al nivel medio por ejemplo); la dispersión de la población; y la falta de servicios de asistencia social al escolar.

Por lo que atañe a las fallas de la administración escolar, se señaló la diferencia en la duración de la escolaridad primaria entre las zonas rurales y urbanas; y las relativamente escasas oportunidades que ofrece la enseñanza de segundo grado en cuanto a modalidades profesionales.

Por último, en lo relativo a las causas de índole pedagógica, se citó el escaso rendimiento de determinadas escuelas; y la rigidez de las normas de promoción que originan un gran número de repetidores de cursos, muchos de los cuales terminan por desertar de la escuela.

En lo relativo a *la estructura del sistema educativo y a la conexión entre los diferentes grados y modalidad de la enseñanza*, la conferencia llegó a la conclusión, de índole general, que los sistemas educativos carecen de una estructura orgánica debidamente articulada. En efecto, a menudo los niveles constituyen un conjunto de estratos superpuestos, de ramas y de modalidades que apenas se relacionan entre sí y cuyas conexiones, si existen, son superficiales u ocasionales. Las consecuencias de este estado de cosas son obvias: dificultades para pasar de uno a otro tipo de enseñanza; repetición de cursos, problemas de adaptación, frustraciones, deserción escolar, y otras.

En lo que se refiere a *los planes de estudios y programas*, se desprende de los informes nacionales que la mayoría de los países no poseen organismos especializados de carácter permanente encargados de su revisión. Esta tarea suele con-

fiarse a comisiones que se designan para esa función específica, compuestas casi exclusivamente por educadores, que no siempre tienen en cuenta la opinión de los sectores profesionales, sociales o de la economía, interesados en la educación.

Respecto de los métodos de enseñanza por lo que a los planes de estudio universitario se refiere, pareció comprobarse que no siempre existe una conexión adecuada entre los problemas peculiares de cada país y las posibilidades que los centros de enseñanza superior ofrecen. A pesar de que se observa una renovación y una intensificación de la actividad científica en muchas universidades latinoamericanas, los estudiantes de las facultades de ciencias representa una minoría en relación con los que se destinan a las carreras tradicionales.

Respecto a los métodos de enseñanza en los distintos niveles educativos, fue señalado que predominan a menudo los métodos verbalistas puramente expositivos y memorísticos, destacándose la carencia de bibliotecas, laboratorios y ayudas audiovisuales.

En lo que se refiere a *la situación del profesorado* en la América Latina, de acuerdo con la información recibida de los países latinoamericanos, puede afirmarse, entre otras cosas, que el 44 % de los maestros primarios carecen de título profesional; que sólo un 30 % aproximadamente del profesorado de enseñanza ha cursado los estudios específicos correspondientes,⁶ que el profesorado universitario está compuesto por personal especializado en las materias a su cargo, pero que los catedráticos dedicados exclusivamente a la enseñanza distan de constituir una mayoría.

Entre las corrientes que van surgiendo y se afianzan en relación con la formación del profesorado, la conferencia destacó entre otras, el mayor acento en la índole profesional de las escuelas normales; revisión de los planes de estudio de las normales; interés por las prácticas de la enseñanza y las experiencias directas del quehacer escolar y de las técnicas metodológicas; necesidad de capacitar y perfeccionar el personal docente en servicio; interés cada vez mayor de las universidades o de los institutos superiores por la experimenta-

ción pedagógica realizada generalmente en escuelas prácticas, esfuerzo para mejorar la situación material del personal docente, ofreciéndole las ventajas de la seguridad social; y esfuerzos para obtener que el profesorado de segundo grado y de la enseñanza superior se dedique exclusivamente a su función docente y de investigación.

En lo concerniente a *la administración escolar*, se hizo sentir en el seno de la reunión la necesidad de un mejor aprovechamiento de los servicios educativos existentes en ciertos aspectos, entre ellos la ubicación de edificios escolares y la distribución de escolares, el promedio de alumnos por maestro, la duración del calendario escolar, etc. Se convino en que los supervisores escolares son por ahora insuficientes en número y en que, en general, existe carencia de personal especialmente preparado para dirigir la educación.

Resultó patente del debate que la situación educativa es sobrecogedora en muchos países en lo que atañe a elementos materiales. El número y calidad de los edificios escolares dista considerablemente de satisfacer las necesidades existentes, y es sumamente pobre la dotación de mobiliario y material en todos los niveles educativos.

Al examinarse el problema relativo al *planeamiento de la educación*, el estudio de los documentos presentados por los países latinoamericanos revelaron que el planeamiento educativo como concepto y como nueva orientación de la política educativa, se ha convertido, en el curso de la última década, en una corriente educativa que caracteriza el momento actual de la educación latinoamericana. En general, sin embargo, la casi totalidad de los organismos de planeamiento se encuentra en la etapa inicial, de organización y de justificación de su existencia; y sus actividades se hallan concentradas por ahora en torno de la preparación del "inventario" de la situación educativa. En casi ningún país se ha elaborado un plan de educación que pueda calificarse de "integral".

Por lo que respecta al financiamiento educativo, de la información recogida en la conferencia se desprende que los recursos para financiar la educación son por ahora los siguientes:

- a) el presupuesto nacional, que sigue siendo la fuente más importante de recursos para la educación (en el conjunto de los presupuestos nacionales de la región latinoamericana se destinó el 19 % al renglón educativo durante 1961);
- b) los presupuestos de las Entidades federativas, provincias o departamentos, en los países de organización federal, que suponen considerables aportaciones a la educación; y, por último,
- c) los ingresos propios de los servicios educativos; las aportaciones de empresas y organismos autónomos o semiautónomos; y la cooperación familiar y social, cuyo monto fue difícil precisar.