

Foll
061.3
8

18244

Santiago de Chile, mayo 1976
Original: español

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA

REUNION SOBRE LA APLICACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CONFERENCIA
DE MINISTROS DE EDUCACION DE VENEZUELA

Panamá, 9 al 14 de febrero de 1976

I N F O R M E F I N A L

Oficina Regional de Educación de la Unesco
para América Latina y el Caribe

INDICE

ENV	18244
Sl.	Foll 061.3
LIB	8/jz
Página	

PARTE I

Antecedentes y desarrollo de los trabajos de la Reunión....	1
---	---

PARTE II

Resumen de los debates y de las conclusiones y recomendaciones.....	11
---	----

Tema I	: La democratización de la educación.....	16
Tema II	: La renovación global de los sistemas de educación.....	31
Tema III	: Los instrumentos para la renovación de la educación.....	46
Tema IV	: La cooperación regional e internacional para el desarrollo de la educación.....	60

ANEXOS

I.	Orden del día de la Reunión.....	70
II.	Adhesiones y votos de reconocimiento.....	71
III.	Discurso pronunciado por el Director General de la Unesco, Sr. Amadou-Mahtar M'Bow, en la sesión de clausura de la Reunión.....	73
IV.	Lista de participantes.....	80

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LOS TRABAJOS
DE LA REUNION

Antecedentes

1. La Reunión sobre la Aplicación de las Recomendaciones de la Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Venezuela, 1971) tuvo lugar, en la ciudad de Panamá, del 9 al 14 de febrero de 1976. Organizada por la Unesco con la colaboración del Gobierno panameño, la Reunión fue convocada por el Director General de la Unesco en cumplimiento de la resolución 1.111, apartado 1 (iii), aprobada por la Conferencia General en su 18a. reunión.
2. La Unesco invitó a todos sus Estados Miembros de América Latina y el Caribe. Designaron representantes los países siguientes: Antillas Neerlandesas, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Venezuela.
3. Asimismo se invitó a participar en la Reunión, en calidad de observadores, a las organizaciones e instituciones siguientes: Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Banco Mundial (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría del Convenio "Andrés Bello", Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (ILPE) y Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina (CONESCAL).
4. De conformidad con una recomendación emitida por la Conferencia de Ministros de Educación antes citada, el objetivo señalado a la Reunión por la Conferencia General de la Unesco fue el de examinar la aplicación dada a las recomendaciones formuladas por la Conferencia de Ministros de Educación celebrada en Venezuela, y las medidas que pueden facilitar la puesta en práctica de las mismas, tanto en el marco de las políticas nacionales como en el de la cooperación internacional, prestando especial atención a las innovaciones y a las iniciativas que concurren al establecimiento de sistemas de educación permanente y a la solución de los problemas educativos de los sectores más desfavorecidos de la población.

Preparación de la Reunión y elaboración de documentos

5. A la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe se le asignó un doble cometido: asumir la Secretaría General de la Reunión y elaborar dos documentos de trabajo: el documento básico titulado "Marco general de referencia para los debates" - complementado con un anexo relativo a las "Estadísticas educacionales de América Latina y la región del Caribe en el período 1970-1975" - y un "Instrumento-guía para la preparación de informes nacionales". Tomando éste como base, los participantes de quince países aportaron documentos a la Reunión.

Sesión inaugural

6. El acto inaugural, que se efectuó el día 9 de febrero en el Palacio Justo Arosemena, sede de la Reunión, fue honrado con la presencia del Ministro de Educación de Panamá, Dr. Aristides Royo, de miembros del Cuerpo Diplomático acreditado ante el Gobierno panameño y de representantes de diversos organismos internacionales y de instituciones nacionales del país sede.

7. El Sr. Miguel Soler Roca, representante del Director General de la Unesco, pronunció un discurso en el que recordó que la Reunión que se iniciaba respondía a la sugerencia hecha por los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en la Conferencia que celebraron en Venezuela en 1971, en el sentido de que la Unesco estimulara la aplicación de las recomendaciones por ella formuladas y realizara una evaluación periódica del cumplimiento de las mismas. Destacó que en la serie de reuniones de nivel ministerial efectuadas en la región, era ésta la primera vez que se realizaba un análisis de esta naturaleza, a mitad del período transcurrido entre dos Conferencias, con el fin de apreciar el grado en que se ponen en vigencia las recomendaciones de los representantes de los Gobiernos en las Conferencias de Ministros; de llegar a algunas conclusiones sobre las grandes tendencias que en materia educativa se advierten en la región; de identificar los problemas pendientes que merecen tratamiento prioritario o que pueden ser abordados en el nivel regional, y de formular sugerencias concretas, tanto a los Estados Miembros como a la Unesco. Todo ello, con vistas a promover acciones inmediatas y a facilitar, también, la preparación de la próxima Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe.

Asimismo, el Sr. Soler invitó a los participantes a que examinaran las innovaciones recientemente producidas en los sistemas educativos de los países de la región y señaló la conveniencia de que en la Reunión se analizaran los medios conducentes a superar la discordancia que por lo general se observa entre los progresos conceptuales y la práctica, entre la novedad de los conceptos y la generosidad de los propósitos y su efectiva realización. Destacó la excepcional importancia que la Unesco atribuye al hecho de que los Estados avancen en la definición de sus políticas educativas y logren que éstas sean coherentes con sus políticas globales y con los objetivos y las acciones del desarrollo nacional. Igualmente, invitó a los participantes a que emitieran conclusiones y sugerencias sobre la cooperación en los planos regional e internacional, aspecto éste de suma importancia para la Unesco, tanto en lo que respecta a la programación de sus actividades en la región como en lo que se refiere a la concertación de operaciones conjuntas con otras organizaciones internacionales y a la preparación de los trabajos de la 19a. reunión de su Conferencia General, que tendrá lugar en Nairobi (Kenya) en 1976.

Por último, el Sr. Soler expresó el reconocimiento de la Unesco a todos cuantos contribuyeron a la preparación de la Reunión, en particular al Gobierno de Panamá, y formuló votos por el mayor éxito de los trabajos que se iniciaban.

8. En nombre del Gobierno y del pueblo panameño, el Sr. Ministro de Educación de Panamá saludó a los participantes en la Reunión y subrayó la importancia de que, cinco años después de una Conferencia de Ministros de tanta significación regional como la realizada en Venezuela, se intentara hacer un balance de la aplicación de sus recomendaciones.

Señaló que, a la vez de registrar los logros alcanzados, era preciso analizar aquellos problemas que, constituyendo una preocupación de cada país, son al propio tiempo de responsabilidad compartida. Hay problemas, dijo, tales como la desnutrición, la salud y en particular la educación, cuya solución requiere una actitud más solidaria. Así lo han comprendido los organismos regionales, como el BID y la OEA, y muy especialmente la Unesco.

Expresó el Sr. Ministro que la Reunión debía tomar nota de la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia de Ministros de 1971, y sobre todo examinar los obstáculos que hubieran dificultado su puesta en práctica. Refiriéndose a las ideas expuestas por el Sr. Soler sobre la discordancia entre el pensamiento y la acción, expresó que también es necesaria una mejor adecuación entre el pensamiento y la realidad de las sociedades.

Como una invocación al pensamiento de los libertadores y de los fundadores de los países americanos, el Sr. Poyo invitó a los participantes a que en sus deliberaciones tuviesen siempre presente la realidad y los problemas de los pueblos de la región.

Organización y desarrollo de la Reunión

9. En su primera sesión plenaria de trabajo, la Reunión procedió a elegir la Mesa Directiva. A propuesta del representante de El Salvador fue electo Presidente, por aclamación, el Sr. Diógenes Cedeño, Viceministro de Educación de Panamá. Igualmente fueron electos dos Vicepresidentes: el Sr. Ross Murray, de Jamaica, y el Sr. Roberto Linhares Da Costa, del Brasil. Como Relator General fue nombrado el Sr. Luis Flores, del Perú.

10. El Sr. Simón Romero, Secretario General de la Reunión, explicó el criterio seguido para agrupar las principales recomendaciones de la Conferencia de Ministros celebrada en 1971, en los cuatro grandes temas siguientes: I. La democratización de la educación; II. La renovación global de los sistemas de educación; III. Los instrumentos para la renovación de la educación, y IV. La cooperación regional e internacional. Tras la exposición del Sr. Romero, el temario de la Reunión se aprobó sin modificaciones.

11. Por lo que se refiere al método de trabajo adoptado por la Reunión, con el propósito de facilitar las intervenciones de todos los participantes en cada uno de los cuatro temas de que constaba la Agenda, se acordó realizar sesiones plenarias. Para asegurar la interrelación y la secuencia de los temas que se tratarían en la Reunión, igualmente se convino en que un grupo de redacción, con la coordinación de los relatores designados por los

diferentes grupos, produjera su propio informe al término de la discusión de cada tema. En la sesión plenaria fueron sometidos a debate los informes preparados por los grupos de trabajo.

Los relatores designados por los grupos de trabajo fueron los siguientes: para el tema I, el Sr. José Nicolás Almanzar García, de la República Dominicana; para el tema II, el Sr. Ovidio Soto, de Costa Rica; para el tema III, la Sra. Margarita Salcedo, del Paraguay; y para el tema IV, el Sr. Enrique León, de México.

12. El calendario de reuniones se aprobó haciendo en él los ajustes necesarios de modo que se celebraran ocho sesiones plenarias desde el 9 hasta el 12 de febrero. El día 13 se dedicó al trabajo en grupos y a la preparación de sendos informes sobre los cuatro temas de la agenda, que fueron discutidos en la sesión plenaria que tuvo lugar en la mañana del día 14.

Un anteproyecto de informe final, preparado por el Relator General con la colaboración de los relatores de cada grupo de redacción, fue leído y discutido en una sesión plenaria a la que se dedicó la mañana del día 14. Como resultado del debate, se acordó enriquecer el anteproyecto con las ideas expuestas en el curso de las sesiones plenarias, especialmente la última, con algunos análisis contenidos en el documento de trabajo y con las experiencias más significativas resumidas en las exposiciones orales y escritas aportadas por los participantes.

La preparación del informe final se confió a la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, a la que se encargó que incorporara al anteproyecto todos los elementos propuestos y que recogiera las observaciones formuladas a éste en un proyecto de informe que sería sometido a la consideración de los participantes, a quienes se daría un plazo prudencial para que hicieran los comentarios que estimasen pertinentes. Una vez cumplido este trámite, se procedería a redactar el informe definitivo, con la inclusión en éste de las observaciones y sugerencias recibidas.

13. En la primera sesión plenaria, el Sr. Simón Pomero hizo una presentación general de los documentos preparados para la Reunión y, antes de iniciarse el debate sobre cada uno de los temas, comentó más detenidamente el correspondiente capítulo del documento básico "Marco general de referencia para los debates".

14. En el transcurso de las deliberaciones, los participantes indicaron los logros alcanzados, sin dejar de mencionar y analizar los problemas que aún subsisten y de informar acerca de las medidas que, para solucionarlos, se han previsto o están en vías de ejecución. En este sentido se destacaron las innovaciones y las reestructuraciones que se habían efectuado siguiendo las líneas generales comprendidas en las recomendaciones de la Conferencia de Ministros de 1971. Los informes nacionales presentados por los participantes contienen referencias más detalladas sobre las acciones emprendidas por cada país.

15. La discusión de los temas de la Agenda suscitó interesantes diálogos entre los participantes, enriqueciéndose de este modo la información sobre los cambios que se están operando en la educación. También se propusieron algunas líneas de acción futura, especialmente en el ámbito de la cooperación regional e internacional.

16. Durante los debates sobre la cooperación regional e internacional, el Presidente de la Reunión invitó a que hicieran uso de la palabra los Sres. Alfonso Santa Cruz, Eduardo Rivas Casado y Angel Carrillo Flores, representantes, respectivamente, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de la Organización de los Estados Americanos y del Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina, quienes hicieron breves exposiciones sobre las actividades que sus respectivos organismos cumplen en el campo de la educación.

17. El Sr. Alfonso Santa Cruz, Director del Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (proyecto conjunto PNUMA/Gobierno español), explicó tres tipos de acción que está desarrollando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el campo de la educación y de la formación en materias ambientales: a) el programa de educación ambiental que ejecuta la Unesco con financiamiento del PNUMA (Seminario general de Bucarest, seminarios regionales - el de América Latina se efectuará en octubre de 1976 - y la Conferencia mundial que se celebrará en Moscú en 1977); b) los cursos de planificación para el desarrollo y el medio ambiente organizados por la Oficina Regional del PNUMA para América Latina en cooperación con los gobiernos de Argentina y México y con la CEPAL y el ILPES; y c) el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales para los países de habla española (CIFCA), con sede en Madrid, que organizará cursos generales y especializados para funcionarios, ejecutivos y estudiantes a nivel de postgrado. Los cursos se impartirán, en institutos especializados, en España o en América Latina. La acción en América Latina se desarrollará en colaboración con la Unesco y la CEPAL.

18. El Sr. Eduardo Rivas Casado, representante de la Organización de los Estados Americanos, resumió los objetivos y las actividades del Programa Regional de Educación de la OEA, destacando los principales logros obtenidos. Señaló la importancia que dentro del Programa está llamado a desempeñar el nuevo Centro para la investigación en materia de planeamiento educativo, que se establecerá en Venezuela con los auspicios de este país. Asimismo subrayó los esfuerzos y progresos alcanzados en las relaciones de cooperación entre la OEA y la Unesco.

19. Al tratar el tema de la información y la documentación como instrumentos de la planificación y de la renovación de los sistemas educacionales y como expresión de la cooperación internacional, la Srta. Carmen Lorenzo, especialista de la Oficina Regional de Educación de la Unesco, expuso los programas que la Organización ejecuta en este campo - principalmente desde la Oficina Internacional de Educación de Ginebra - con la cooperación de las Oficinas Regionales de Educación. Terminó señalando las acciones concretas mediante las cuales la Oficina Regional de Santiago colabora con los países en la organización, la reorientación y el refuerzo de los servicios nacionales de información educacional.

Sesión especial

20. En el transcurso de su sesión plenaria de la mañana del día 11, la Reunión recibió al Director General de la Unesco, Sr. Amadou-Mahtar M'Bow, quien, acompañado por su Director de Gabinete, Sr. José Blat Gimeno, llegó a Panamá en visita oficial. El Presidente de la Reunión, Sr. Diógenes Cedeño Cenci, presentó al Sr. M'Bow, destacando su brillante trayectoria como educador senegalés y como auténtico representante de los países del Tercer Mundo. El Sr. M'Bow, al que acompañaba el Sr. Ministro de Educación de Panamá, Dr. Aristides Poyo, dirigió unas breves palabras de saludo a los delegados y a los observadores y recordó su participación, en calidad de Subdirector General de la Unesco para la Educación, en la Conferencia de Ministros de Venezuela, destacando la importancia de la Declaración General aprobada en aquella ocasión. Concluyó su alocución expresando el interés con que la Unesco esperaba los resultados de la Reunión.

Sesión de clausura

21. La sesión de clausura, efectuada en la tarde del día 14 de febrero, fue realizada con la participación del Ministro de Educación de Panamá y del Director General de la Unesco, y con la presencia de miembros del Cuerpo Diplomático, de autoridades panameñas y de observadores de organismos nacionales e internacionales.

22. En primer lugar, el Presidente de la Reunión, Sr. Diógenes Cedeño, hizo un resumen de los trabajos realizados, destacó el interés que revisitan los informes sobre los progresos experimentados en los diferentes países desde la Conferencia de Venezuela, y resaltó la importancia de las sugerencias y recomendaciones aprobadas. Agradeció la presencia del Director General de la Unesco, señalando que en sí misma comportaba un mensaje alentador para los países de la región, en el sentido de que los esfuerzos que se harán en el nivel nacional para aplicar las recomendaciones de Caracas y de Panamá contarán con el apoyo de la Unesco. Terminó haciendo votos por que la Reunión sea un elemento poderoso para que, por medio de la educación, los países de la región ocupen el lugar que les corresponde en el concierto internacional.

23. En nombre de los participantes, hizo uso de la palabra el Sr. José Nicolás Almanzar García, Subsecretario de Educación de la República Dominicana. El orador empezó agradeciendo a la Unesco la invitación que extendió a los gobiernos para que se hicieran representar en la Reunión y expresó su convicción de que las personas designadas habían cumplido su mandato cabalmente y con gran sentido de la responsabilidad que les incumbía. Destacó la presencia y la aportación que hicieron a la Reunión los representantes de Surinam y de varios nuevos Estados del Caribe, testimonió el pesar de cuántos concurrían a la Reunión por la catástrofe de que recientemente había sido víctima Cuba y expresó portavoz del conocimiento de todos los asistentes por las dificultades por parte del Gobierno y del pueblo panameños. El Sr. Almanzar expresó especial recomendación a la visita a Panamá del Sr.

M'Bow y expresó al Director-General "en nombre de nuestros países, nuestro fervoroso reconocimiento por la labor que ha venido realizando la Unesco en América Latina y el Caribe, particularmente en el campo de la educación, a través de su Oficina Regional de Santiago". Invocando el pensamiento del creador de la nacionalidad dominicana, Juan Pablo Duarte, el orador terminó instando a los presentes a aprovechar al máximo el tiempo en la lucha por la educación de América Latina y el Caribe.

24. El Director General de la Unesco, Sr. Amadou-Mahtar M'Bow, inició su intervención agradeciendo al Gobierno de Panamá la acogida brindada a la Reunión en un país, que, como otros de América Latina y el Caribe, está comprometido en un proceso de cambio fundamental de la educación, a fin de acentuar su carácter democrático y de adaptarla a las exigencias de un desarrollo económico, social y cultural basado esencialmente en la satisfacción de las legítimas aspiraciones de su pueblo a una vida mejor y más digna. Reconoció que la Reunión ha respondido plenamente a los objetivos de la Organización, que son reforzar su acción regional complementando las conferencias ministeriales periódicas con encuentros de especialistas de alto nivel, cuya misión esencial consiste en revisar el estado de aplicación de las resoluciones adoptadas por esas conferencias y formular recomendaciones sobre los reajustes que se consideren necesarios y sobre las medidas que mejor pueden contribuir a la preparación de la Conferencia ministerial siguiente.

Antes de comentar algunas de las recomendaciones formuladas por la Reunión, el Sr. M'Bow señaló que, si bien se ha oído hablar frecuentemente de crisis de la educación, se ha llegado ahora a una etapa en la que la reflexión sobre los vínculos entre la educación y la sociedad permiten apreciar más claramente los principios directivos para la acción, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

En lo que concierne a la democratización de la educación, afirmó que si bien el reconocimiento del derecho a la educación es un hecho establecido e irreversible, la situación continúa caracterizándose por una insuficiencia de los medios educativos, no obstante la enorme expansión de la matrícula escolar. Es necesario considerar nuevas soluciones que permitan utilizar mejor los recursos disponibles para atender las necesidades de las regiones aisladas y de las poblaciones dispersas, así como de ciertos grupos sociales marginados. En todo el mundo, es en las zonas rurales donde la educación moderna presenta las deficiencias más graves. Esto pone en evidencia, una vez más, la interdependencia entre los factores sociales y económicos. La amplitud de los problemas del mundo rural necesita que se prosigan e intensifiquen los esfuerzos tendientes a repensar los objetivos, los contenidos y las modalidades de la educación, para tomar más en cuenta las necesidades y las aspiraciones de la sociedad en su conjunto. Es necesario asegurar una mejor articulación entre las redes de educación escolar que acogen a los niños y el conjunto de los medios educativos extraescolares, a fin de echar las bases para la aplicación del concepto de una educación permanente abierta a todos y para toda la vida. Es también indispensable establecer una relación más estrecha entre la acción educativa y los demás programas destinados a acrecentar el bienestar de las comunidades

campesinas, eliminando la desnutrición, la ignorancia, y la pobreza. En una palabra: la injusticia. A este respecto, el Sr. M'Bow se refirió a algunas experiencias importantes que se están realizando en América Latina, como los núcleos escolares, y a las escuelas de producción de Panamá.

Comentó también el interés que los países de la región, y la propia Reunión, han consagrado a la educación secundaria y superior, cuidando de evitar que los sistemas vigentes adopten un carácter demasiado elitista. Asimismo se refirió al problema de la adecuación de la expansión de estos niveles de enseñanza a las necesidades reales de la sociedad y a los requerimientos del empleo, mencionando a este respecto las consecuencias de la emigración de especialistas hacia los países desarrollados. Las reformas profundas de los sistemas educativos que varios gobiernos han emprendido constituyen una contribución significativa al esfuerzo mundial de renovación de la educación.

En lo tocante a la cooperación en el campo de la educación, el Director General se complació en reconocer que los países de América Latina y el Caribe han sido de los primeros en asignar la importancia debida a la cooperación internacional, y sobre todo regional, en los campos de la educación, la ciencia y la cultura, como también en recalcar que los sistemas educativos deben ser concebidos en función de las finalidades del desarrollo nacional. A este respecto, la Unesco comparte con los países latinoamericanos la idea de que el desarrollo no puede ser considerado como sinónimo de un simple crecimiento económico; su finalidad real es asegurar el bienestar de cada uno, liberando al hombre de las trabas que impiden su pleno desarrollo individual y el de la comunidad a la que pertenece.

Dentro del espíritu de la cooperación internacional, el Sr. M'Bow reafirmó su propósito de proseguir una política de descentralización que permita a la Unesco acercarse más a sus Estados Miembros y ayudarles a prestarse su mutua colaboración. La Unesco continuará apoyando su acción por medio de una red de instituciones, especialmente la Oficina Regional de Educación, que desarrolla sus actividades coordinadamente con las Oficinas Regionales para la ciencia y la cultura y con los centros especializados de la región. Asimismo, continuará su colaboración con el PNUD, el Banco Mundial, el UNICEF y la CEPAL, y con algunas organizaciones regionales, tales como el BID y la OEA, y subregionales, como el Convenio "Andrés Bello" y el Comité del Caribe para el Desarrollo y la Cooperación. Esta conjunción de esfuerzos es más indispensable que nunca en un momento en que los Estados y las organizaciones intergubernamentales deben aportar todo su concurso a la instauración de un nuevo orden internacional. Terminó señalando que la Reunión realizada es portadora de promesas y de estimulantes perspectivas, tanto para los Estados Miembros representados como para la Unesco misma.

25. A continuación intervino el Dr. Aristides Royo, Ministro de Educación de Panamá, quien empezó comentando algunos de los temas debatidos en la Reunión, para señalar que ese análisis había sido posible porque los países latinoamericanos tienen muchos problemas comunes, los que fueron tratados también por algunos Ministros de Educación de la región, en una reunión efectuada en Madrid en 1975. Los problemas han sido debatidos en reuniones de diverso nivel, pero lo que falta es una mayor precisión sobre los métodos y los mecanismos que conviene adoptar para aplicar las recomendaciones y solucionar los problemas. Se espera mucho de la Unesco, pero también hay que preguntarse qué pueden hacer los países de la región para robustecerla. Después de expresar su opinión en el sentido de que los Ministros de Educación deberían reunirse con mayor frecuencia para examinar los problemas comunes y de que debería concebirse un instrumento de coordinación que asegure el seguimiento de las recomendaciones, el Dr. Royo formuló un voto para que toda la América Latina participe en la próxima reunión de la Conferencia General de la Unesco.

Después de lamentar la ausencia de Guatemala, el Sr. Ministro finalizó su intervención agradeciendo el trabajo realizado por la Secretaría de la Unesco en la Reunión y reiterando su reconocimiento y el de su Gobierno por la visita del Sr. M^r Bow.

26. La sesión de clausura culminó con un acto protocolario especial, en el que el Ministro de Educación impuso al Sr. M^r Bow la medalla de la Orden "Manuel José Hurtado", concedida al Director General de la Unesco por Resolución del Presidente de la República de Panamá.

SEGUNDA PARTE

RESUMEN DE LOS DEBATES Y DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Introducción

27. Invitados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y con la colaboración del Gobierno de la República de Panamá, los representantes de veintidós países de América Latina y del Caribe se reunieron, en la ciudad de Panamá, para examinar los progresos obtenidos y los obstáculos encontrados en la aplicación de las recomendaciones emitidas por la Conferencia de Ministros de Educación, que, convocada por la Unesco, se celebró en Venezuela en 1971.

Se dispuso para este examen de los valiosos documentos producidos por la Oficina Regional de Educación de la Unesco y de los informes nacionales especialmente preparados para la Reunión. Inestimable fue para ésta, además, la experiencia personal aportada por cuantos a ella concurrieron.

28. Como hecho sobresaliente hay que destacar el gran número de participantes de los países del Caribe, incluidos los que obtuvieron su independencia más recientemente. La muy activa participación de sus delegados en las tareas de la Reunión, permitió, por una parte, conocer más a fondo las inquietudes, las experiencias y los problemas educativos específicos de esos países y, por otra, sentar las bases para un intercambio y una cooperación mayores entre ellos y los demás países de la región.

29. Desde el primer momento, para la Reunión estuvo claro que, dado el escaso tiempo transcurrido desde la fecha en que se efectuó la Conferencia de Ministros, no era dable todavía esperar plenos resultados de la aplicación de sus recomendaciones. Consecuentemente, concentró su atención en la identificación de los esfuerzos innovadores y en las acciones más significativas que pueden considerarse como inicio y germen de transformaciones más amplias y sustantivas en el futuro, y en los obstáculos que han impedido una mayor vigencia de las recomendaciones que la Conferencia formuló sobre la democratización de la educación y sobre la renovación global de los sistemas educativos en los países de la región.

30. En este sentido, se puso de manifiesto que los países no sólo han inspirado sus acciones de desarrollo y de transformación de la educación en los conceptos y en los objetivos expresados en la Conferencia de Ministros, sino que también han comenzado a introducir una serie de cambios importantes que, sin duda, marcan la tendencia de los esfuerzos educacionales del próximo futuro. Entre esas tendencias, la Reunión identificó como más relevantes las siguientes:

31. La inquietud que existe y los pasos iniciales dados para transformar la estructura y los mecanismos de gobierno y de administración de la educación. Desde el excesivo centralismo que ha caracterizado a esas estructuras se está pasando a una desconcentración y a una regionalización de las mismas que permitan una atención más directa, oportuna y diferenciada a las distintas zonas geográficas y socioeconómicas de los países. Sin duda alguna, este movimiento que se está produciendo para la administración y la planificación regionales en cada país, permitirá adecuar la educación a las necesidades reales de las comunidades, integrar la educación con las restantes acciones que los gobiernos emprendan para el desarrollo económico y social de las

mismas, y movilizar recursos potenciales para la educación.

32. En la línea de esa inquietud, y vinculadas con ella, están la preocupación y la atención sin precedentes que comienza a darse a la educación de la población de las áreas rurales, y que se evidencian en el creciente número de proyectos educativos concebidos en función del desarrollo integrado de esas áreas. Con esta preocupación coincide, y por añadidura la refuerza, la percepción que existe, al nivel de las políticas y de la planificación general del desarrollo, de que es preciso superar el dualismo estructural de las sociedades latinoamericanas. Radica ese dualismo en la coexistencia de modernos sectores de la sociedad, que se benefician de los progresos económicos y tecnológicos, y de sectores retrasados, muchos de ellos en una situación de extrema pobreza, cuya participación en los beneficios y cuya contribución al progreso nacional se ven frenados en parte por la carencia de educación o bien por la inadecuada orientación de la misma.

33. Muy importante y significativa es la conciencia que se está adquiriendo sobre la necesidad y urgencia de adecuados sistemas de educación extraescolar y de adultos. La Reunión ha estimado que esta tendencia es una de las más sobresalientes en el panorama actual del esfuerzo educativo latinoamericano y que está llamada a ser fortalecida con todos los medios disponibles en el próximo futuro. Del grado en que tengan éxito las acciones de educación para los adultos - incluida la alfabetización -, particularmente la de los grupos de edades jóvenes, dependerá en gran medida la dinámica de la participación real de la población activa en los procesos de transformación y desarrollo de las sociedades latinoamericanas que pueden esperarse en lo que resta del presente siglo.

34. La Reunión registró con satisfacción los esfuerzos que los países de la región comienzan a realizar para establecer la relación entre la educación y el trabajo, entendido éste como instrumento de formación y como contribución al desarrollo económico nacional. Del mismo modo, ha de señalarse la aceptación que en América Latina y la región del Caribe ha ganado el concepto de la educación permanente como principio de estructuración del proceso educativo.

El incremento dado a la educación preprimaria y extraescolar y la introducción de modalidades de autoeducación e interaprendizaje y de formas abiertas de enseñanza con empleo creciente de la teleducación, constituyen pasos hacia una apertura de las oportunidades de educación durante toda la vida, mediante opciones que rompen las rigideces del sistema escolar tradicional, tal como enfáticamente lo propugnara la Conferencia de Ministros de 1971. Y en este sentido, el tema central de la próxima Conferencia de Ministros que convoque la Unesco en la región podría ser, tal vez, el de los sistemas nacionales de educación estructurados en la perspectiva de la educación permanente.

35. Otro aspecto digno de destacar lo constituyen la preocupación y las acciones vinculadas con la orientación y el contenido de la educación, particularmente en sus niveles básicos, que se manifiesta en los recientes procesos de reforma curricular realizados por la mayoría de los países de la

región. Los esfuerzos se orientan hacia el fortalecimiento del contenido social y científico de la enseñanza, hacia un nexo mayor de ésta con las realidades y requerimientos del desarrollo social y económico nacional, regional y local y hacia una flexibilidad y diversificación que permitan adecuar los programas a las necesidades de los diferentes grupos de población y a las de las distintas zonas geográficas y socioeconómicas. De esta forma se comienza a responder a la preocupación de la Conferencia de Ministros, la cual expresó que a la década pasada, en la que la atención se concentró en la expansión, debería seguir otra de acciones intensas y sistemáticas dirigidas al mejoramiento de la calidad y a la renovación de la sustancia misma de la educación.

36. Por otra parte, a lo largo de los debates se hicieron presentes, en forma constante, tres problemas de índole general, considerados como factores limitativos del esfuerzo de democratización y renovación de la educación y que exigen una acción decidida y frontal para ser superados: las inadecuaciones que presentan la orientación y el contenido de la formación de los educadores; la falta de coordinación que muchas veces existe entre los esfuerzos y las acciones realizadas por los diferentes agentes educativos, y las restricciones de orden financiero.

Se registró con preocupación el hecho de que, en algunos casos, sean precisamente sectores del magisterio los que presentan la mayor resistencia, pasiva o explícita, a las innovaciones que se intenta introducir. Ello estaría indicando la necesidad de una revisión sustancial del contenido de la formación y del perfeccionamiento del personal docente, en el sentido y en función de los cambios educacionales deseados, en cuyo proceso de concepción e instrumentación debería participar, desde el principio y en forma más amplia y sistemática, el magisterio nacional.

37. En esta misma perspectiva, se estimó necesario el establecimiento, con la cooperación concertada de la Unesco y de la OEA, de una red regional de centros de excelencia, aprovechando y coordinando infraestructuras existentes en los países, para la formación de una gama más amplia de especialistas en los campos siguientes: planificación y administración de la educación, investigación educacional, evaluación y programación del currículo, tecnología de la educación y formación del personal docente.

38. En lo que concierne al gobierno y a la administración de la educación, se registró el hecho positivo de la variedad creciente de instituciones públicas y privadas que, además de los ministerios de educación, emprenden y financian programas de educación escolar y extraescolar. Sin embargo, la Reunión expresó su inquietud por la falta de coordinación y articulación de las diversas iniciativas y acciones, que no favorecen una planificación integral de la educación ni, en consecuencia, la coherencia de objetivos y recursos y el efecto multiplicador de los esfuerzos, con frecuencia parciales y dispersos, emprendidos por los diferentes agentes educativos. Se juzgó esta realidad como uno de los problemas mayores, posiblemente el fundamental, de la educación de la región en el presente, problema que podría ser superado mediante un proceso de planificación de la educación con una efectiva y sistemática participación, en todas sus etapas, de los diferentes organismos públicos e instituciones privadas que comparten responsabilidades y acciones en materia educacional.

39. Una importancia excepcional atribuyó la Reunión a los problemas del financiamiento de la educación. Se tuvo conciencia del elevado porcentaje de los recursos financieros que, en la actualidad, los gobiernos de muchos países de la región dedican a la educación y de la dificultad previsible de que puedan ser incrementados con el mismo ritmo en un futuro inmediato, al menos en términos reales. Se estimó que esta limitación de los recursos fiscales podría convertirse en uno de los mayores obstáculos para la democratización de la educación y para la extensión de sus beneficios a los grupos sociales más necesitados de ella. Y, lo que es más grave, que podría conducir a una expansión en detrimento de la calidad, como ya es dable observar en algunos casos. En este sentido, se estimó que en los procesos de planificación debería ponerse un acento mayor en la mejor utilización de los recursos disponibles; en la identificación de nuevas fuentes de recursos no convencionales; en el estudio de alternativas de prestación de los servicios educativos y de modalidades de impartirlos que permitan abaratar los costos, y en módulos de financiamiento que combinen las aportaciones del sector público con los recursos provenientes de los sectores de la producción y los que puedan proporcionar las comunidades.

40. La Reunión consideró necesario destacar en esta introducción a sus conclusiones y recomendaciones, tanto las tendencias de cambio educacional como los problemas mayores que las obstaculizan, en el entendimiento de que unas y otros constituyen los aspectos prioritarios en los que deberían concentrarse, en el próximo futuro, los esfuerzos de los países de la región y, en consecuencia, los de la cooperación internacional, particularmente la de la Unesco.

41. Una preocupación central manifestada en el curso de los debates y que se explicitó en múltiples ocasiones, fue la necesidad de que la democratización de la educación y la renovación de los sistemas educacionales no se desvinculen del contexto de las sociedades en las que la acción educativa se realiza.

En las intervenciones de los participantes se puso asimismo de relieve que las instituciones sociales condicionan fuertemente, y a menudo en forma definitiva, las ideas, las escalas de valores y el comportamiento de los individuos y que, por consiguiente, las acciones educativas, en particular las dirigidas a los adultos, deben ser consideradas a la luz de esos condicionamientos.

A lo largo de la Reunión, también se subrayó repetidas veces la influencia que las acciones educativas pueden ejercer en la democratización de la sociedad misma, razón por la cual es preciso que se vinculen estrechamente los objetivos educacionales con los objetivos del desarrollo, en especial con las reformas que se llevan a cabo en otros sectores, integrándolos funcionalmente en los planes nacionales de desarrollo.

TEMA I. LA DEMOCRATIZACION DE LA EDUCACION

MARCO DE REFERENCIA

42. Para el debate sobre este punto de la Agenda, la Reunión tuvo presente principalmente la Recomendación Nº 1 de la Conferencia de Ministros realizada en Venezuela en 1971, que presenta un marco conceptual y operativo para los esfuerzos que los países de la región hacen para la democratización de la educación. La Reunión adoptó la definición de democratización de dicha Conferencia, como "la igualdad de oportunidades de educación para todos y durante toda la vida, con una concepción de educación permanente, que atienda en un mismo sistema global e integrado las necesidades educativas tanto de los niños como de los jóvenes y adultos". Tomó nota de la observación de la Conferencia de que la democratización implica no sólo la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios de educación, sino, más aún, la posibilidad de permanecer en ellos hasta obtener ciclos completos de formación y de recibir una educación cualitativamente eficiente, adaptada funcionalmente a las diferentes aspiraciones y talentos de los individuos, con la participación de los educandos y de la comunidad en la gestación en el desarrollo de su propio esquema educativo. Se subrayó la importancia del principio sentado por aquélla de que un condicionamiento básico de la democratización de la educación lo constituye "la democratización económica y cultural de la sociedad en su conjunto, a través de la transformación estructural profunda que permita la superación del subdesarrollo".

43. Para la evaluación de los esfuerzos se tuvieron en cuenta los siguientes objetivos señalados por la Conferencia:

- Elevación sustancial del nivel educativo de la población, particularmente en las zonas y en los grupos sociales menos favorecidos, como es el caso de las poblaciones rurales y de las áreas marginales de las ciudades.
- Universalización efectiva de la educación general básica, asegurando servicios de óptima calidad.
- Educación desde la primera infancia, para optimizar potencialidades educativas, con un adecuado apoyo nutricional, psicosocial y de orientación familiar.
- Expansión de la educación no escolarizada, para llevar los servicios educativos a grupos más amplios de la población.
- Vinculación de la educación con el mundo del trabajo, ampliando el número de opciones de capacitación laboral de los trabajadores de todos los niveles, tanto en modalidades escolarizadas como no escolarizadas.
- Mejoramiento sustancial del rendimiento de los sistemas, reduciendo al mínimo la deserción y la repetición escolares.

LOS ESFUERZOS REALIZADOS

Las exposiciones de los participantes, los diálogos que se sostuvieron y los informes nacionales permitieron identificar las acciones más significativas que en favor de la democratización de la educación, han emprendido los países desde que se efectuó la Conferencia de Ministros. Esas acciones son las que a continuación se señalan:

(a) La considerable expansión de los sistemas educativos

44. El documento estadístico preparado por la Oficina Regional de la Unesco puso en evidencia, una vez más, el extraordinario crecimiento de los sistemas educativos durante los últimos 25 años. El número total de los efectivos de todos los niveles de educación formal creció entre 1950 y 1960 a una tasa anual de 6.2; entre 1960 y 1970 a una tasa de 6.1, y entre 1970 y 1975 esa tasa fue de 6.0. En números absolutos, tales efectivos pasaron de 17.0 millones en 1950 a 59.7 millones en 1970, y a 77.5 millones en 1975, lo que significa una relación de 100 para 1950, a 457 en 1975.

Las cifras estadísticas del último quinquenio revelan que se mantienen las elevadas tasas de expansión cuantitativa de los sistemas educativos en todos los niveles, lo que ha exigido, y continuará exigiendo, grandes y renovados esfuerzos a los países de la región.

Entre 1970 y 1975 la educación preescolar creció a un ritmo promedio de 9.6% anual. La educación primaria tuvo una expansión del 4.1% anual, inferior a las tasas de los quinquenios anteriores; ello se debe, seguramente, a la alta escolarización que en este nivel educativo se está produciendo en la mayoría de los países. Por su parte, la educación media sigue su crecimiento cada vez más acelerado, alcanzando una tasa de 13.2% anual durante 1970-75. Igual fenómeno se presenta en la educación superior, cuyo ritmo de expansión es aún mayor, llegando a 15.6%.

Los crecimientos diferenciados de los niveles educativos han traído como consecuencia que la estructura de la distribución escolar por niveles haya cambiado desde 1970 a 1975, adquiriendo mayores pesos relativos los tramos superiores de la educación. En efecto, el nivel medio de educación, que en 1970 representaba el 18.6%, a fines del quinquenio pasó a 24.7%. Por su parte, la educación superior elevó su importancia relativa del 2.8% a 4.1% en el mismo período.

(b) La educación de base

45. La educación en sus ciclos iniciales y básicos es objeto de creciente atención, tanto por parte del sector público como del privado. Ello obedece, por un lado, a factores económico-sociales que la hacen indispensable, sobre todo en las áreas urbanas; y por otro, a una mayor conciencia de la influencia decisiva que esta educación, y las medidas asistenciales que suelen acompañarla, tienen en el desarrollo normal del niño.

A pesar del crecimiento experimentado en la educación preescolar, que se elevó de 433 mil a 688 mil alumnos entre 1970 y 1975 en toda la región, los participantes señalaron que aún existe un severo déficit en la atención a estos servicios, y que en los próximos años se requerirá un esfuerzo

excepcional para expandirlos. Se hizo notar que se revela una orientación hacia el establecimiento de centros para la atención a menores de 6 años de edad en zonas rurales y marginales urbanas.

Durante ese quinquenio, la educación primaria rural elevó sus contingentes en 23.6%, y al final del período representa poco más de un tercio de la matrícula primaria. Países como Bolivia, Brasil, Guatemala, Panamá y Venezuela experimentaron incrementos apreciablemente superiores al promedio.

(c) Apoyo socioeconómico a los educandos

46. Se hizo notar que el derecho a la educación resulta impracticable cada vez que el educando carece de los medios indispensables para acceder y permanecer en ella. Con relación a este punto, las informaciones revelan que aunque, no sin grandes dificultades, se están generalizando medidas tales como las siguientes: organización de servicios de complementación nutricional; roperos escolares; distribución de útiles y textos de estudio en forma gratuita o a bajo costo; servicios médicos; otorgamiento de becas y préstamos; pueblos-hogares; residencias y albergues estudiantiles y subsidios en general. Son numerosos los ejemplos de países en los que esta política se está aplicando en forma prioritaria o más intensiva en áreas identificadas como de pobreza extrema y en casos de niñez en situación irregular. Algunos de ellos han llegado incluso al establecimiento dentro de las estructuras de los ministerios, de instituciones u oficinas especiales encargadas de promover y coordinar la prestación de servicios sociales a los educandos. Otros han creado o ampliado las prestaciones de crédito educativo, como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, República Dominicana y Venezuela.

(d) Iniciativas para una mayor flexibilidad de los sistemas

47. Han proseguido ciertos esfuerzos tendientes a readecuar la organización de los servicios educativos, para favorecer su democratización: se han flexibilizado los calendarios escolares; ha persistido la tendencia a impartir la educación primaria completa, principalmente en el medio rural; se han adoptado medidas para un mejor aprovechamiento de la infraestructura educativa; se han adecuado y flexibilizado los currículos; se han ampliado las capacidades físicas y humanas de los servicios educativos, mediante la utilización de los medios disponibles en otros sectores públicos y privados, y se ha introducido el uso de unidades móviles. Todo este cuadro de innovaciones, encaminadas a la democratización de la educación, se refleja en las múltiples iniciativas adoptadas, acomodadas a las distintas situaciones nacionales. Entre otras, pueden citarse:

- adaptación de los períodos de trabajo escolar a las condiciones regionales de producción, especialmente agrícola; aplicación de sistemas semestrales; implantación de créditos académicos de libre escolaridad o de pruebas de madurez, como acontece en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Venezuela.
- mejor aprovechamiento de las instalaciones físicas y de los equipos de centros educativos y de empresas, mediante la introducción de distintos turnos; convenios con unidades de producción; laboratorios y

talleres para uso de varios centros educativos, como acontece, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Honduras, México y Perú.

- flexibilidad curricular, mediante determinadas acciones tales como, por ejemplo, la promoción automática; mejoras en los sistemas metodológicos, de evaluación y promoción; adaptación a las condiciones individuales, especialmente en la educación de adultos, para la aceleración y recuperación de los ciclos de estudios, y eliminación de ciertos requisitos previos para la transición entre diferentes niveles, como sucede en numerosos países, como Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Perú y República Dominicana.
- formulación de currículos que tienen en cuenta las situaciones geográficas, económicas, laborales, sociales y culturales del medio en que se desarrolla la educación. Este reconocimiento de las características propias de diferentes medios y de su relevancia para la educación, más la determinación de áreas prioritarias de acuerdo con el desarrollo de los pueblos, está llevando también a una revisión de los contenidos curriculares. Algunos países están perfeccionando las instituciones encargadas de una elaboración más científica de los currículos, en ciertos casos con mecanismos de consulta sobre los intereses y necesidades de las diferentes partes involucradas; en otros, los currículos son adaptados con un mayor grado de flexibilidad a los requerimientos de los distintos medios o a las características de grupos socioeconómicos diferentes. Estas acciones se presentan en diversos países, entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Perú y República Dominicana.

(e) Preocupación por la educación en las zonas rurales

48. Una de las características más generalizadas de este período reciente ha sido una mayor preocupación por los problemas que plantea la educación en las áreas rurales.

Las estrategias educativas aceptan cada vez más el concepto de que el medio (todos los medios y no exclusivamente el rural, que, por otra parte, presenta múltiples características en esta región) desempeña un papel importante en la determinación de los objetivos específicos, los contenidos y los medios educativos. Se han realizado investigaciones más profundas sobre los problemas que plantea la ruralidad y sus implicaciones en la educación y se han generalizado o ensayado a título experimental diversos tipos de instituciones educativas adecuadas al medio rural, como es el caso de los núcleos escolares, los núcleos de desarrollo rural integrado, las concentraciones de desarrollo rural, las escuelas secundarias en el campo, las casas de la cultura, etc.

El reconocimiento de que los problemas del medio rural son de naturaleza estructural y que, por lo tanto, deben ser abordados mediante una política global específica, está llevando a que, en unos países más que en otros, los planes y las instituciones educativas propios de ese medio se sitúen dentro de programas de desarrollo rural integrado, en los que también participen servicios vinculados a la producción agrícola, la salud, la organización y la promoción comunitarias, la recreación, la asistencia social, etc.

En relación con este aspecto, los participantes relataron las distintas iniciativas nacionales que se están realizando y que muestran un creciente esfuerzo para impulsar el desarrollo de las zonas menos favorecidas, mediante una acción integrada en la que la educación escolar y la extraescolar juegan un rol de primordial importancia. En algunos países de la región, entre los que cabe citar a Cuba, Honduras, Panamá y Perú, esa integración obedece a la introducción de cambios estructurales profundos, tales como, por ejemplo, la formación de asentamientos campesinos y las reformas agraria, pesquera, minera e incluso de los servicios.

(f) La educación extraescolar y de adultos

49. Otra área en la que, de acuerdo con exposiciones de los participantes, los países de la región se muestran claramente interesados, es la de la educación extraescolar en general y la de adultos en particular; incluyendo la alfabetización. La Reunión juzgó que tiene plena vigencia la declaración de la Conferencia de 1971 en el sentido de que "la educación de adultos no puede seguir siendo una modalidad subdesarrollada de los sistemas educativos, en un momento en que se aspira a la incorporación de las masas de la población a la vida nacional, elevando su nivel de participación consciente y eficaz en los procesos políticos y económicos". Varios participantes dieron cuenta de los esfuerzos que realizan sus países, siguiendo diferentes estrategias de alfabetización, en circunstancias de que los cálculos más recientes estiman que el número de analfabetos mayores de 15 años hacia 1970 era, en la región, de más de 40 millones (27.6%) de la población de esas edades. Se informó acerca de programas en que se procura la rápida escolarización, en diferentes niveles educativos, de los adultos que carecieron de la oportunidad de completar sus estudios, así como de las reformas introducidas en los planes y programas, en las instituciones y aún en la organización de servicios, tanto dentro como fuera de los Ministerios de Educación, con el propósito de adecuarlos a la creciente demanda de educación para los adultos. Si bien una parte considerable de esta educación es impartida siguiendo pautas escolares convencionales, surgen ensayos de modalidades institucionales más abiertas y, en ocasiones, cuantitativamente más amplias, como es el caso del uso de medios de comunicación social, casas de cultura, universidades abiertas, cursos por correspondencia, etc.

Entre los países que han emprendido acciones de interés en este campo, pueden citarse Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Perú, República Dominicana y Venezuela.

(g) Mayor uso de los medios de comunicación social

50. No sin dificultades derivadas de la escasez de recursos y de las resistencias que a toda innovación ofrecen los sistemas tradicionales, en diversos países se ha intensificado la utilización de tecnologías con miras a ampliar los servicios educacionales y, consecuentemente, a favorecer un mayor acceso de las masas a la información, la instrucción, la ciencia y la tecnología, con sus aplicaciones a la vida diaria y a la producción.

Programas educativos y culturales dirigidos a las personas y a las comunidades a través de la radio, la televisión y el material impreso se llevan a cabo con frecuencia creciente en un elevado número de países, entre los que pueden citarse Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela.

(h) Vinculación entre el estudio y el trabajo

51. La Reunión consideró que ha aumentado el número de países que procuran una vinculación más íntima entre el estudio y el trabajo, asociación que adquiere diferentes modalidades según el contexto en que tienen lugar. Así, se señalaron acciones relacionadas con prácticas laborales rentadas de estudiantes en empresas de producción industrial; capacitación laboral como actividad complementaria de la acción educativa sistemática; creación de institutos de capacitación tecnológica agropecuaria; vigorización de centros con carácter empresarial; funcionamiento de escuelas secundarias básicas en el campo, con sentido de unidades de producción; organización de servicio social con trabajo real como parte de la formación del educando y del egresado; programas en que se vinculan los contenidos programáticos con las actividades orientadas al trabajo productivo; escuelas rurales piloto en las que se realiza una actividad práctica de producción, y otras en las que, con horario especial, se integran la teoría y la práctica.

Se recalcó que la esencia de esta vinculación radica fundamentalmente en el valor formativo que tiene el trabajo, sin perjuicio de reconocer que, en ciertos casos, la producción de bienes o de servicios en los centros educativos, o en cooperación con ellos, puede suponer una contribución significativa al financiamiento de la educación. Se señaló que por ambos tipos de consideraciones, el trabajo constituye un elemento fundamental para la democratización de la educación.

(i) Participación de la comunidad

52. La participación de la comunidad en diferentes aspectos del proceso educativo, incluyendo la gestión nacional y local de la educación, fue considerada por la Reunión como una de las manifestaciones más importantes de la democratización educativa. Tal participación no se limita a proporcionar recursos financieros, sino que propende a una mayor toma de conciencia de las responsabilidades colectivas y a una mejor utilización del talento de individuos que, sin ser profesionales de la educación, hacen contribuciones de interés para la elevación cultural de la población, especialmente mediante programas no escolarizados. Todo este proceso de participación abre la posibilidad de captar con mayor realismo los intereses y las necesidades de cada comunidad y de las instituciones locales.

Varios son los ejemplos que pueden señalarse en este sentido, como los servicios comunitarios con participación estudiantil, en el Brasil; la educación cooperativa mediante la participación integrada del Estado con la comunidad, en Colombia; la participación de toda la población en la elaboración de los planes de desarrollo educativo y en la orientación de las operaciones, desde los niveles superiores hasta las unidades de producción y servicios, en Cuba; el empleo de personas de extracción eminentemente

comunitaria para la promoción y realización de acciones educativas, en Honduras; la educación extraescolar en el medio indígena, a través de escuelas-albergue, centros de integración social, promotorías culturales, maestros bilingües, brigadas de desarrollo y de mejoramiento indígena y procuradurías de comunidades indígenas, en México; la transferencia del poder decisorio a los organismos de base y la autogestión de servicios, en Perú.

PROBLEMAS QUE PERSISTEN Y OBSTACULOS ENCONTRADOS

53. Junto con señalar los esfuerzos iniciales de los países para dar vigencia a las recomendaciones que en materia de democratización de la educación formuló la Conferencia de Ministros, la Reunión hizo énfasis en el hecho de que es todavía mucho el camino que queda por recorrer para asegurar el derecho a la educación a toda la población, particularmente una mejor distribución de sus oportunidades y beneficios.

Se señalaron ciertos factores fundamentales que obstaculizan seriamente el propósito de la democratización, y se insistió en la necesidad de que las políticas y las acciones se dirijan predominantemente a suprimir tales obstáculos más bien que a mejorar deficiencias que son simple consecuencia y expresión de causas más profundas. Entre los principales factores limitativos se señalaron los siguientes:

(a) Condiciones socioeconómicas precarias

54. Las condiciones socioeconómicas de grandes contingentes de la población, restringen su posibilidad de acceso a la educación y a la capacidad de beneficiarse de ella, aunque existan los servicios educacionales, especialmente en las zonas geográficas de extrema pobreza y en los grupos sociales en condiciones precarias de nutrición, salud y vivienda, y carentes de suficiente motivación para mejorar sus condiciones de vida. En estos casos, la acción educativa no tendrá el éxito que de ella se espera en tanto no forme parte de un esfuerzo más amplio para elevar los niveles de vida de esas poblaciones, mediante políticas bien definidas que promuevan y fomenten el desarrollo regional, zonal y comunitario.

(b) Inadecuaciones y rigideces

55. Las inadecuaciones de sistemas educativos que se rigen por pautas similares a las de los sistemas concebidos para sociedades predominantemente urbanas, altamente industrializadas, con un producto nacional y con un ingreso per capita elevados y con bajas tasas de crecimiento de su población, provocan rigideces y formalismos que impiden ampliar la cobertura y dar respuestas múltiples y diferenciadas a necesidades educativas múltiples y diversas. Las oposiciones que, por ejemplo, suelen encontrarse a los intentos de innovación en los sistemas de evaluación y promoción de los alumnos; a la introducción de nuevos medios y técnicas de enseñanza; al establecimiento de currículos dotados de flexibilidad para su adaptación a las diferentes situaciones que de hecho se presentan, y a la vinculación de la educación con el mundo del trabajo y de la producción, son indicadores del

tradicionalismo y de la falta de flexibilidad que aquejan a los sistemas educativos.

(c) Escasa diferenciación en políticas y planes educativos

56. No cabe esperar que el problema educacional de las zonas y de los sectores de la población hasta ahora menos atendidos pueda ser sólo resuelto mediante políticas y planes globales de desarrollo de la educación. La experiencia ha demostrado que la expansión de los sistemas educativos, propiciada en esta forma general y homogénea, beneficia esencialmente a las clases medias urbanas - las que disponen de medios de presión para exigir más y más educación - y que, en lo tocante a las oportunidades de educación, contribuye a que la distancia entre los sectores privilegiados y los menos favorecidos permanezca igual y que, en muchos casos, aumente. Ello se debe, básicamente, a la ausencia de políticas y de planes de educación rigurosamente concebidos y consecuentemente instrumentados, que permitan dar una atención prioritaria a las regiones y a los grupos sociales y étnicos marginados o menos favorecidos, con todo cuanto esto conlleva de asignación de suficientes recursos humanos, materiales y financieros; de adecuadas fórmulas de organización de los procesos educativos; de reorientación y adaptación de los contenidos educativos a las circunstancias concretas; de asistencia social y económica a los estudiantes; y, en fin, de movilización de la acción cooperativa de los grupos sociales más favorecidos y de las propias comunidades.

(d) Escasa capacidad de retención del sistema educativo formal

57. Dentro de los sistemas de educación formal, la deserción de contingentes considerables de alumnos continúa siendo importante y, cuando es elevada en los tramos iniciales, conspira contra la adquisición de los instrumentos culturales indispensables y puede determinar el estancamiento y la regresión al analfabetismo. En los niveles educativos medios y superiores, el no completar los tradicionales ciclos terminales de estudio constituye un despilfarro de recursos y una fuente de frustración individual y de creciente inquietud social, sobre todo cuando ese abandono se produce por falta de recursos económicos y en medios en los que una limitada oferta de trabajo prefiere absorber a los jóvenes disponibles y con más alta educación. Algunos participantes pusieron el acento en los factores económico-sociales que reducen las oportunidades reales para que el niño o el joven se eduquen; otros, sin negarlos, señalaron también la influencia de factores internos al proceso educativo mismo, que, en ciertas condiciones de orientación y calidad, produce verdaderas "expulsiones" de los educandos. Se destacó que, a pesar de que los sistemas de evaluación y de promoción han experimentado diversas modificaciones en los últimos años, aún no garantizan la continuidad del aprendizaje ni la articulación entre niveles, y que se constituyen, en última instancia, en factores importantes de la repetición y la deserción. Por otro lado, no existen mecanismos de evaluación diferenciados que tengan en cuenta las condiciones de las áreas rurales y urbanas menos favorecidas, en las que se desarrolla el proceso educativo en circunstancias precarias y desventajosas, con relación a los centros urbanos y a los grupos de estudiantes más privilegiados. La falta de actitud y de preparación adecuadas para enfrentar el problema por parte de los educadores

es otro de los factores que inciden en la escasa capacidad de retención de los sistemas educativos.

(e) Marginalidad social y cultural

58. La Reunión señaló que, pese a los avances registrados, la tarea que queda por realizar en lo que se refiere a la educación de los grupos sociales menos favorecidos es aún inmensa y nada fácil, especialmente cuando a la pobreza aguda se suma la marginalidad social y cultural, como es el caso de las áreas rurales de economía de subsistencia y de las poblaciones indígenas. Los problemas esenciales consisten, por un lado, en la falta de financiamiento y de dotación de personal necesario para llevar a cabo programas dirigidos a esos grupos, que en algunos casos constituyen mayorías nacionales; por otro lado, todavía son incipientes los esfuerzos de la educación para integrarse con otros sectores y con organizaciones de base, dentro de una política favorable al desarrollo global de los grupos menos favorecidos.

Asimismo se señaló que existen dificultades de coordinación entre los organismos que integran el sistema educativo en lo que respecta a la utilización óptima de los escasos recursos asignados a las prestaciones socioeconómicas tales como comedores escolares, vestuario, becas, etc., que están destinados, justamente, a beneficiar a los sectores escolares de menores recursos económicos.

En lo que se refiere específicamente al uso de los servicios educativos por parte de la población en edad escolar de los barrios marginales, se observó que son muchos los niños cuyas edades están comprendidas entre los 7 y los 13 años que no están inscritos en las escuelas primarias. Entre los factores que pueden motivar esa situación, se destacaron los siguientes:

- Los niveles de ingreso de las familias que habitan en los barrios marginales de las ciudades son, por regla general, bajos y con frecuencia exigüos. Las deficiencias alimentarias y la falta de medios económicos para adquirir el vestuario especial que a menudo exigen los establecimientos educativos públicos y para hacer frente a los gastos de transporte y de los útiles escolares más indispensables, son otras tantas causas de que esas familias no envíen a sus hijos a la escuela;
- Muchos niños no asisten a la escuela porque tienen que trabajar para contribuir al ingreso económico de su grupo familiar;
- Gran parte de los representantes de los grupos familiares de las zonas suburbanas marginales no están plenamente conscientes de la importancia que la educación tiene para sus representados;
- Los costos de transporte de un barrio marginal a cualquier lugar de la ciudad, son por lo general elevados, debido a las distancias que se tienen que cubrir y, fundamentalmente, a las condiciones de accesibilidad existentes;

- Los padres y representantes no tienen tiempo para llevar a los niños a las escuelas más cercanas, ya que deben dirigirse a sus lugares de trabajo a horas muy tempranas.

Asimismo se señaló que la falta de atención educativa a los niños y a los jóvenes de los barrios marginales se traduce en un incremento de la delincuencia y de la prostitución y en un aumento del desempleo y de la miseria. De esta manera, se completa un círculo vicioso al cual se incorporan, año tras año, nuevos grupos humanos.

(f) Limitaciones financieras

59. Se hizo notar la escasa posibilidad de que en un futuro inmediato se opere un incremento sustancial de los recursos financieros que los Estados destinan a la educación, habida cuenta del alto porcentaje que aquéllos ya han alcanzado en la mayoría de los países de la región. Esta situación se revela aún más grave si se piensa que al esfuerzo financiero del pasado, predominantemente dedicado a los gastos de funcionamiento del sistema regular de educación, se ha de añadir otro similar e impostergable para la educación extraescolar y de adultos, además del que se precisa para el mejoramiento de la infraestructura y para otros medios necesarios para elevar la calidad de la educación.

También existe preocupación sobre las tendencias que sigue la distribución del gasto educativo. A medida que crecen las matrículas de las enseñanzas media y superior, surgen presiones para que se aumenten los presupuestos de esos niveles, provocando distorsión en las políticas de democratización de la enseñanza en los niveles básicos. Tal expansión, que es necesaria a los fines del desarrollo nacional, se acentúa en momentos en que se acepta la gravitación que para el futuro desenvolvimiento del individuo tiene la educación preescolar o inicial, y en que se hacen todavía esfuerzos para alcanzar la universalización de la educación primaria, para alfabetizar a grupos cada día más motivados de jóvenes y adultos y para poner en práctica, por distintas vías, el concepto de educación permanente. Para sociedades en desarrollo y con altas tasas de crecimiento demográfico, este alud de aspirantes a ser educados significa un verdadero desafío a la vez que una exigencia del cambio social, del desarrollo y de las expectativas de la juventud. Este aspecto general del problema fue considerado por la Reunión como una clave de la democratización, y no puede ser resuelto sin la definición de políticas educativas adecuadas y sin la formulación de planes realistas dentro de los requerimientos y las posibilidades del desarrollo nacional.

La mayoría de los participantes puso énfasis en la notoria insuficiencia de los recursos financieros de que disponen los servicios educativos para atender la creciente demanda de educación, tanto escolar como extraescolar. Esta falta de disponibilidades financieras limita la expansión, debido a que no es posible realizar nuevas inversiones en infraestructura y equipamiento que permitan ampliar las plazas existentes.

Esa misma situación se traduce en restricciones en aspectos básicos del desarrollo educativo como, por ejemplo, la investigación, la capacitación de personal, la introducción de actividades que relacionan la

educación y el trabajo y, particularmente, las prestaciones sociales que van en apoyo de los sectores de menores ingresos. En algunos casos, las limitaciones financieras han tenido como consecuencia la reducción, aplazamiento o supresión de proyectos de interés para el desarrollo educativo.

Cuando los grupos afectados corresponden a poblaciones indígenas, tales restricciones tienen fuertes repercusiones sociales negativas por la postergación en que continúan estos sectores, tradicionalmente relegados.

(g) Insuficiente aprovechamiento de los recursos de la comunidad

60. Se insistió en el hecho de que persisten deficiencias en la promoción de una real participación de la población en los asuntos educativos; en el aprovechamiento de las inmensas potencialidades comunitarias; en la movilización de las organizaciones sociales básicas; en la contribución de las empresas, y en la utilización de los medios de comunicación como la televisión, la radio, la prensa y el cine. Estas deficiencias no facilitan ni impulsan la contribución financiera para el desarrollo de la educación, ni aprovechan la participación directa de la población como factor que garantice la prestación de los servicios educativos en forma adecuada a sus necesidades y concordante con sus intereses.

Varios participantes se refirieron a las limitaciones que tienen la coordinación y el aprovechamiento de los medios de que dispone la sociedad para el desarrollo de la educación. Los representantes de Argentina y Honduras hicieron referencia a la inadecuada relación con el sistema económico, en términos de las necesidades tecnológicas de los países; a la supervivencia de concepciones tradicionales de los procesos de enseñanza-aprendizaje y a la existencia de estructuras institucionales poco adecuadas a los objetivos que se proyecta alcanzar y que crean dificultades en la coordinación interinstitucional.

Se insistió también en que no existe una utilización planificada de la infraestructura externa del sistema educativo que posibilite la ampliación de su capacidad instalada, ya sea para sus tareas específicas o bien para actividades complementarias. Los recursos del medio en que están insertas las escuelas no se aprovechan de un modo orgánico, dependiendo más de las decisiones de las autoridades de cada establecimiento educativo que de líneas directrices que señalen la conveniencia de su utilización.

La excesiva centralización administrativa y la ausencia de políticas de regionalización o la existencia de una variedad sectorial de regionalizaciones, fue otro de los aspectos que preocupó a la Reunión, especialmente en lo que se refiere a la falta de participación de los distintos grupos sociales.

(h) Desarticulación en la expansión de la educación de adultos

61. La positiva expansión de la educación de adultos que se viene registrando no deja de plantear serios problemas, como acontece con todo crecimiento acelerado. Aparte de los de carácter técnico, los esfuerzos continúan siendo dispersos; las instituciones, en algunos casos, compiten más que cooperan y, en algunos países, la organización y la planificación de

sus servicios están retrasadas con respecto a las de otras modalidades educativas. El problema más importante por resolver estriba, sin embargo, en los objetivos mismos de la educación extraescolar. Para sectores importantes de la población, especialmente en las zonas urbanas, el contexto económico-social, caracterizado por la escasez de fuentes de trabajo y por las crecientes exigencias de los empleadores en cuanto a niveles de educación formal, hace indispensable la posesión de certificados de estudio; éstos son fácilmente obtenibles por el mecanismo, de aplicación creciente en los países, de ciclos abreviados de estudio y por las oportunidades que se están brindando de acreditar los conocimientos y la madurez correspondientes a los diferentes niveles, al margen de los requisitos tradicionales. Sin embargo, estos avances intrínsecamente positivos, generan expectativas que aumentan las tensiones sociales si no se estructuran mecanismos apropiados para atenderlas. Los sistemas educativos se encuentran, así, expuestos a la crítica de estar favoreciendo las contradicciones entre la educación de los adultos y la permeabilidad social y laboral; estas contradicciones requieren una coherencia cada vez mayor entre los planes de educación y las acciones de desarrollo.

Pero donde los participantes puntualizaron la necesidad de ajustes más apremiantes es en la educación general y en la capacitación de los trabajadores para el incremento de la producción, la organización comunitaria y la elevación de los niveles de vida.

Todos los participantes resaltaron los esfuerzos que sus países realizan para atender la demanda creciente de educación por parte de la población que no se incorporó al sistema educativo, que tuvo que abandonarlo prematuramente o que se encuentra insatisfecha por la preparación alcanzada y busca elevar su nivel educativo o perfeccionar su formación.

A lo largo de las exposiciones, los participantes hicieron notar que la institucionalidad educativa vigente seguirá enfrentando en el futuro inmediato serios problemas derivados de las limitadas condiciones socio-económicas de los mismos demandantes; de la falta de flexibilidad de los sistemas; de la ausencia de mecanismos ágiles para dar satisfacción a demandas específicas, y de la carencia de personal suficiente y técnicamente preparado. Se destacó también que otra limitación para el mejoramiento y la expansión rápida de la educación extraescolar radica en la falta de textos y de material didáctico apropiado a este tipo de acciones.

(i) Resistencias a la democratización de la educación

62. Algunos participantes manifestaron que la realización de los cambios que implica la democratización de la educación, con todas sus derivaciones, encuentra resistencias en importantes sectores de la sociedad.

Parece ya superada la actitud negativa respecto a la educación por parte de sectores de beneficiarios, como era el caso de ciertas poblaciones rurales aisladas que no juzgaban positiva la presencia de la escuela cuando ésta constituía un cuerpo extraño e inadaptado a la cultura local.

Aunque las innovaciones y los cambios generalmente suscitaron resistencias por parte de algunas organizaciones sindicales de educadores, hay que reconocer la aportación que realizan para la renovación y extensión de los servicios educativos. En todo caso, el problema es aún grave cuando la democratización educativa es percibida por ciertos sectores sociales como un riesgo para sus propios intereses.

Se estableció un interesante diálogo entre los participantes sobre las limitaciones externas que tiene la educación para su desenvolvimiento. Se señaló, por ejemplo, que el lento ritmo en el mejoramiento de la situación educativa obedece a múltiples causas, fundamentalmente a los problemas de desigualdad social que restringen las oportunidades de educarse que tiene la población, y a las resistencias que explícita o implícitamente plantean con sus actitudes algunos sectores que todavía no llegan a comprender la necesidad de un urgente cambio en la educación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado de los debates sobre la democratización de la educación, la Reunión formuló las siguientes conclusiones y recomendaciones:

63. Los gobiernos y la propia Unesco deben proseguir sus esfuerzos en favor de la democratización de la educación de la región, orientándolos hacia la plena vigencia de los principios establecidos por la Conferencia de Ministros de Venezuela, en particular en su Recomendación N° 1.

64. En sus esfuerzos en favor de la democratización, los países deberían adoptar estrategias nacionales para el sector educativo que resulten factibles y coherentes con las políticas, objetivos y recursos adecuados para sus respectivos desarrollos. Tales estrategias deberían formularse tomando en cuenta aspectos como los siguientes:

- i. Grupos a los cuales se debe atender prioritariamente.
- ii. Instituciones participantes en la labor educativa.
- iii. Mecanismos favorables a la participación de las organizaciones sociales y de los educandos.
- iv. Distribución racional de los recursos.
- v. Vinculación entre el Plan de Desarrollo Educativo y el Plan Nacional de Desarrollo.

65. Las poblaciones rurales, indígenas, fronterizas y urbanas marginales tienen igual derecho a recibir una educación de la misma calidad que el resto de la población; por lo tanto, deberían intensificarse los esfuerzos para brindarles tal educación en todos sus niveles y modalidades. Los gobiernos deberían crear instituciones educativas y establecer planes y programas adecuados a las características reopoblacionales de esos sectores. Se hace necesario, en consecuencia, que las políticas y el plan general de educación, indispensables para la orientación y coherencia del esfuerzo

educativo nacional, sean implantados mediante estrategias específicas y diferenciadas para atender los requerimientos de las poblaciones que se encuentran en condiciones de franca desventaja, sin perjuicio de que estas acciones se lleven a cabo como uno de los componentes multisectoriales que apoyen su desarrollo global y se articulen con los planes de alcance nacional. Se concluyó que las instituciones encargadas de la educación deberían adoptar, conjuntamente, medidas especiales para motivar la actuación de educadores competentes en esos medios.

66. Consecuentes con la idea de que la democratización de la educación tiende a desvirtuarse cuando no se garantiza al escolar la satisfacción de sus necesidades inmediatas, se estima conveniente que se formulen los planes necesarios y se tomen en cuenta las previsiones económicas que aseguren a los niños su derecho a disfrutar de la enseñanza mediante becas integrales, comedores escolares, roperos y cualquier otro tipo de ayuda que garantice la participación efectiva de toda la población en el proceso educativo.

67. La democratización educativa implica la expansión y renovación de los programas de educación extraescolar de jóvenes y adultos, tanto para superar los déficit educativos (entre ellos el analfabetismo, que es su más grave manifestación) como para incorporar los sectores de población que aún se mantienen marginados de la vida política, económica y cultural de los países. En consecuencia, se concluye que se dé mayor impulso a la educación extraescolar, que se utilicen en ella, con imaginación y realismo, todos los recursos disponibles, incluso los educadores voluntarios o circunstanciales y los medios de comunicación social, que actualmente no están siendo debidamente aprovechados, y que se articule estrechamente dicha educación con otros programas de desarrollo socioeconómico y educativo. Las actividades de carácter extraescolar deben ser consideradas como parte del sistema nacional de educación y responder de manera racional a las necesidades reales de la población, a las características culturales predominantes en el medio y a las exigencias del desarrollo económico y social.

68. La participación en todas las etapas del proceso educativo, incluyendo su planificación y gestión, por parte de todos los sectores involucrados, y entre ellos los propios estudiantes, debería ser estimulada; cada país debe buscar fórmulas que, atendiendo a sus propias características, permitan una participación real. La participación debe operar en todos los niveles, principalmente el local, y ser considerada no sólo como un recurso para incrementar los medios materiales de que disponen los sistemas educativos, sino también, y principalmente, como un prerrequisito indispensable para que los objetivos y contenidos educativos respondan al contexto social.

69. Los países deberían tomar en cuenta las previsiones económicas necesarias para mejorar y extender la capacidad de atención de los servicios de educación preprimaria, y prestar una mayor atención a la educación especial.

70. En vista de que la dinámica social exige una mejor preparación del individuo para la vida, parece aconsejable la creación, el estímulo y el incremento de todos aquellos proyectos que consideren el trabajo como

parte sustantiva de la educación regular. Esta dimensión de la educación en el trabajo y para el trabajo ha comenzado a ser incorporada como principio orientador de las reformas educacionales y, en algunos casos, ha llegado a concretarse en innovaciones en el currículo y en la organización del proceso educativo. En tal sentido, la Reunión recomienda que los países de la región aumenten sus esfuerzos para fomentar y para consolidar esa tendencia.

71. En resumen, una política eficaz de democratización de la educación exige atacar ese problema desde un doble ángulo: la supresión de los formalismos y de las rigideces de que adolece el sistema escolar tradicional y que le impiden una mayor cobertura y una mayor capacidad de retención, y la generalización de modalidades no escolarizadas de educación que permitan obtener las mismas finalidades educativas que las del denominado sistema regular, aunque por vías diferentes y por medios distintos de los que en éste se siguen, pero que deben tener similar reconocimiento y rango que el de los estudios y el de las habilidades que se confieren en sus correspondientes del sistema regular.

En relación con esta segunda opción educativa, parece llegado el momento de que los países de la región utilicen en la mayor medida posible los recursos cuyas posibilidades de contribución a la democratización de la educación no han sido hasta ahora suficientemente aprovechados: la asignación de responsabilidades y funciones educativas a las instituciones sociales capaces de realizarlas, y el empleo intenso de la teleeducación y, más en general, de todos los medios de comunicación social.

No cabe duda de que una política de esta naturaleza es la única que permitiría resolver, simultáneamente y en un plazo relativamente corto, el problema del analfabetismo y las múltiples carencias educativas de la población adulta, así como el de las masas de niños y jóvenes que están al margen de la educación o que de ésta se benefician sólo en forma precaria e incompleta.

TEMA II. LA RENOVACION GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE EDUCACION

MARCO DE REFERENCIA

72. La renovación de los sistemas educativos mediante cambios en su orientación, en su contenido y en sus métodos, constituyó una de las mayores preocupaciones de la Conferencia de Ministros de Venezuela, que de esta manera se hacía eco de la disconformidad generalizada en la región respecto de las características y de los resultados de la educación.

Se subrayó el hecho de que los países de la región todavía no habían logrado encontrar un modelo estructural global de su educación enraizado en sus propias realidades y necesidades, y que la educación, lejos de constituir un sistema, se presentaba más bien como un conjunto abigarrado de niveles, modalidades e instituciones muchas veces carentes de la continuidad, la articulación y la complementación indispensables.

Se puso énfasis en el efecto negativo que sobre los niveles de calidad ha tenido la improvisación frecuente de locales escolares y de personal docente, así como la creación de instituciones con pobreza de equipos y de material didáctico, ante la necesidad de responder a la presión creciente de la demanda educativa con los limitados recursos financieros disponibles.

Pero donde se puso el mayor acento fue en los problemas relacionados con la orientación y con el contenido de la educación. Por lo que se refiere a la primera, se manifestó una honda preocupación por la perduración del academicismo y del intelectualismo de la enseñanza y por la menor atención y valoración de las modalidades de educación vinculadas con la producción y con la preparación para el trabajo. Asimismo, se observó con preocupación el escaso desarrollo que tienen las ciencias y la tecnología en el conjunto de la formación general y el limitado papel que en ésta desempeñan.

Frente a estos problemas, la Conferencia de Venezuela formuló recomendaciones cuyo contenido puede resumirse en los puntos siguientes:

- Cambios en las estructuras educacionales que permitan superar su formalismo y rigideces, asegurar la continuidad y la diversificación indispensables de los procesos educativos, introducir nuevas formas de educación y articular los procesos de educación escolar y extraescolar formales y no formales, dentro de una concepción de educación permanente;
- Reformas curriculares con vistas a fortalecer el componente científico y tecnológico de la educación, la vinculación de ésta con los valores y la vida del trabajo y la preparación para la comprensión y la participación sociales;
- Reforma de los sistemas de formación de personal para la educación;
- Introducción de nuevas tecnologías en la educación.

LOS ESFUERZOS REALIZADOS

En el marco de las anteriores reflexiones de la Conferencia de Ministros de 1971, la Reunión realizó el balance de las iniciativas y acciones más sobresalientes desplegadas por la región en los años recientes.

Los movimientos de reformas

73. En los años recientes se ha observado en la región una mayor intensificación y radicalización de la crítica a los sistemas educativos vigentes, que se juzgan cerrados, rígidos y carentes de articulación y de capacidad para responder mejor a las demandas de educación de los individuos y de las sociedades en rápida evolución.

La Reunión comprobó que, en respuesta a estas inquietudes de cambio, los países se preocupan, en diferentes grados, por la renovación global de sus sistemas educativos. Una expresión de ello es el movimiento que se está produciendo para la introducción de cambios que, en algunos países, han llegado a cristalizar en reformas. En todo el ámbito regional existe una marcada tendencia a introducir cambios radicales o progresivos en la estructura morfológica o sustantiva de los sistemas, con el propósito de vincularlos más estrechamente a los procesos de desarrollo general de los países y a las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas en que éstos se desenvuelven.

Se llegó a puntualizar que si, ciertamente, las acciones de reforma desarrolladas por los países no siempre responden por entero a un esquema global de renovación, no se puede desconocer ni desestimar los significativos esfuerzos por romper los moldes tradicionales en los que los sistemas están inmersos, con el fin de darles estructuras y contenidos más flexibles que aseguren beneficios positivos en cuanto a su funcionalidad, eficiencia y productividad.

Los alcances, la profundidad y el grado de aplicación de las reformas han sido muy variables. En algunos países, las reformas iniciadas en la década anterior o en la presente han tenido su motivación y se han concebido como parte de los llamados procesos revolucionarios, como es el caso de Cuba, Panamá y Perú, mientras en otros es el resultado de una intensa inquietud renovadora y de modernización de los sistemas educativos, como sucede en Costa Rica, El Salvador y Venezuela. En ciertos casos, las reformas han perseguido un cambio total y simultáneo de las estructuras educacionales, como en Costa Rica, Panamá y Perú. En otros se ha preferido la estrategia de actuar, a través de proyectos específicos, sobre determinados aspectos de la educación, cuya transformación o mejoramiento se espera tengan un impacto renovador sobre la totalidad del sistema, como acontece en Brasil, Colombia y otros países.

Los principios y objetivos inspiradores de estas reformas representan un avance indudable en la manera de enfocar los problemas de la educación nacional y de abordar su solución. A diferencia de las reformas del pasado, que respondían predominantemente al deseo de un mejoramiento de la educación en sí misma, y considerada aisladamente, las nuevas reformas tienen una más profunda motivación de índole socio-política y económica y se conciben como parte de un proceso más amplio de desarrollo y transformación de las sociedades latinoamericanas.

Al examinar los esfuerzos de reforma fue posible a la Reunión identificar algunas características y tendencias que se resumen a continuación:

(a) Mayor flexibilidad de las estructuras

74. Las exposiciones de los participantes y los informes nacionales permitieron apreciar numerosos ejemplos de cambios en las estructuras académicas, que, aunque parciales, responden al propósito de una mayor flexibilidad para atender la educación, particularmente la de jóvenes y adultos. La Argentina ha transformado sus estudios nocturnos de comercio, reduciendo su duración de seis a cuatro años. Las exigencias que el sistema educativo del Brasil postulaba para el paso de la educación extraescolar y la escolar se han hecho más expeditas y se han reducido sólo al establecimiento de edades mínimas; este mismo país instituyó los exámenes de madurez para los niveles primero y segundo de educación, que permiten atender a la clientela que se encuentra fuera de la edad escolar. Con el mismo propósito, México ha simplificado considerablemente los trámites de reconocimiento de estudios.

Costa Rica ha ampliado el sistema de exámenes de madurez, que antes sólo abarcaba el bachillerato de enseñanza media, extendiéndolo a los estudios primarios. En Bolivia, Ecuador, Honduras y México se está introduciendo el sistema de créditos académicos, y este último país ha puesto en funcionamiento programas de educación destinados a adolescentes que por causas socio-económicas no terminaron la educación primaria, a fin de que tengan la posibilidad de realizarla en tiempo breve mediante un aprendizaje intensivo e individualizado. Son éstos unos pocos ejemplos indicativos del esfuerzo que en el mismo sentido se realiza en otros muchos países de la región.

Por otro lado, se extienden las medidas tendientes a eliminar los obstáculos que impiden la continuidad de los estudios. Para ello, varios países han comenzado a introducir la llamada "promoción automática" de los alumnos en los diversos grados, a implantar el sistema de materias optativas y a disminuir las rigideces y formalismos de los procedimientos de evaluación y las exigencias para la promoción.

(b) Las reformas curriculares

75. La Reunión estimó que uno de los avances más importantes que se han experimentado desde que se efectuó la Conferencia de Ministros lo constituye la creciente atención a la renovación de los contenidos de la educación, que se manifiesta en la intensa labor de reestructuración curricular que comienza a observarse en muchos países de la región. Son varias las nuevas características de este esfuerzo dignas de destacar. Se tiende a convertir la labor de mejoramiento del currículo en un proceso permanente y continuo. Para ello se ha comenzado a establecer unidades técnicas específicas encargadas de realizar y coordinar la tarea y se hacen esfuerzos para dotarlas de los mecanismos de consulta a los educadores y de los equipos interdisciplinarios requeridos. Se trata éste de un notable progreso con relación al pasado, cuando las reformas de planes y programas de estudio constituían una acción ocasional y apresurada, efectuada por comisiones ad hoc, que realizaban la tarea con orientación técnica y con motivación escasas.

Por otro lado, se tiende a vincular la labor de las unidades de currículo con las instituciones de investigación educacional y de formación de educadores. Además, se comienza a superar la concepción limitada de la programación curricular como la preparación de un nuevo documento de programas de estudio, enfocándola como una planificación que prevé y coordina los diferentes elementos (contenido, métodos, textos y materiales didácticos, formación de los educadores, sistemas de evaluación, etc.) que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Fue interesante para la Reunión conocer las experiencias que se realizan en algunos de los países del Caribe, en los que el proceso de mejoramiento del currículo se efectúa con la participación activa de grupos de educadores en ejercicio y en los que la actividad va acompañada del diseño y de la preparación de los materiales didácticos correspondientes.

De modo general, este movimiento hacia una revisión más seria y crítica de los currículos se orienta a hacerlos más flexibles y prácticos, al fortalecimiento del contenido social, científico y tecnológico de la enseñanza, y a su adaptación a las necesidades y al medio ambiente cultural y socioeconómico de las diferentes regiones geográficas y grupos de la población. La orientación más significativa radica en el esfuerzo por vincular más estrechamente los contenidos con la vida del trabajo y de la producción. Por esta razón es notable la importancia que se concede a las actividades prácticas y a la orientación vocacional.

La actualización y la renovación de los contenidos curriculares se observa más claramente en la reforma de los programas de ciencia y tecnología. En esta labor participan eficazmente organismos tales como el "Instituto Nacional de Enseñanza de las Ciencias", de Argentina; el "Centro de Capacitación para Profesores de Ciencias", de São Paulo, en el Brasil, y otros que cumplen objetivos semejantes. Sin embargo, apenas se está en los comienzos de la acción más intensa y sistemática que recomendó la Conferencia de Ministros para que la ciencia y la tecnología desempeñen un papel más relevante en la educación, y para enriquecer e integrar mejor el contenido, modernizar los métodos de enseñanza, actualizar la formación del personal docente y dotar a éste de instrumental didáctico adecuado.

También ha de señalarse el esfuerzo de algunos países para reforzar los componentes de cultura general y de formación social en las modalidades de la enseñanza media de carácter tecnológico y, a la inversa, para introducir principios científicos y actividades que propicien la aplicación de la tecnología en la educación general y en los contenidos correspondientes a las áreas de formación social y cultural.

Del mismo modo continúan o se inician acciones para enriquecer el currículo para la formación social, mediante la introducción de contenidos relativos a la educación sexual y familiar, a la comprensión de los fenómenos ecológicos y de población y a los problemas relacionados con la salud y la nutrición. Se realizan ensayos, por ahora de alcance limitado y de carácter experimental, para integrar funcionalmente estos contenidos dentro de los currículos. Sin embargo, como sucede en el caso de las ciencias y la tecnología, es mucho lo que queda por hacer para que, dentro del espíritu de las recomendaciones de la Conferencia de Ministros, la enseñanza de las ciencias

sociales se vincule más con las realidades y los problemas del contexto social mundial, nacional y local y contribuya a preparar a los educandos para comprenderlos y para cooperar en su solución.

Un avance significativo es la atención que comienza a darse a las investigaciones sistemáticas relacionadas con el currículo. El Seminario sobre Técnicas de Evaluación del Currículo, organizado por la Unesco en Caracas en 1974, y cuyas recomendaciones están contribuyendo notoriamente al desarrollo de las ideas y las acciones en este campo, propició un intercambio de experiencias entre especialistas latinoamericanos en la materia y permitió conocer proyectos importantes de investigación, como los realizados sobre la enseñanza de la biología en la Facultad de Educación de la Universidad de Sao Paulo; un proyecto de educación matemática y científica, en Argentina; una investigación sobre procesos de enseñanza-aprendizaje, en Colombia; un proyecto de evaluación de planes y programas de la educación general básica, en Costa Rica; un estudio sobre evaluación del currículo, en la Universidad de West Indies, en Jamaica; una evaluación de programas de telesecundaria, en México, y otros similares emprendidos en diversos países. Se presenta esta serie de ejemplos porque ponen de relieve el esfuerzo hecho para fundamentar las reformas curriculares en procesos científicos de investigación y evaluación de la pertinencia de los currículos existentes y de los resultados obtenidos en su aplicación, y ya no tanto a base de opiniones subjetivas y de reformas emprendidas a partir de una idea vaga sobre la necesidad de los cambios.

(c) Extensión de la educación preescolar o inicial

76. De las exposiciones de los participantes y de los informes presentados en la Reunión, se desprende que la educación preescolar o inicial, destinada a atender en forma integral al párvulo, constituye una preocupación de la mayor parte de los países, y que en algunos de ellos esta etapa de la acción educativa, que antes se dirigía casi exclusivamente a las zonas urbanas, en los últimos años se está extendiendo a los sectores urbanos marginados y al área rural. En esta situación están, entre otros, Argentina, Cuba, Chile, El Salvador y Perú.

(d) Impulso a la educación tecnológica

77. La orientación más significativa en este campo radica en el esfuerzo para vincular más estrechamente los contenidos curriculares y programáticos con la vida del trabajo y con la producción en general. En los últimos años, los países han dado un fuerte impulso a la educación tecnológica, mediante el establecimiento de nuevas modalidades educativas relacionadas con el mercado ocupacional y del trabajo, creando un sistema de carreras cortas o intermedias para la preparación de mano de obra calificada y de mandos medios, y concediendo una importancia creciente en los currículos a las actividades prácticas y a la orientación vocacional.

Un aspecto interesante de la discusión sobre el tema de la educación y el trabajo fue el que se refiere a las iniciativas de introducir el concepto del trabajo por diferentes vías y a lo largo del proceso educativo, por ejemplo, a través de la integración de actividades teórico-prácticas, de

actividades de producción durante el período escolar y de prácticas laborales en las empresas y, en general, en los lugares de trabajo. Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Panamá y la República Dominicana están entre los países que han dado mayor impulso a estas iniciativas.

Los sistemas de educación regular están desarrollando interesantes acciones mediante diversos mecanismos para lograr el apoyo y la participación de las empresas, facilitando las instalaciones para el trabajo del educando y permitiendo la transferencia de las experiencias de sus propios técnicos. Un avance notorio en estas modalidades educativas lo ofrecen Argentina, Brasil y Cuba. Otro ejemplo interesante es el señalado por Perú sobre el uso de la televisión para el desarrollo de programas de educación básica laboral para la capacitación tecnológica.

(e) La tecnología como medio auxiliar para el desarrollo de la educación

78. La introducción de nuevas técnicas de enseñanza y la utilización de tecnologías han contribuido a dar un nuevo impulso a la educación. La radio y la televisión están siendo utilizadas tanto para apoyar las actividades académicas como para extender la educación individual y comunitaria. Otros medios, como la enseñanza por correspondencia, los textos de instrucción programada y la prensa también se emplean en la enseñanza.

De acuerdo con los informes de los participantes, los países están creando instituciones, algunas de carácter nacional, para la utilización coordinada de los medios de comunicación en el campo de la educación. Esto sucede, fundamentalmente, con la televisión. Es el caso de Argentina con la Telescuela Técnica, y del Brasil con el Programa Nacional de Teleducación (PRONTER), que tiene la finalidad de integrar las actividades didácticas y educativas, a través de la radio, la televisión y otros medios; en Chile existe el Consejo Nacional de Televisión, que es presidido por el Ministro de Educación; en Ecuador, una Sección de Tecnología Educativa, dependiente del Departamento de Programación Educativa del Ministerio de Educación; en Perú, el Instituto Nacional de Teleducación; y en Paraguay, el Centro de Teleducación.

Los medios de comunicación se están utilizando en forma creciente en actividades educativas destinadas a ampliar significativamente la cobertura que tradicionalmente se alcanza con ellas, como son la alfabetización y la educación permanente, la enseñanza controlada abierta y semiabierta para la educación regular y la capacitación profesional de jóvenes y adultos. En relación con estas actividades, pueden citarse, entre otros países, Brasil, México, Perú, República Dominicana y Venezuela.

(f) Renovaciones en la formación y en la capacitación del personal

79. Se puso de manifiesto en la Reunión, que en América Latina existe una tendencia a ubicar la formación de docentes en el nivel superior de la enseñanza, con la finalidad de que éstos alcancen una actitud permanente de autovaloración de su trabajo y sean capaces de realizar tareas de investigación y evaluación, de preparación y desarrollo del currículo y de utilización conveniente de los recursos didácticos disponibles.

Durante los últimos años, un considerable número de países han reformulado sus planes y programas de formación docente, a fin de acomodarlos a los nuevos principios y metodologías del trabajo educativo. Países como Argentina, Chile, Ecuador, México y Paraguay introdujeron cambios, elevando el nivel de formación de los docentes, por lo general con un ciclo básico común para alcanzar el título de maestro de primaria, y con un ciclo posterior para formar docentes de la educación de nivel medio.

Otras iniciativas concretas que también se destacaron son el perfeccionamiento y la capacitación del personal en servicio de distintos niveles y modalidades, mediante diversos mecanismos, como es el caso del Brasil, con los módulos de enseñanza; de Colombia y Chile, con Centros y Secretarías Regionales de Capacitación del Magisterio; del Ecuador, con el Instituto Nacional de Perfeccionamiento Docente; de Panamá, con la Dirección de Formación y Perfeccionamiento del Personal Docente; y del Perú, mediante el Instituto Nacional de Desarrollo Educativo, cuyas acciones se llevan a cabo en los niveles nacional, regional y local.

(g) La reestructuración administrativa

80. Un elevado número de países de la región han reestructurado sus administraciones educativas en los últimos años y, al mismo tiempo, están introduciendo métodos y tecnologías modernas para agilizar los procedimientos. Una motivación común que puede detectarse es el deseo de romper con la fuerte centralización que, por lo general, impera en los ministerios de educación, y con la incomunicación que, por lo común, existe entre sus diferentes servicios.

Igualmente, se observan importantes progresos en relación con la regionalización o sectorización de los países en unidades geopolíticas que permiten identificar los reales problemas y necesidades de las comunidades.

Entre los países que han presentado ejemplos de cambios en sus estructuras administrativas, teniendo como principal motivación la regionalización pueden citarse Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, Perú y Venezuela.

(h) Mejoramiento de la educación de los grupos menos favorecidos

81. En las exposiciones de los participantes se destacó el impulso que han dado los países a la educación rural y a la de los grupos campesinos y urbanos marginados, mediante el establecimiento de varios tipos de organización escolar y extraescolar, como, por ejemplo, núcleos educativos, escuelas campesinas, escuelas de producción, núcleos de concentración rural, etc. A fin de ofrecer mayores oportunidades de absorción y retención escolares para la población, los sistemas de administración y de supervisión se han mejorado y, aún más, sus acciones se integran en forma mancomunada con las de las demás agencias responsables del desarrollo (salud, alimentación, agricultura, bienestar social, etc.).

De las numerosas iniciativas que fueron conocidas por la Reunión, destinadas a contribuir al mejoramiento educacional, cultural, económico y social de los sectores campesinos y grupos urbanos menos favorecidos, pueden destacarse las siguientes:

En Argentina, se experimentan algunos proyectos de capacitación en los cuales las mismas comunidades rurales expresan sus necesidades y sus aspiraciones; en Ecuador, dos institutos normales superiores están especializados en educación rural y bilingüe. Por su parte, Honduras, Venezuela y otros países han establecido programas especiales en las zonas fronterizas; las brigadas para el desarrollo rural, las misiones culturales, las aulas rurales móviles y las salas populares de lectura dependientes de la Dirección de Educación Extraescolar fueron creadas en México con el propósito de contribuir al desarrollo global de las comunidades rurales. En Panamá y Paraguay se ha trabajado en cambios curriculares que atienden los ejes de interés formulados por las comunidades rurales, de acuerdo con las características productivas locales. En Perú, dentro del Plan de Educación Campesina se han integrado algunas acciones de capacitación con el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, y en la República Dominicana se ha producido una ampliación de las áreas técnicas en la educación media que permite ofrecer mayores oportunidades para las poblaciones urbanas y rurales menos favorecidas.

(i) La participación comunitaria

82. En la Reunión se hizo notar que en los países de la región se han creado, a diversos niveles, mecanismos de participación social, lo cual permite no sólo recoger las aspiraciones de todos los grupos y sectores interesados en el problema educativo, sino lograr un mayor consenso para la aplicación de las reformas educativas que se están introduciendo.

En los informes de los participantes se citan numerosos ejemplos que ponen de manifiesto esta apertura de los sistemas educativos para lograr, por una parte, un conocimiento más cercano de la realidad, y por otra, para aprovechar las potencialidades que tiene la comunidad, todo ello con el objeto de desarrollar la educación.

En Argentina se ha establecido la modalidad de los convenios con empresas, instituciones públicas y privadas, sindicatos y otras asociaciones de la comunidad. En Brasil, los mayores avances han sido alcanzados en el campo de la educación supletoria, que incluye la alfabetización: a nivel estadual se organizan comisiones de enlace entre el sector educativo, la comunidad y los diversos sectores de la actividad socioeconómica. Los consejos de escuelas que funcionan en Cuba constituyen uno de los mecanismos para asegurar la participación social en la base de ese país. En las direcciones provinciales de educación del Ecuador se han creado unidades de desarrollo comunal, tendientes a lograr la integración y el desarrollo de las comunidades menos favorecidas. Mediante el apoyo comunitario, la educación, especialmente en las áreas rurales, logra las facilidades y el incremento de los recursos que le permite ampliar y mejorar su infraestructura; tal es la experiencia de varios países, entre ellos Argentina, Chile, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú. La reforma de la educación peruana ha creado los núcleos educativos comunales, y a este nivel ha constituido los consejos educativos comunales, integrados por la comunidad magisterial, la comunidad de padres de familia y las autoridades representantes de otros

sectores e instituciones locales. De este mismo país resulta interesante referirse al Plan Nacional de Educación Alimentaria, cuyo objetivo es la elevación del nivel de cultura alimentaria de la población, que es coordinada multisectorialmente, y del que la educación forma parte integrante.

La Secretaría de Educación de la República Dominicana está reforzando las acciones de participación de las comunidades en la educación; con esta finalidad ha creado la Oficina de Coordinación y Orientación de las Sociedades de Padres y Amigos de las Escuelas.

(j) Desarrollo de la educación especial

83. Varios expositores se refirieron a avances importantes que, en el ámbito de la educación especial, han experimentado los sistemas educativos de los países de la región.

Se han creado instituciones y centros educativos para atender a niños y jóvenes con impedimentos físicos, psíquicos y sociales, con el propósito de lograr su recuperación e integración a la vida de la comunidad. Un avance digno de destacar es la nueva y más amplia concepción de la educación especial, la que no se limita al problema de niños y jóvenes anormales, sino que proyecta su atención a los escolares regulares con dificultades de aprendizaje. En algunos países, como es el caso de Chile, han comenzado a establecerse "Unidades de Diagnóstico", orientadas a la identificación de tales dificultades y sus causas y a asistir a los educadores en la adopción de medidas para la superación de aquéllas.

PROBLEMAS QUE PERSISTEN Y PRINCIPALES OBSTACULOS ENCONTRADOS

84. Se han señalado las tendencias y las realizaciones más significativas de los países de la región en cuanto a la renovación de las estructuras, el contenido, la orientación y los métodos de la educación, que son, sin duda, indicadoras de una creciente inquietud por introducir cambios en direcciones que parecen adecuadas. Sin embargo, en muchos casos se trata de microexperiencias, de proyectos-piloto y de iniciativas y acciones de alcance limitado que no han logrado aún suficiente extensión como para imprimir una configuración y un estilo diferentes a los sistemas educativos tradicionales, que continúan inalterados en su modelo fundamental. En realidad, la mayor parte de esas acciones se inspiran implícitamente en los mismos principios y en los mismos valores pedagógicos del pasado, que en ellas ejercen el mayor peso, aun cuando las reformas proclamen que sus orientaciones son diferentes. Mucho se ha avanzado, pero todavía es largo y difícil el camino que queda por recorrer, para que los gérmenes innovadores, ya presentes, penetren en los sistemas y los transformen.

Principales obstáculos a los cambios

85. Si las transformaciones de los sistemas educativos de la región se plantean, naturalmente, sobre la base de modelos estructurales caracterizados sobre todo por el contexto socioeconómico-educacional de cada uno de los países de la región, es lógico suponer que también los problemas y limitaciones varían de acuerdo con las condiciones propias de cada país, por lo que resulta muy aventurado pronunciar juicios aplicables de igual manera a todos y cada uno de ellos. Sin embargo, con todas las reservas del caso,

la Reunión estimó necesario referirse a algunos factores que, en forma y en grado diferentes, han hecho que algunas reformas no hayan logrado ir más allá de las formulaciones generales, y que otras sólo hayan podido tener una aplicación parcial y de efectos muy limitados, o que hayan encontrado serias resistencias. Esos factores son los que se especifican a continuación:

(a) Falta de participación oportuna y suficiente de los sectores implicados

86. En algunos casos, el proceso seguido ha sido el de la elaboración de la reforma por grupos técnicos ministeriales o por comisiones relativamente pequeñas y cerradas, las que a posteriori someten a consulta el producto terminado. Esto ha generado polémicas que, lejos de conducir a un análisis sereno y a una crítica constructiva, producen tensiones y conflictos que neutralizan definitivamente la reforma o que retardan su aplicación. La experiencia estaría indicando la necesidad de que se siga un procedimiento diferente, según el cual la reforma formulada sería ya el resultado de la participación organizada de los principales sectores implicados - educadores, estudiantes, padres de familia, organizaciones sociales y políticas de base, etc. - y de consensos obtenidos previamente. De esta manera, el proceso de reforma no solamente aseguraría su real eficacia, sino que contribuiría a la cohesión social y a la articulación de voluntades y esfuerzos en un asunto de importancia tan vital para los países como es el futuro de su educación.

(b) Escaso grado de instrumentación de las reformas

87. En otros casos, las reformas no han podido aplicarse, se ha retardado su ejecución o ésta ha sido errática, por permanecer en el plano de los propósitos y de las formulaciones de cambios y de principios generales, sin llegar a una planificación de su aplicación con señalamiento de tiempo y de recursos para obtener los diferentes objetivos, mediante proyectos coordinados y específicos de acción en los que se determinen las competencias y responsabilidades de su ejecución. De esta suerte, la implementación de los cambios o reformas se hace prácticamente imposible por falta de una traducción de sus objetivos en términos operativos y por la ausencia de estrategias para la transición desde la situación presente a la que se desea en el futuro.

(c) La falta de capacitación de los educadores y administradores para la ejecución de las reformas

88. En muchos casos no se ha emprendido o no ha sido suficiente y sistemática la acción de ilustración y de capacitación del personal directivo y docente para que éste se compenetre con la naturaleza y con las implicaciones de los cambios que se deseaba promover. La Reunión estimó que, en la base de los obstáculos que están frenando las intenciones renovadoras, se encuentra la falta de orientación para el cambio en los planes de formación y perfeccionamiento del personal docente. Otro tanto puede decirse respecto de quienes asumen la dirección de los establecimientos educativos.

(d) Rigideces legales

88. En varias oportunidades, los participantes en la Reunión se refirieron al serio obstáculo que significa la existencia de una legislación escolar copiosa, detallista y rígida, tanto en su concepción como en su aplicación, que deja poco lugar para las iniciativas y las innovaciones educativas y que proyecta sus rigideces sobre el sistema en su conjunto y sobre sus diversos componentes.

(e) Factores de inestabilidad y discontinuidad

90. Aparte de los obstáculos antes mencionados, algunos participantes se refirieron a la incidencia de factores sociales y políticos que no siempre favorecen la continuidad y persistencia de los esfuerzos de renovación de la educación. En ocasiones, cada nuevo gobierno o equipo ministerial repone el proceso de reformas y cambios desde una nueva perspectiva, sin una evaluación de los elementos y resultados de las anteriores reformas ya en marcha, que permita identificar los componentes y las acciones válidos que merecerían ser mantenidos y reforzados, para asegurar la continuidad del esfuerzo educativo nacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De conformidad con las consideraciones anteriores, la Reunión formula las conclusiones y recomendaciones siguientes:

91. Las reflexiones de la Conferencia de Ministros de 1971 sobre la renovación global de los sistemas de educación siguen manteniendo su plena validez y actualidad, y lo que falta es una más consecuente y sistemática aplicación de sus recomendaciones. Inspirados en el espíritu de éstas, todos los países de la región han hecho esfuerzos para introducir cambios en sus sistemas educacionales, y, en algunos de ellos, los avances han sido más notables. Este esfuerzo deberá continuar e intensificarse, para que los cambios y las realizaciones iniciales, en muchos casos de índole y de cobertura limitadas, se consoliden y amplíen, teniendo como objetivo la democratización de la educación y un mayor y mejor servicio de ésta a los requerimientos del desarrollo y de la transformación de los países.

92. En este esfuerzo continuado, el mayor acento habrá de ponerse en la reorientación de la formación y de la capacitación permanente de los educadores; en la apertura y el enriquecimiento de las estructuras, mediante modalidades nuevas y más variadas de educación escolar y extraescolar, articulándolas, para atender las necesidades múltiples y diferenciadas de educación de la población; en la renovación continua de los contenidos de la educación, y en el empleo combinado y más intenso de nuevas tecnologías de enseñanza-aprendizaje y de los medios de comunicación social. A ello ha de añadirse, como condición fundamental del cambio, una nueva concepción del rol que corresponde a los tres agentes principales de la educación: el educador, el educando y la comunidad.

93. En cuanto a los educadores, para que el proceso de cambio y mejoramiento de la educación responda a las orientaciones y a los nuevos criterios de la política educativa, es indispensable la introducción, con carácter inmediato, de nuevos conceptos para la formación de los mismos. Se trata

pues, de formar nuevos cuadros docentes, no sólo para que comprendan las finalidades de la educación, sino también la naturaleza y la trascendencia de las innovaciones educativas en función del desarrollo nacional. Los futuros educadores, sea cual fuere su especialización, deberían estar conscientes de que son parte de un sistema integral de educación. Su formación, en consecuencia, debe inspirarse en estos nuevos elementos de comprensión de la problemática del desarrollo nacional y, dentro de éste, de la educación. Es urgente que, tanto en la formación de los futuros educadores como en la capacitación y perfeccionamiento de los que ya ejercen la docencia, se incorporen nuevos contenidos y orientaciones, de acuerdo con las concepciones y con los objetivos renovadores de la educación, que han comenzado a hacerse presentes en la región.

94. En lo que respecta a las estructuras, es cierto que el éxito de la educación depende, en definitiva, de la manera como se realice el proceso de enseñanza-aprendizaje y de la relación interpersonal de maestro y discípulo. Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos de los cambios innovadores se realiza adecuadamente en la medida en que exista un tipo consecuente de organización escolar y en que la estructura del sistema educativo tenga previstos los mecanismos óptimos para que el proceso educativo se opere en las mejores condiciones. Se debe, por lo tanto, revisar y prestar una adecuada atención a los dos grandes sectores de la operación educativa: el de la educación escolar regular y el de la educación paralela, supletoria o complementaria, con la introducción de nuevas modalidades, flexibles y coherentes, que permitan el acceso del trabajador a los diversos niveles educativos. Ello implica superar los viejos moldes de departamentalización escolar. En otras palabras, se sugiere que las nuevas estructuras que se establezcan permitan a los individuos llegar, por caminos variados y opcionales, hasta el grado de educación más óptimo y obtener el reconocimiento social de su esfuerzo personal.

95. En el contexto de los esfuerzos de renovación de la educación, la Reunión atribuyó el papel central a la renovación curricular, ya que de los contenidos de la educación formal y de la extraescolar dependerán el mejoramiento real de la calidad de la educación, la vinculación de ésta con las necesidades del desarrollo nacional y la concreción de los cambios de orientación que se desean imprimir a la educación.

Habrà que comenzar por superar la concepción de los programas como listas interminables de conocimientos inconexos, muchos de ellos irrelevantes para los fines directos de la formación, así como la adopción de programas extraños a las circunstancias, a las necesidades y a la cultura de nuestros pueblos.

Basándose para ello en métodos rigurosos de evaluación de su pertinencia y resultados, los procesos de revisión del contenido de los programas deben ser permanentes y ocupar una parte muy importante del quehacer de todos los docentes y de las actividades de planeamiento y asesoramiento de los ministerios de educación.

Sin llegar al establecimiento de dos sistemas paralelos, con una dicotomía impropia de lo urbano y lo rural, se debe prestar especial atención a que los contenidos se adapten a los requerimientos de las zonas menos desarrolladas, como son las rurales, y que responda a las necesidades y a los niveles ocupacionales y productivos de esas regiones.

Los nuevos contenidos deben inspirarse en los avances científicos y tecnológicos, no sólo para el conocimiento y la aplicación de los mismos, sino también para fomentar los inéditos, en especial el espíritu de iniciativa y el poder creador, de los que mucho está necesitando el desarrollo de la región. Asimismo, la nueva concepción curricular ha de inspirarse en la idea de que la educación es un proceso continuo que dura toda la vida, esto es, que no se agota con la información que proporciona la escuela, sino que los contenidos deben, ser, más que todo, motivadores y orientadores para la investigación la reflexión, la crítica constructiva, el análisis y la capacidad de autoaprendizaje.

Para dar nueva vida al currículo y a los métodos de enseñanza y un sentido más social a la educación,, debe procurarse el aprovechamiento de los recursos del ambiente y de la comunidad. El aprendizaje es un acto eminentemente social, y la socialización se lleva a cabo a través de una variedad de agentes, incluida la escuela, la que debe vincularse con esos agentes para con ello enriquecer su acción.

En lo que atañe a los contenidos y a los niveles de eficiencia y de calidad de la educación, otro aspecto muy importante es asegurar que no exista ninguna discriminación de hecho entre los diferentes grupos o clases sociales. De ello dependerá en gran medida la democratización de la educación y, por lo tanto, de la sociedad en su conjunto.

En lo que respecta a medidas concretas que se recomienda adoptar en los procesos de reestructuración curricular se sugieren las siguientes:

- El establecimiento de niveles o de módulos de aprendizaje básico fáciles de ampliar y de adaptar a las condiciones y a las exigencias educativas de diferentes grupos y de diferentes comunidades;
- La incorporación de contenidos regionales y locales que estimulen la radicación del individuo en su propia zona, interesándole en la realidad de su medio ambiente;
- El diseño de programas de estudio que, superando el estrecho marco de la escuela, consideren las vivencias laborales y den énfasis al carácter formativo que éstas tienen;
- La introducción de una flexibilidad curricular que permita opciones alternativas, aplicables en función de los diferentes grupos sociales y de las diferentes circunstancias ambientales;
- Los esfuerzos necesarios para acompañar las innovaciones curriculares de programas sistemáticos de producción y distribución de materiales

didácticos y de capacitación del personal docente, supervisor y director de establecimientos educativos, para la aplicación de los nuevos currículos y la utilización de los nuevos materiales.

96. En lo tocante a la utilización de nuevas tecnologías en educación, la Reunión subraya que éstas no deben ser entendidas como un agregado más a los métodos tradicionales, sino como una parte integrante de los procesos de aprendizaje. En este sentido, la Reunión recomienda realizar una investigación exhaustiva en los países de la región, para conocer en profundidad los proyectos y experiencias con que se cuenta y las limitaciones que aquéllas tienen para un aprovechamiento más intenso y racional de los nuevos medios, en particular la teleeducación. Con este mismo propósito es urgente disponer de información sobre experiencias significativas de utilización de tales medios fuera de la región y contar con la colaboración de las agencias internacionales, especialmente la Unesco, que poseen el mejor conocimiento sobre la materia.

Puesto que las mayores limitaciones económicas e infraestructurales de los servicios educativos se dan en el medio rural, es conveniente que las acciones tiendan a favorecer preferentemente a dichas zonas, teniendo en cuenta su realidad y los condicionamientos que esa realidad presente.

En los años recientes se ha operado un notable desarrollo de los programas de teleeducación en toda la región. La educación a distancia ya ha comenzado su primera fase; la de instalación. La mayoría de los países cuentan con algún tipo de actividades teleeducativas, y muchos de ellos están ampliándolas, puesto que las experiencias que hasta el momento se han llevado a la práctica por programas estatales y privados muestran la extraordinaria gama de posibilidades que ofrece el uso de los medios de comunicación a distancia para solucionar en gran medida los problemas educativos de los países.

Contra los prejuicios que hasta hace muy poco se oponían a la utilización de los recursos de la moderna tecnología aplicada a la educación, a menudo calificados como elementos de lujo, la práctica demuestra que, debidamente adaptados a las condiciones específicas de los países y a sus diferentes regiones o zonas, constituyen un medio indispensable para lograr las metas de democratización y mejoramiento de la calidad de la educación. En la mayor parte de los países, los programas de teleeducación se desarrollan por instituciones autónomas o privadas. Salvo raras excepciones, el interés de los ministerios de educación no se ha traducido en acciones concretas para asumir un rol promotor y coordinador del empleo de la teleeducación en función de la reformas y de los planes de desarrollo de la educación nacional.

Por otra parte, los programas que existen, por lo regular han surgido sin que para su implantación se parta de un estudio que establezca las debidas prioridades, y a menudo como resultado de un intento, a veces realizado con mucho acierto, de solucionar aspectos parciales de un gran problema carencial educativo.

Ante esta situación, la Reunión subraya la necesidad de que se den los pasos necesarios para que los países puedan contar con un sistema articulado de programas y medios de educación a distancia. A este respecto convendría centrar la atención en las acciones siguientes:

- Identificación de los aspectos de la educación que demandan una atención prioritaria, realizada por medios teleducativos y con respecto a los cuales la utilización de estos medios resulta más adecuada y eficaz;
- Flexibilización de las disposiciones legales que encasillan el proceso educativo dentro del modelo escolar tradicional y que impiden una utilización más amplia y funcional de dichos medios en los procesos de educación;
- Y, particularmente, la adopción de medidas para que, a nivel gubernamental, exista una política nacional coherente y explícita de utilización de la tecnología educativa, con determinación del papel que ésta debe cumplir en el esfuerzo global de democratización y de renovación de la educación.

97. Finalmente, un aspecto de fondo que se destacó en las deliberaciones es el que se refiere a la nutrición escolar. Se estimó indispensable recomendar que los programas nutricionales escolares y familiares se intensifiquen en los países de la región. Una proposición concreta se refiere a la declaración de la nutrición como derecho del escolar, precepto que convendría incluir en las legislaciones educativas.

TEMA III: LOS INSTRUMENTOS PARA LA RENOVACION DE LA EDUCACION

MARCO DE REFERENCIA

98. Para sus deliberaciones sobre este tema de la Agenda, La Reunión tomó como punto de partida y como criterio básico las reflexiones y recomendaciones que la Conferencia de Ministros de 1971 hizo sobre cuatro aspectos principales: la planificación educativa; la administración de la educación; la investigación educacional y la formación de especialistas para el desarrollo educativo.

99. En lo que se refiere a la planificación de la educación, la Conferencia expresó su satisfacción por los progresos logrados en América Latina durante la década del 60 en la introducción de su concepto y práctica, mediante el establecimiento de mecanismos técnicos específicamente consagrados a realizar y coordinar sus procesos, a elaborar estudios y diagnósticos sobre la situación y las necesidades educativas y a formular planes. Sin embargo, se juzgó que los resultados obtenidos no correspondían a las expectativas que se tuvieron al inicio de dicha década con relación al papel de la planificación como instrumento de formulación de políticas educativas vinculadas con las políticas de desarrollo nacional y como herramienta de racionalización del esfuerzo educacional. Se expresó la necesidad de que la planificación superara la etapa de simple previsión del desarrollo cuantitativo de la educación, procurando alcanzar otras dimensiones relacionadas con la evaluación crítica de la eficacia y de la forma en que los sistemas educativos responden a las necesidades de la sociedad.

100. En cuanto a la administración de la educación, la Conferencia subrayó la necesidad de que se emprendiera una transformación sustancial de sus estructuras y de su funcionamiento, acompañada de un esfuerzo simultáneo de formación y entrenamiento de su personal, a fin de incrementar la capacidad y la eficiencia de la misma. Con ello, la Conferencia se hacía eco de las frecuentes críticas a las limitaciones estructurales y operativas de la administración educativa, tales como la falta de coordinación entre las distintas agencias e instituciones responsables de la educación, la excesiva centralización en la toma de decisiones, la persistencia de procedimientos empíricos, el burocratismo y la escasa tecnificación de sus servicios.

101. Con respecto a la investigación, los documentos utilizados por la Conferencia registraron los esfuerzos realizados en América Latina para institucionalizar sus procesos mediante el establecimiento de organismos consagrados a esa tarea de modo permanente. Sin embargo, se observó la escasez de investigaciones evaluativas de la eficiencia tanto interna como externa de la educación, la ausencia de una planificación de las investigaciones que respondiese a un orden de prioridades y la escasa vinculación de los procesos de investigación con los de planificación y de reforma educativas.

102. Entre las condiciones que se consideran indispensables para la transformación de los sistemas educacionales, la Conferencia de Ministros hizo especial énfasis en la necesidad de contar con una gama más amplia y diversificada de especialistas. Los intentos posteriores de reforma de la educación

planificación imperantes en años anteriores. Se ha comenzado a articular y, en ocasiones, a integrar los procesos de planificación y los de reforma de la educación, a diferencia de lo sucedido en general en la década anterior, en la que se establecía una perjudicial y arbitraria distinción entre los aspectos cuantitativos, económicos y administrativos de la educación, de los que se ocupaba la planificación, y los cualitativos o pedagógicos, encargados por lo general a comisiones de reforma, con escasa o nula intercomunicación entre ambos esfuerzos. Los efectos favorables de esta tendencia se pueden observar ya en países como Brasil, Costa Rica, Panamá y Perú.

Otro avance con respecto a años anteriores es el que representa el esfuerzo por llegar a una planificación regional, e incluso local, de la educación. Para ello se han comenzado a establecer unidades regionales de planificación coincidentes con las jurisdicciones político-administrativas, o con las regiones establecidas para la descentralización de la administración de la educación, o con la regionalización contemplada en los planes de desarrollo socioeconómico nacional. Este enfoque y este esfuerzo de regionalización de los planes de educación está permitiendo en algunos países ciertas modalidades de participación de la comunidad en el proceso de planificación, así como la articulación de ésta con la planificación de otros aspectos del desarrollo socioeconómico.

Otros aspectos en los que se registran progresos son los relativos a la desagregación de los planes en programas y proyectos específicos y a la planificación a corto plazo. Aumenta el número de países que formulan planes operativos anuales o bienales, generalmente articulados con procesos de programación presupuestaria. Algunos de ellos han logrado llegar a una aplicación de las políticas, planes y reformas de la educación mediante una administración por objetivos, que canaliza los esfuerzos a través de una gama de proyectos de ejecución coordinada. De este modo, por lo menos en algunos casos, se está respondiendo a la preocupación que antes se tenía por la escasa o nula aplicación de los planes y por la poca operatividad real de la planificación.

La administración de la educación

105. Durante el último quinquenio, algunos países han realizado esfuerzos para introducir cambios en las estructuras de su administración educacional, a fin de adecuarlas a las nuevas orientaciones en materia de educación y a las crecientes y complejas responsabilidades que se asigna a los gobiernos en este campo del desarrollo nacional.

Un avance notable operado desde la Conferencia de Ministros de 1971, lo constituyen los esfuerzos de descentralización y regionalización de la educación, así como la tendencia a organizar sus estructuras en términos de funciones esenciales, y no tanto ya en función de organismos, muchas veces inconexos, vinculados a sectores y a aspectos parciales del desarrollo del sistema.

Por otra parte, y reforzando la anterior tendencia, la implantación del nuevo concepto organizativo de la "nuclearización" de servicios y procesos educativos en los planos zonal y local, que se está extendiendo en los países,

permitirá instaurar nuevos mecanismos de administración y planificación al nivel mismo de funcionamiento de las instituciones educativas, favoreciendo de este modo los procesos de participación de las comunidades.

También en unos pocos países se aprecian algunos progresos en lo que se refiere a la tecnificación del proceso administrativo, sobre todo merced a la incorporación de la computación como instrumento de apoyo en la gestión de personal y en el manejo financiero, y mediante la adopción y utilización de técnicas modernas de organización, particularmente en la dirección y gestión de proyectos educacionales.

La investigación educacional

106. La implantación de la planificación en el sector de la educación durante la década del 60 contribuyó a poner en evidencia la urgente necesidad de que se intensifique la investigación en el campo propio de la educación y en el de las ciencias humanas que con ella se relacionan.

La Conferencia de Ministros captó esta inquietud y la hizo explícita en su Declaración General al señalar que "es imperativo que todo el proceso de renovación esté apoyado por la investigación y la experimentación y que existan las instituciones adecuadas que hagan de la renovación un proceso permanente". A la vez que reconocía esa necesidad, la Conferencia llamó la atención de los gobiernos en el sentido de que es preciso consagrar recursos financieros para crear, ampliar y mejorar los instrumentos institucionales de investigación que contribuyan al esclarecimiento de las opciones políticas que se presentan a la educación. La Declaración General fue aún más concreta en este aspecto al recomendar que los países asignaran a la investigación "por lo menos un 1% del monto total de los créditos que son otorgados a la educación".

Si se observa lo que ha acontecido con la investigación educativa latinoamericana en los últimos años, puede concluirse que ha habido una creciente preocupación por ella. Esto se evidencia en el aumento del número de centros dedicados a esta labor, en los planteamientos que se han expuesto en distintas reuniones regionales y en el mayor deseo de los investigadores educacionales por establecer contactos e intercambiar experiencias y resultados.

En el último quinquenio se han realizado algunas reuniones regionales sobre investigación educacional que han tenido un apreciable impacto en el mejoramiento de la intercomunicación de los centros de investigación y que han contribuido a impulsar esta actividad. Entre ellos cabe citar el Seminario Latinoamericano sobre Planeamiento e Investigación de la Educación, convocado por la Unesco y celebrado en Chile en 1971, y cuatro seminarios de directores de centros latinoamericanos de investigación educacional, realizados en México (1972), Brasil (1973), Argentina (1974) y Perú (1975). Además, debe mencionarse la serie de seminarios nacionales organizados en 1974 y 1975, con la colaboración de la Oficina Regional de Educación de la Unesco, en Argentina, Barbados, Chile, Guyana, Nicaragua y Paraguay, y que culminaron con un seminario regional de evaluación de estas experiencias nacionales.

En la actualidad existe en América Latina un cuadro abundante y bastante variado de instituciones que se preocupan de la investigación educativa. Así, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE) publicó en 1974 un directorio de "Entidades colombianas que investigan en educación" registrando en él un total de 46 entidades, de las cuales 17 pertenecen a universidades, 19 dependen del sector público y 10 del sector privado. Estas entidades realizaron, o estaban realizando, 385 investigaciones en el período que va desde 1968 a 1973. Por su parte, la Oficina Sectorial de Desarrollo de la Educación del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina tiene un directorio de 78 centros de investigación educacional en ese país. Esta situación se repite en los demás países, lo que estaría indicando un notable avance, al menos en cuanto a la preocupación por el problema de la investigación educacional y por el establecimiento de instituciones específicas y de programas para llevarla a cabo.

La formación de especialistas para el desarrollo de la educación

107. En este aspecto tan importante de las Recomendaciones de la Conferencia de Ministros se advierte un cierto progreso en los años más recientes. Un número creciente de educadores y funcionarios de la administración educacional ha tenido la posibilidad de efectuar estudios de especialización en el exterior, particularmente en cursos de postgrado realizados en los Estados Unidos de Norteamérica y en países europeos.

A su vez, la mayoría de los proyectos de asistencia regional, internacional o bilateral en materia de educación, particularmente los que la Unesco ejecuta dentro del marco de la programación por países del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incluyen un componente cada vez más importante de recursos para la formación de especialistas en diversos campos de la educación.

Los mismos países, ya sea a través de sus propias instituciones de formación, o bien con la cooperación internacional o regional, han comenzado a desarrollar acciones orientadas a la formación de administradores de la educación. Estas acciones han sido promovidas por los ministerios de educación, las universidades y otros organismos, como institutos de administración pública o centros de investigación.

Una importante acción de carácter regional en materia de capacitación de planificadores y administradores de la educación es la que ha venido realizando la Oficina de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, así como la efectuada por la OEA mediante sus cursos multinacionales.

Lo más importante a este respecto es la conciencia que se ha venido adquiriendo de que no basta con el esfuerzo formador de personal docente, sino que también es necesario contar con un número cada vez mayor de especialistas que conformen los equipos interdisciplinarios que requiere la orientación, la administración, la planificación y la evaluación del desarrollo educacional. Las dificultades que se encuentran para la adecuada instrumentación de los planes y reformas de la educación en la región ponen de manifiesto la urgente necesidad de disponer de ese personal especializado.

PROBLEMAS QUE PERSISTEN Y OBSTACULOS ENCONTRADOS

Aunque son dignos de todo encomio los esfuerzos realizados por el desarrollo de instrumentos para la concepción, la ejecución y la evaluación de las políticas de transformación global de la educación, la Reunión ha identificado, sin embargo, una serie de deficiencias que es preciso superar en el menor tiempo posible.

108. En lo concerniente a la planificación de la educación ha de lamentarse que, mientras en algunos países los organismos planificadores, sus equipos de personal y otros requisitos que aseguren eficacia han sido mejorados notablemente, en otros, en cambio, la situación no ha evolucionado de la misma manera por la menor importancia atribuida en las esferas gubernamentales a tan importante y decisivo instrumento del desarrollo educacional.

De modo general, es mucho el esfuerzo que aún falta por realizar para que la planificación llegue a ser un instrumento habitual y efectivo de vinculación de la educación con los requerimientos del desarrollo de los países y garantía de una óptima racionalidad y productividad en el empleo de los recursos, así como un ingrediente efectivo de los procesos de formulación de políticas y estrategias educativas y de las operaciones de la administración educacional. Tales eran las expectativas y los propósitos cuando los representantes de los gobiernos en la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación, celebrada en Lima en 1956, recomendaron por primera vez la adopción del concepto y de la práctica de la planificación como instrumento necesario para el desarrollo educativo.

En muchos casos, todavía no se ha logrado que los organismos de planificación posean el nivel técnico indispensable que exige la compleja tarea que deben realizar, porque no se les ha dotado de los equipos interdisciplinarios de especialistas requeridos. Tampoco se ha obtenido en suficiente grado que los responsables en los ministerios de educación de la conducción de los diversos aspectos, niveles o modalidades de la educación se integren en el proceso de la planificación. Del mismo modo, los contactos y la articulación de los organismos de planificación de los ministerios de educación con los de la universidades, con los de otros ministerios que realizan programas educativos y con los organismos gubernamentales a cuyo cargo está la planificación general del desarrollo, en múltiples casos son extremadamente deficientes. El resultado ha sido la imposibilidad de muchos países para llegar a una verdadera planificación integral de su educación y, en consecuencia, a una coordinación del esfuerzo educativo nacional.

Por lo que se refiere a su amplitud y cobertura, la planificación sigue predominantemente circunscrita a la educación escolar y, dentro de ésta, a los niveles y modalidades que son de la directa competencia de los ministerios de educación. Sólo en muy pocos casos los planes poseen un carácter integral e incluyen y coordinan el desarrollo de la educación escolar y extraescolar en todos sus niveles y formas. No se logra aún un sistema coherente de planificación de la educación, ni planes realmente nacionales que aseguren

la participación de un solo proceso de los diferentes organismos públicos y privados que desarrollan acciones en el campo de la educación o, al menos, la articulación entre los procesos de planificación que cada uno de ellos realiza. La planificación está todavía lejos de asegurar una coherencia en los objetivos y una articulación de las acciones emprendidas y de los recursos institucionales y financieros utilizados para el desarrollo de la educación.

Otra observación hecha por la Reunión se refiere al escaso progreso alcanzado en lo tocante a los elementos de información estadística y de investigación necesarios para la planificación. Por regla general, después de quince años de haberse iniciado el esfuerzo de planificación de la educación, los sistemas estadísticos de los países de la región siguen presentando serias deficiencias en cuanto a la cobertura de los datos, su grado de desagregación y los procedimientos de recolección y procesamiento. A medida que, en sus diagnósticos y en sus previsiones, la planificación ha intentado abarcar más aspectos de la educación y profundizar en su tratamiento se ha encontrado con esta seria limitación. Por otro lado, los organismos de planificación no han captado suficientemente la importancia y la necesidad de un programa sistemático de investigaciones que suministre elementos de juicio para la labor de diagnóstico y para la adopción de decisiones. Dichos organismos no han logrado articularse con las instituciones de investigación existentes en los países, tanto en el campo de la educación como en áreas con ella conexas, ni aprovechar y canalizar los programas de éstas hacia las necesidades de la planificación. Los países de América Latina cuentan ya con recursos institucionales para la investigación, ciertamente no todo lo abundantes que fuera deseable, pero que bien aprovechados podrían contribuir a una mejor identificación de los problemas y de las necesidades educacionales y a una evaluación de las acciones aplicadas para resolverlas.

Un aspecto en que mucho se ha insistido, y que fue vigorosamente subrayado por la Conferencia de Ministros, es el que se refiere a la participación de los diferentes sectores sociales implicados en los procesos de la planificación y de la reforma educativas. Sólo en pocos casos se ha prestado atención al establecimiento de los mecanismos adecuados y efectivos para esta participación. Si ésta ha sido limitada en lo que toca a los propios responsables oficiales de la administración de la educación en el proceso de preparación de los planes, aún más lo ha sido la de las asociaciones de educadores y de estudiantes, de las corporaciones laborales y profesionales, de los sindicatos, de los representantes de los diversos sectores de la economía, etc. De hecho, no son pocos los planes y reformas de educación que en la región han debido archivarse o que han encontrado resistencia de diversa índole e intensidad para su aplicación, debido en buena parte a una escasa o inadecuada atención a este requisito de la participación. La Reunión insiste en la necesidad de pasar a un estilo de planificación más realista y efectiva, en la cual el Plan se obtenga como resultado de un proceso progresivo de consultas y de acuerdos sobre metas y cambios que deben introducirse en los sistemas de educación. De este modo, el Plan, como producto final de ese proceso, estructura y hace explícitos acuerdos y decisiones ya tomadas, y no simplemente formula proposiciones para ser consultadas y discutidas a posteriori.

109. En lo que concierne a la administración de la educación, a pesar de los esfuerzos ya mencionados para mejorarla, adolece de serias deficiencias que no le permiten cumplir con la eficacia deseable sus complejas responsabilidades de orientación, planificación, coordinación y evaluación del desarrollo educativo. En muchos casos, los organismos responsables del gobierno y de la administración de la educación parecieran estar desbordados por el incremento acelerado y por la creciente complejidad de la realidad educacional de los países. Con frecuencia, esas mismas administraciones conciben planes, reformas o innovaciones que luego quedan sin efecto por incapacidad para implementarlas y llevarlas a cabo.

Entre los factores que determinan situaciones semejantes pueden señalarse los siguientes:

- La excesiva centralización de la toma de decisiones que, por lo regular, se efectúa a nivel de la administración central, sin que guarde mucha relación con las realidades y con los requerimientos de las diferentes regiones o zonas del país. Mientras la empresa educativa se expande más y más en todas las direcciones del territorio nacional, la autoridad sigue concentrándose en la cúspide de la organización, impidiendo interpretar los problemas en su contexto real y retardando la solución de los mismos.
- La tendencia de la administración educacional a transformarse en fin de sí misma, al tratar de asegurar su propia supervivencia, sin relación muchas veces con la realidad educativa y con las declaraciones oficiales sobre los grandes objetivos del sistema.
- El conservadurismo y el excesivo tradicionalismo de la administración, que en ocasiones opone tenaz resistencia a las propuestas de cambio que surgen de diversos estamentos.
- Los métodos de trabajo empleados, que responden a una administración de tipo tradicional, así como la falta, además, de una adecuada circulación de la información entre el nivel central y las instancias intermedias y de base.
- Los equipos de trabajo, que a menudo no están en condiciones de utilizar técnicas avanzadas de análisis y racionalización de operaciones, debido a los sistemas adoptados para el reclutamiento del personal, a los bajos sueldos que generalmente ofrece el sector educación y al peso abrumador de una tradición burocratizante.

110. En lo que se refiere a la investigación educacional, la Reunión señala, entre otros muchos, los siguientes problemas y limitaciones:

- Ninguno de los países de la región ha dado cumplimiento en forma explícita a la recomendación de la Conferencia de Ministros de 1971 de consagrar a los programas de investigación educacional "por lo menos un 1% del monto total de los créditos que son otorgados a la educación".

- Falta de coordinación de las instituciones y de los programas de investigación educacional entre sí, y de éstos con los organismos y proyectos de investigación que se realizan en los países con relación a otros aspectos del desarrollo socioeconómico.
- Ausencia de una determinación de prioridades de investigación acorde con los requerimientos de conocimiento y de estudio de alternativas de solución de los problemas reales de la educación en los respectivos países. Las investigaciones se programan y emprenden muchas veces respondiendo al interés individual de los investigadores o de las instituciones de investigación.
- Falta de conocimiento por parte de los organismos responsables de la formulación de políticas y de la planificación y la administración de la educación, de los programas de investigación que se llevan a cabo y de sus resultados.
- Insuficiencia en las instituciones de investigación de los equipos interdisciplinarios calificados para realizar las investigaciones con rigor científico, aplicando los mejores métodos y técnicas disponibles.
- Ausencia de sistemas estadísticos y de centros de documentación que presten apoyo a las labores de investigación educacional.

111. En cuanto a la formación de especialistas para el desarrollo educacional, a pesar de los avances obtenidos, todavía no se dispone de ellos en la cantidad y diversidad suficientes. El número de especialistas que se forman fuera de la región es extremadamente reducido en relación con las necesidades. Además, la formación tiene el inconveniente de realizarse en contextos alejados y diferentes de la realidad en función de la cual los conocimientos adquiridos han de aplicarse y, lo que es más grave, ello retarda el esfuerzo que los países mismos deben hacer para desarrollar sus propios sistemas de formación en instituciones que, con carácter permanente, cumplan al mismo tiempo una función dinamizadora del avance educacional.

Las necesidades de formación que aparecen más evidentes son las que se refieren a especialistas en los campos de la planificación y la administración de la educación, la investigación educacional, la evaluación y programación del currículo, la tecnología de la educación y la formación de personal docente. En todos estos campos, los países han establecido instituciones o mecanismos que desarrollan programas sin contar para ello, por lo común, con personal técnico adecuado en cantidad y calidad.

Por lo que se refiere a la planificación y a la administración de la educación se observa escasez de personal especializado para la planificación universitaria, para la educación extraescolar y de adultos, para la planificación regional, para la programación financiera y para la formulación y evaluación de proyectos. Y, en lo que concierne a los administradores, se requieren programas intensivos de capacitación en administración pública y en modernas técnicas de gestión tanto para sus funcionarios en ejercicio como para quienes asuman funciones de dirección y de supervisión de la educación.

En lo que atañe a la elaboración y a la revisión del currículo, aumenta el número de países de la región que disponen de organismos técnicos dedicados específicamente a esta función, cuya labor, en numerosos casos, no rinde los resultados esperados por falta de los equipos interdisciplinarios que exige tan compleja tarea. Muchas de las reformas educativas en América Latina que implicaban cambios sustanciales en la orientación y en el contenido de la educación no han podido ser implementadas adecuada y oportunamente por falta de estos especialistas.

Por otra parte, los países han comenzado a dar mayor importancia a la utilización de nuevas tecnologías en educación, a la enseñanza programada y al empleo de la televisión y la radio con fines educativos. Con frecuencia, estos programas no pueden extenderse o su desarrollo adolece de serias fallas por escasez de personal técnico especializado. Resulta necesario y urgente contar con personal capacitado para la incorporación de estos modernos medios de comunicación en los procesos de democratización y de renovación de la educación.

Con respecto a la investigación educativa, como antes se indicó, los países de la región han incrementado considerablemente el número de instituciones y de programas, con escasez crítica de especialistas dotados del conocimiento de las técnicas e instrumentos respectivos. Los resultados, hasta ahora modestos, de los programas de investigación educacional en la región obedecen fundamentalmente a esta limitación.

Existe, por último, el problema de la gama de especialistas necesarios para la formación de los educadores. Las instituciones de formación de personal docente funcionan muchas veces con profesorado sin la especialización requerida, y cuyos miembros perpetúan las deficiencias de la formación que ellos mismos recibieron. Posiblemente sea en este campo en donde el esfuerzo tendría que ser más rápido e intenso para lograr una transformación sustancial de los sistemas de formación de los educadores, tal como señaló la Conferencia de Ministros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

112. En lo que se refiere a la planificación de la educación, es urgente revisar sus organismos, sus procesos y sus métodos, para superar sus actuales limitaciones, adecuarla a las nuevas orientaciones y tendencias de cambio educacional e imprimirle mayor dinamismo y eficacia. La Reunión estima que los hechos y las razones que hace veinte años llevaron a los gobiernos de la región a adoptar el concepto y la práctica de la planificación como instrumento necesario para un desarrollo de la educación coherente en sí mismo y con relación a los requerimientos de desarrollo social y económico de los países, no sólo conservan plena vigencia, sino que en la actualidad son aún más perentorios. El tamaño adquirido por la empresa educativa, la cuantía de los recursos que a ella se destinan, la multiplicación de programas y de instituciones públicas y privadas que los desarrollan y sobre todo las nuevas exigencias que los diversos sectores de la sociedad plantean a los sistemas educativos, hacen cada vez más necesaria la planificación. Sin un proceso adecuado, actuante y permanente de planificación se corre el grave peligro de que no

sólo continúen, sino que se acentúen, la baja productividad, los desequilibrios y las inadecuaciones resultantes de una dinámica expansiva y de un crecimiento acelerados carentes de la necesaria orientación hacia unos objetivos precisos, y de la articulación y coherencia indispensables. Este esfuerzo dirigido a la revisión y a la revitalización de la planificación educacional deberá realizarse en las siguientes direcciones:

Será necesario pasar de una etapa en la que la planificación era tarea de una oficina o de un departamento a otra en la que participen todos los sectores involucrados en el proceso educativo dentro y fuera de los propios ministerios de educación. La concepción de la educación como un servicio nacional en que comparten responsabilidades diversos ministerios e instituciones gubernamentales, instituciones privadas y grupos sociales de diversa índole, hace imprescindible que la planificación se conciba en la forma antes señalada.

En lo sucesivo será preciso que en los países se den los pasos que permitan contar con instancias y mecanismos de adopción de decisiones y de programación que aseguren una verdadera planificación integral de la educación, con participación concertada de todos los sectores, propósito éste hasta ahora incumplido. En tanto esto no se logre será muy difícil alcanzar la coordinación de propósitos, esfuerzos y recursos de que tanto necesita la educación de la región. Aún no se ha logrado una verdadera planificación educacional nacional que integre todas las acciones y que imprima organicidad, y por tanto efecto multiplicador, a la riqueza de esfuerzos parciales y dispersos que se efectúan por múltiples agentes educativos.

Otra aspiración todavía no cumplida es la de la planificación como un proceso necesariamente interdisciplinario, tanto en lo referente al personal técnico que trabaja en ella como en los aspectos que debe abarcar en sus diversas etapas. Mientras esto no se logre, será difícil que la planificación educativa supere sus actuales limitaciones de contenido y alcance, incorporando en mayor grado y de mejor forma los aspectos cualitativos y tecnológicos, económicos y sociales del desarrollo educacional.

Un acento especial habrá de ponerse en la planificación extraescolar y de adultos y en su articulación con el sistema formal. Se considera de la mayor importancia la promoción de nuevas técnicas de programación en el campo de la educación extraescolar. Poco se conoce en la región sobre el comportamiento que deben tener los planificadores frente al desarrollo de la educación extraescolar dentro del concepto de la educación permanente. Se promueven hoy día proyectos y acciones de la más diversa índole en este campo, sin que exista nexo entre ellos y sin que pueda apreciarse su real impacto en el conjunto del esfuerzo educacional.

Se considera de la mayor trascendencia perfeccionar los procesos técnicos de planificación con la introducción de técnicas de elaboración, evaluación y reajuste de proyectos. Muchos planes de educación en América Latina han quedado sin aplicación por falta de implementación de los mismos mediante proyectos específicos que permitan el agrupamiento de las acciones según los resultados esperados y según la asignación respectiva de responsabilidades en su ejecución.

Dado el alto nivel que ha alcanzado el porcentaje de recursos que los países consagran a la educación y las difíciles circunstancias en que se desenvuelven las economías de la inmensa mayoría de los países de la región, uno de los aspectos en que la planificación de la educación tendrá que poner mayor énfasis es, por una parte, en la racionalización de los recursos disponibles para su máximo aprovechamiento y, por otra, en la identificación de nuevas fuentes de financiamiento no convencionales, de modalidades de prestación del servicio que abaraten los costos y de módulos de financiamiento que combinen las aportaciones del sector público con las de los sectores productivos y las de las mismas comunidades. De esta acción dependerá en sumo grado el cumplimiento del propósito de la democratización y que la expansión de la educación no vaya en detrimento de su calidad.

Otro aspecto que merece especial atención es el relativo a la planificación regional. Los países están dando pasos rápidos para la descentralización y la regionalización de la administración y de las operaciones en favor del desarrollo tanto socioeconómico como educacional. Este esfuerzo se verá notablemente disminuido en sus efectos si no está apoyado por mecanismos y procesos, también regionalizados, de planificación de la educación. Por lo demás, será esta regionalización de la planificación, necesariamente integrada a la planificación a nivel nacional, la que permitirá en mejor forma la formulación y ejecución de planes y estrategias de educación diferenciados en función de las necesidades y aspiraciones de las diferentes zonas geográficas, socioeconómicas y de los diversos grupos de población.

Un esfuerzo especial deberá hacerse para un mejoramiento a corto plazo de los sistemas de recolección, procesamiento, análisis y divulgación de estadísticas sobre la educación. En este esfuerzo está llamada a cumplir un papel muy importante la introducción de técnicas de procesamiento y análisis de datos mediante la computación electrónica. Aún cuando prácticamente todos los países de la región disponen de estos medios, la educación es uno de los sectores más retrasados en el empleo de los mismos.

113. En lo que atañe a la administración de la educación, a ella son aplicables muchas de las observaciones que se acaban de expresar sobre la planificación. Sin embargo, la Reunión añade las consideraciones siguientes:

Ante todo, se debería proseguir e intensificar el esfuerzo ya iniciado para la descentralización o la desconcentración. Ello requiere, entre otras cosas, una precisa definición de funciones y competencias de las unidades de administración regional y una transferencia real de atribuciones, así como que se las dote de la infraestructura, del personal y de los servicios de apoyo adecuados y suficientes, y de un sistema eficaz de comunicación y retroalimentación con los mecanismos centrales.

Por otra parte, la descentralización o la desconcentración suponen una reestructuración consecuente y a fondo de las administraciones centrales, lo que con frecuencia no acaece. De lo contrario, el resultado puede ser la creación de nuevas unidades regionales burocráticas, con funciones simplemente nominales o que duplican las acciones de los organismos centrales, que continúan desarrollando su acción con las mismas estructuras y con las mismas competencias de antes. La descentralización supone un traspaso real de responsabilidades y de la gestión de los servicios educativos, y el fortalecimiento, en la administración central, de las tareas de orientación y planificación integral de la educación en función de los objetivos nacionales de desarrollo, la coordinación del esfuerzo educativo del país en su conjunto y el apoyo y la asistencia técnica a las unidades regionalizadas.

En relación con lo anterior, la Reunión estima de urgente necesidad que los ministerios de educación salgan del aislamiento en que con frecuencia operan, para establecer el contacto y la coordinación permanentes con los organismos de planificación nacional, con las universidades, con otras entidades públicas y privadas que desarrollan acciones educativas, con los gremios del magisterio, con las asociaciones de padres de familia y de estudiantes, etc. La Reunión insiste en que, posiblemente, el problema básico de la educación de la región estriba en la insuficiencia o en la falta de articulación, de coherencia y de complementariedad del esfuerzo educativo nacional. Se requiere voluntad e imaginación para encontrar los mecanismos que aseguren esta coordinación.

114. En lo que se relaciona con la investigación educativa, como ya se indicó, en la actualidad existe en la región un cuadro abundante y bastante variado de instituciones y de intentos de investigación, cuyos resultados son altamente insatisfactorios. Ello se debe, fundamentalmente, a la indeterminación de prioridades vinculadas con los problemas reales que afectan a los sistemas educativos. La Reunión estimó que debe darse prioridad a las investigaciones que tengan por objeto detectar las causas de las deficiencias y de las distorsiones actuales de los sistemas y evaluar los procesos educativos y los resultados de los mismos. Igualmente se observa una falta de coordinación de los esfuerzos de investigación educativa con los que se realizan en relación con otros aspectos del desarrollo socioeconómico de los países; como en el caso de la planificación, aquí falta también la interdisciplinariedad.

Frete a esta situación, se señalan algunos aspectos que es conveniente que se tomen en cuenta para mejorar los procesos de investigación educativa en los próximos años:

Los sectores responsables de la toma de decisiones deberían dar a conocer los campos y los niveles de investigación en que están interesados de acuerdo con la política educativa y proporcionar los medios financieros para el desarrollo de estas investigaciones por los diferentes organismos públicos y/o privados.

La asistencia técnica internacional, bilateral o multilateral debe orientarse principalmente a atender aquellas investigaciones que los organismos responsables de las decisiones en materia de política educativa señalen.

Asimismo es necesario que, a través de los mecanismos propios de cada país, se institucionalice la evaluación sistemática de las investigaciones educativas y que la eventual difusión de éstas se haga tanto en el país en que aquéllas se realicen como en los diferentes países de la región.

Debe fortalecerse la capacidad de investigación de los países no sólo estimulando la formación de investigadores, sino también desarrollando las facilidades institucionales y físicas que permitan disponer de un sistema coordinado para el fomento y la utilización de las diferentes investigaciones que se lleven a cabo, como, por ejemplo, la organización de centros nacionales de información y documentación educativas, etc.

115. En cuanto a la formación de especialistas para el desarrollo de la educación, los problemas señalados tanto en la planificación como en la administración y en la investigación, muestran palmariamente la necesidad de alcanzar, cuantitativa y cualitativamente, mejores niveles de formación. Si bien los países de la región han hecho esfuerzos apreciables en este sentido, aún aparecen muy evidentes las necesidades de especialistas, primordialmente en los campos de la administración y de la planificación, de la programación y de la evaluación del currículo, de la tecnología de la educación, de la formación de personal docente y de la investigación educacional.

Para resolver este problema, la Reunión recomienda la institución de una red regional de centros sostenidos por los propios países de América Latina y del Caribe, aprovechando para ello las infraestructuras que en ellos existen, y que, con la cooperación internacional, permita la formación, en la cantidad y en la calidad requeridas, de los especialistas antes citados. Una acción conjunta a este propósito por parte de los organismos internacionales y regionales de cooperación, en particular la Unesco y la OEA, sería recomendable, así como el apoyo financiero que a esta idea pudieran aportar el PNUD, el Banco Mundial y el BID. La concreción de esta recomendación permitiría desarrollar el principal instrumento de la transformación educativa, cual es la formación de cuadros técnicos dotados de una actitud innovadora y capaces de concebir, planear e introducir los cambios que las sociedades de los países de la región demandan de los sistemas de educación.

TEMA IV: LA COOPERACION REGIONAL E INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION

MARCO DE REFERENCIA

116. La Conferencia de Ministros de 1971 abordó el tema de la cooperación regional e internacional en el contexto de los propósitos de la integración latinoamericana y le consagró un capítulo especial en sus debates y recomendaciones. Expresó que "el impulso renovador y el desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura son factores esenciales para el logro progresivo de la integración regional". Añadió que la cooperación regional resultaba indispensable, y que la colaboración de los organismos internacionales, en particular de la Unesco, debía responder a prioridades y a problemas comunes a todos los países y a los propósitos de democratización y renovación por ella señalados.

En el caso concreto de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, se expresó que ésta debería proseguir sus tareas esenciales de asistencia técnica a los países, de formación de personal para los servicios nacionales de planeamiento y administración de la educación, de realización de estudios sobre los problemas educativos de la región y de prestación de servicios de documentación e información.

Por otro lado, en su Declaración General, la Conferencia señaló las siguientes prioridades para la acción de la Unesco en la región: "el desarrollo de los componentes científicos y tecnológicos de la educación; la búsqueda de fórmulas para superar la falta de articulación entre las estructuras escolares y las formas de educación extraescolar, y para vincular unos y otros con los problemas del trabajo y del empleo, en el espíritu de la educación permanente; la aplicación de modernos medios de comunicación a los procesos educativos; el mejoramiento de los procesos de planificación y de administración de la educación, y la capacitación del personal de alto nivel para la planificación y la reforma de la educación".

Tomando como base de sus reflexiones este marco de referencia, la Reunión se ocupó del cuarto punto de la Agenda, no sin lamentar el escaso tiempo de que pudo disponer para tratar con la extensión y profundidad deseables tan importante tema cual es el del papel que corresponde a la cooperación regional e internacional en los esfuerzos de desarrollo educacional.

LOS AVANCES REGISTRADOS

La cooperación regional y subregional

117. Dentro del marco del Convenio "Andrés Bello", los países del área andina continúan haciendo esfuerzos para dar una forma cada vez más completa y operativa a su propósito de aumentar el conocimiento y la solidaridad entre los países de la subregión, preservar su propia identidad y su patrimonio culturales y reforzar la cooperación para su desarrollo mediante acciones

conjuntas en los campos de la educación, la ciencia y la tecnología. Al mecanismo ya establecido de una conferencia anual de ministros de educación, precedida de una reunión de jefes de oficinas de planificación educacional, se ha agregado la creación de una Secretaría Ejecutiva del Convenio y de un Fondo con aportaciones de todos los Estados Miembros. Estas medidas, así como la mayor precisión alcanzada con respecto a los campos prioritarios de la cooperación, permiten prever a corto plazo importantes realizaciones del Convenio, como las logradas con la cooperación del PNUD y de la Unesco en los campos de la promoción del libro (Centro del Libro de Bogotá), de la teleeducación (Proyecto SERLA) y de la conservación del patrimonio histórico y cultural.

118. En América Central, en donde los esfuerzos para la cooperación subregional gozan de una larga tradición, dos organizaciones asumen esta responsabilidad: el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). El primero cumple esa tarea en el campo de la enseñanza superior, sobre todo mediante programas subregionales de formación de especialistas para responder a la demanda de cierto tipo de profesionales necesarios en todos los países del área; de intercambio de experiencias de reforma universitaria; de edición de libros y textos de utilidad común, etc. La ODECA cumple otras tareas de integración en los campos educativo y cultural. Actualmente se preparan las acciones de un vasto programa de educación para Centroamérica y Panamá, con la cooperación del PNUD y de la Unesco. No cabe duda de que este programa podría servir de núcleo inicial para canalizar y, posiblemente, para coordinar la acción de otras agencias regionales e internacionales que colaboran en el campo educativo y para revitalizar el esfuerzo de integración de esta subregión, que ha decrecido en los últimos años.

119. En los países de habla inglesa del Caribe, la Asociación de Libre Comercio (CARICOM), fundada con la finalidad de cumplir actividades de índole comercial, estableció en 1972 el "Consejo de Exámenes del Caribe" y creó una Oficina de Educación que ha iniciado una acción muy dinámica que, seguramente, se intensificará en los próximos años. En esta misma zona, la Universidad de West Indies, con sedes en tres países (Jamaica, Barbados y Trinidad-Tobago), es el centro de un amplio programa de educación y ha permitido la conjunción de esfuerzos de organismos internacionales (PNUD, Unesco y UNICEF) para colaborar coordinadamente en un solo proyecto que atiende necesidades educativas de toda la subregión.

120. En la esfera de la cooperación regional, uno de los hechos más importantes registrados durante el primer quinquenio de la década del 70 ha sido la continuidad y el fortalecimiento del Programa Regional de Desarrollo Educativo, Científico y Cultural de la OEA, que, financiado con aportaciones voluntarias de sus Estados Miembros, se realiza fundamentalmente a través de proyectos multinacionales y de acciones de apoyo a actividades nacionales y a proyectos especiales de la Cuenta del Mar del Plata. En lo que se refiere a la educación, dicho Programa cuenta con un amplio sistema de becas, y sus acciones principales se sitúan en los campos de la planificación y la administración de la educación, el currículo, las metodologías de la enseñanza, la tecnología de la educación, la educación técnica y la educación de adultos.

La Reunión tuvo la oportunidad de escuchar las exposiciones que hicieron el representante de la OEA y el Director de la Oficina Regional de Educación de la Unesco, sobre los esfuerzos realizados para establecer la relación y la cooperación entre las acciones de una y otra organización en la región. También debe hacerse referencia a la importante contribución hecha por el Banco Interamericano de Desarrollo a la educación en la región, particularmente a la enseñanza superior. En los últimos años, el BID ha comenzado a ampliar la cobertura de su acción, incluyendo otros aspectos como la educación rural y tecnológica en sus niveles básico y medio.

La cooperación internacional

121. La Reunión estimó que hacer un examen detenido de la cooperación internacional para la educación en América Latina y el Caribe excedía el marco de sus posibilidades. Se trata ésta de una tarea compleja que debería emprenderse cuanto antes, mediante estudios que permitan apreciar el volumen, la diversidad y las tendencias de esa cooperación a nivel de los países y de la región, y que serían muy orientadores y útiles para los gobiernos, en sus esfuerzos para canalizar y aprovechar mejor los recursos financieros y técnicos internacionales.

De todas maneras, la Reunión registró con optimismo el esfuerzo de los organismos internacionales, en especial la Unesco, para ajustar sus acciones a los requerimientos y prioridades de los países y para incrementar su colaboración en los programas de los gobiernos, mediante préstamos, subsidios o asistencia técnica.

122. La asistencia técnica, consistente en la facilitación de técnicos extranjeros, está a veces vinculada con los grandes préstamos para el desarrollo, y su base fundamental reside en la convicción de que el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos técnicos es útil, en determinado momento, para la ejecución de ciertas fases y aspectos de un programa educativo concebido por el mismo país. También hay tendencias de cambio en esta forma de cooperación internacional en América Latina. De la colaboración de expertos generalistas para un nivel, ramo o gran aspecto de la educación, se está pasando a la asistencia técnica en campos más especializados, como la planificación, la racionalización administrativa, la tecnología de la educación, la investigación educacional, el diseño de materiales didácticos, el análisis de sistemas, etc. Por otro lado, no se piensa ya que los expertos llegan a un país preferentemente para llenar un vacío en la calificación profesional del personal nacional, sino para incorporarse a grupos de especialistas del país respectivo, compartiendo experiencias en un mundo en el que este intercambio resulta indispensable en la búsqueda de soluciones alternativas para resolver determinados problemas. También es patente el paso de una asistencia individual a otra que se presta mediante equipos interdisciplinarios.

123. En los años recientes han aumentado considerablemente las posibilidades para que técnicos y funcionarios nacionales puedan perfeccionarse en el extranjero mediante becas. Este componente se incluye en forma sistemática en todos los proyectos de cooperación internacional. Aunque el sistema de estudios en el extranjero necesita todavía ser perfeccionado, son estimulantes algunos avances al respecto. La identificación de los campos de estudio se hace cada vez más en función de necesidades reales y de programas educativos en marcha, y ya no tanto para beneficio personal de los becarios, quienes se seleccionan con mayor rigor. Otra idea que se abre camino es la de aprovechar los recursos de la propia región, fortaleciendo determinados centros nacionales para establecer redes de formación de especialistas que permitan atender gran parte de las necesidades, sin que los becarios deban desconectarse de las realidades y los problemas del medio en el que deben aplicar su conocimiento. Por otro lado, se comienza a dar cada vez mayor importancia al tipo de beca destinada a vivir experiencias y a conocer soluciones a problemas que se aplican en otros países, y no simplemente a acumular conocimientos académicos y diplomas. Este intercambio de personas, así como otras actividades de cooperación e integración regionales, se verán altamente favorecidos por la aplicación del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, aprobado en México en julio de 1974.

124. El programa de actividades de la Unesco en la región ha aumentado considerablemente, debido a que a las acciones financiadas con su propio presupuesto se agregan numerosos proyectos que ejecuta como agencia especializada, con el concurso financiero de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros que suministran fondos en fideicomiso para este propósito.

En el último quinquenio, los proyectos PNJD/Unesco han aumentado de tal manera en número y en importancia que de los cinco que conoció la Conferencia de Venezuela se ha pasado a más de veinte, que benefician a casi todos los países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela). En su mayor parte, estos proyectos se proponen satisfacer necesidades nacionales en el empeño de los países por mejorar sus sistemas de educación, adecuándolos a las metas fijadas para el desarrollo nacional. Es por ello que el objetivo de formación de personal de alto nivel de especialización está presente en la mayoría de los proyectos en los campos del planeamiento y la administración de la educación, del planeamiento del currículo, de la investigación educacional, de la educación técnica y vocacional, de la educación en las zonas rurales, etc. A la atención que siempre se ha prestado a la formación y al perfeccionamiento del personal docente para los distintos niveles y ramas del sistema escolar, se agrega ahora un interés marcado por preparar personal para las diferentes modalidades de la educación no formal.

En el campo de la enseñanza técnica y profesional es importante mencionar los proyectos del Banco Mundial, en los que la Unesco asume responsabilidades técnicas. Tal es el caso de los proyectos de enseñanza técnico-industrial del Ecuador y de la República Dominicana; de enseñanza agrícola, en Chile, etc.

La Unesco participa, en muchos casos en colaboración con otras agencias especializadas de las Naciones Unidas, en alrededor de 26 proyectos del UNICEF que se realizan en los diferentes países de la región. Estos proyectos están orientados, preferentemente, al desarrollo rural integrado; a la educación del preescolar; a la formación y capacitación del personal para la educación escolar y extraescolar; a la organización de servicios seleccionados para la infancia, etc., contribuyendo así a reforzar y ampliar las acciones tendientes a asegurar la igualdad de oportunidades educacionales que con tanta insistencia preconizó la Conferencia de Ministros de Venezuela.

En cumplimiento de las recomendaciones de dicha Conferencia, la Unesco ha ampliado notablemente su programa de actividades regionales financiadas con su presupuesto ordinario y mediante su programa de participación en las actividades de sus Estados Miembros. El principal instrumento de ejecución del programa en la esfera de la educación es la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, cuyas funciones básicas son las siguientes: prestación de servicios de asistencia técnica rápida y oportuna a los países interesados, mediante el envío de misiones de corta duración; apoyo técnico a los proyectos realizados por la Unesco en la región; preparación de estudios e investigaciones comparados sobre aspectos importantes de la educación; servicio de documentación e información a las autoridades e instituciones nacionales y a los expertos y proyectos de la Unesco; organización y participación en cursos y seminarios regionales y nacionales, y colaboración en las actividades de otras organizaciones internacionales que operan en la región. El personal técnico de la Oficina ha sido reforzado con tres puestos de expertos asociados y con la creación, en el seno de la misma, de una Unidad de Educación en Población, constituida por cinco especialistas, cuyos puestos están financiados por el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población. El análisis de las interrelaciones existentes entre la dinámica de población y la educación constituye la esencia de las actividades de dicha Unidad; este análisis fundamenta la promoción y la asistencia técnica que aquélla proporciona a programas nacionales y regionales en las áreas de dinámica de población y planificación de la educación y de educación en materia de población. En 1974, 18 especialistas de la Oficina realizaron 80 misiones de asistencia técnica en 24 países de la región, en los campos de la planificación y la administración de la educación; el planeamiento y la evaluación del currículo; la educación de adultos; la investigación educativa; la educación en las zonas rurales; la enseñanza técnico-profesional de nivel medio, y la tecnología de la educación.

En el plano regional debe mencionarse también la acción de la Unesco dentro del marco de los programas que en beneficio de los Estados Miembros desarrollan el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL), el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) y el Centro de Construcciones Escolares para América Latina (CONESCAL), instituciones con las que la Unesco ha continuado cooperando estrechamente.

Entre las acciones que con mayor relieve se perfilan para el futuro inmediato de la educación en la región, hay que destacar los estudios realizados para la creación, en Venezuela, de un Centro Regional de Enseñanza Superior para América Latina y el Caribe, que se espera comience sus actividades en 1976.

También se ha iniciado, en 1975, un proyecto de responsabilidad compartida por la Unesco, la CEPAL y el PNUD, sobre educación y desarrollo en América Latina, que está llamado a prestar una importante contribución al análisis de los requerimientos que plantean las transformaciones sociales y el desarrollo económico de los países de la región, y a la evaluación del modo en que los sistemas educativos están respondiendo y deberán responder a dichos requerimientos en una perspectiva del futuro.

125. En síntesis, es notorio el avance que se aprecia en América Latina en lo que se refiere a las acciones de cooperación y de intercambio entre los países para analizar y resolver problemas educacionales comunes. Esa cooperación está llamada a convertirse en la fuente principal de recursos para el desarrollo de la educación en la región como conjunto, mediante la ampliación de su radio de acción y el refinamiento de sus mecanismos. Son también notorios los pasos que los organismos internacionales están dando para apoyar este movimiento de cooperación y, en general, para ajustar mejor sus programas a las prioridades señaladas por los gobiernos y para perfeccionar sus métodos de asistencia para hacer ésta más eficaz. La reestructuración que algunos organismos internacionales, como la Unesco, están operando en su seno, especialmente en el sentido de la descentralización, responde justamente a este propósito.

PROBLEMAS Y LIMITACIONES

126. Ha quedado atrás la época del concepto y de la actitud paternalista de la asistencia financiera y técnica, mediante los cuales los países más poderosos y ricos, directamente o a través de sus contribuciones a los organismos internacionales o regionales, pretendían ayudar a los países pobres trasladándoles sus propios modelos de desarrollo y, no raras veces, utilizando esa asistencia como instrumento de afanes expansionistas de índole económica y política. Ahora, los países menos desarrollados han tomado conciencia de que es a ellos mismos a quienes corresponde determinar su propio esquema de desarrollo y ejecutar el mayor esfuerzo para realizarlo, propiciando su mutua cooperación y aceptando una ayuda internacional inspirada no ya en el concepto de generosidad, sino en el de un nuevo orden económico y social mundial, en el que se distribuyan de manera más justa las oportunidades de vivir una existencia humana digna y en el que se compartan de modo más equitativo los beneficios del progreso. Sin embargo, es mucho aún lo que falta por lograr para que esta nueva concepción de la cooperación internacional inspire los programas, las acciones y los mecanismos de asistencia.

127. La Reunión expresó su preocupación por el impacto negativo que las tensiones y las crisis económicas mundiales puedan tener sobre las disponibilidades financieras de los organismos internacionales, limitando su capacidad para cooperar con los países en su progreso educacional.

128. Algunos participantes se refirieron a ciertas deficiencias que, en ocasiones, presenta la asistencia internacional y que le restan eficacia, tales como la lentitud en el proceso de reclutamiento y en el envío de los expertos a los países en el momento oportuno; la estructura rígida de algunos proyectos, que no permite adaptarlos a situaciones cambiantes; la escasez de proyectos interdisciplinarios e intersectoriales; las deficiencias en la capacidad de trabajo y de adaptación de algunos expertos; a los sistemas deficientes de supervisión y de evaluación técnicas de la marcha y de los resultados de los proyectos, y a la insuficiente coordinación entre las agencias que operan en los mismos campos. Sin embargo, la Reunión señaló, al mismo tiempo, que tales deficiencias no debían ser atribuidas única y exclusivamente a los organismos internacionales o de cooperación regional, sino que también se debían en parte a los mismos países que solicitaban la asistencia y que no siempre realizaban los esfuerzos necesarios para asignarle prioridades, coordinarla y aprovecharla óptimamente.

De todos modos, la Reunión subrayó que esas deficiencias, que deben ser superadas, de manera alguna implicaban un juicio negativo sobre la necesidad y la eficacia globales de la cooperación internacional, ni que tampoco debían hacer que se ignoren los grandes beneficios que ésta presta al desarrollo de la educación en la región.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

129. Por lo que respecta a las prioridades de la cooperación regional e internacional, la Reunión estimó que aquéllas vienen dadas por las grandes tendencias de cambio y por los problemas que se señalan a lo largo del presente informe, y que se resumen en sus párrafos 27 al 41. Dicha cooperación debería orientarse preferentemente a fortalecer esas tendencias y a apoyar las acciones y las experiencias innovadoras que, aunque todavía en escala limitada, ya han sido emprendidas por los países, a fin de asegurarles una mayor cobertura y un mayor impacto en la consecución de los propósitos de democratización y de renovación global de los sistemas educativos.

130. La Reunión expresó su satisfacción por el hecho de que los países comienzan a tener una participación cada vez mayor en la administración y el control de los proyectos de cooperación regional e internacional, participación que, en el caso de esta última, ha sido estimulada por el nuevo método de programación por países adoptado por el PNUD.

131. Se registró, con profunda preocupación, las consecuencias que para la continuidad y la ampliación de proyectos para el desarrollo de la educación en la región, pueden tener los problemas financieros que, por razones de diversa índole, enfrentan algunos organismos de cooperación internacional.

132. La mutua cooperación entre los países, dentro del espíritu de la integración y de la solidaridad regionales, para resolver problemas comunes mediante el intercambio de información, de experiencias y de especialistas, ha de fortalecerse y convertirse en un recurso más importante de asistencia para el desarrollo de la educación. Con este fin deben ampliarse y robustecerse los mecanismos regionales y subregionales de integración educativa y cultural. La cooperación internacional, en particular la de la Unesco y del PNUD, deberían consagrar gran parte de sus acciones a promover y vigorizar esta cooperación e intercambio entre los países.

Dentro de ese mismo espíritu solidario e integrador, la Reunión juzgó de suma importancia que, a la mayor brevedad posible, los países ratifiquen y pongan en práctica el Convenio sobre la Convalidación de Estudios, Diplomas y Títulos de Educación Superior suscrito por los países de la región en la Conferencia Internacional de Estados que, promovida por la Unesco, tuvo lugar en México en julio de 1974.

133. Asimismo, la Reunión recomendó con especial énfasis que se dé la mayor ayuda posible financiera, técnica u orientadora a los países del Caribe recientemente independizados, así como a aquellos que en el futuro obtengan su independencia, para integrarlos al esfuerzo común de los demás países de la región.

134. Es indispensable y urgente un mayor esfuerzo conjunto de los organismos internacionales y regionales que prestan asistencia técnica y financiera en el campo de la educación y de los gobiernos mismos, para una coordinación mayor y más efectiva de la cooperación que aquéllos proporcionan. Esta necesidad de cooperación resulta más evidente en lo que se refiere a las acciones

de la Unesco y a las de la OEA. Sería deseable que ambos organismos, sin perjuicio de la fisonomía y de los mandatos que los son propios, llegaran a acordar y realizar algunos proyectos conjuntos, de responsabilidad compartida, en campos en los que actualmente uno y otro realizan acciones independientes.

135. En cuanto a las modalidades de la cooperación, la Reunión reconoció el valor y la importancia de la que se presta, mediante expertos y consultores, en el marco de los proyectos acordados con los gobiernos. Sin embargo, se estima que, además de este tipo de asistencia, y en algunos casos en lugar de él, resultaría muy eficaz la cooperación para el intercambio de experiencias, de documentación y de especialistas entre los países, lo cual podría contribuir, además, a abaratar los costos y a obtener con ello un mejor aprovechamiento de los escasos recursos disponibles.

136. La Reunión atribuyó especial importancia a que todos los proyectos de asistencia internacional financiera y técnica para la educación den un mayor énfasis al componente de capacitación y formación de personal nacional, y que esta capacitación se efectúe en su mayor parte dentro de la región e incluso dentro del país mismo en que se desarrollan los proyectos. En esta forma, éstos podrían contribuir mejor al desarrollo de la capacidad endógena para la formación de los cuadros de especialistas que los países requieren para su desarrollo educacional. Del mismo modo, es conveniente que todos los proyectos incluyan un componente de investigación en los campos respectivos de operación.

137. Parece necesario que los organismos internacionales y regionales de cooperación para el desarrollo de la educación efectúen entre sí las consultas del caso y una coordinación en lo que se refiere a la realización de conferencias, seminarios o reuniones, con el propósito de evitar la repetición de temas y recomendaciones y de asegurar la complementación de las iniciativas.

138. Finalmente, la Reunión expresó su satisfacción por las acciones emprendidas por la Unesco en el sentido de la descentralización y el fortalecimiento de sus mecanismos de operación en la región y, en lo que respecta a la Oficina Regional de Educación, recomendó que se aumente su capacidad para que amplíe e incremente las funciones que, en forma muy dinámica y eficiente, viene cumpliendo de cooperación al desarrollo educacional de la región. En términos generales, los participantes en la Reunión esperan que las consideraciones y recomendaciones contenidas en este informe puedan de alguna manera reflejarse en los programas de acción que la Unesco diseñe y emprenda en el próximo futuro en América Latina y el Caribe. En este orden de ideas, la Reunión estimó que quizá sea necesario transformar la estructura operativa misma de la Unesco en la región, a fin de que se coordinen mejor las acciones de sus Oficinas Regionales.

ANEXOS

ORDEN DEL DIA DE LA REUNION

1. Apertura de la Reunión
2. Elección de la Mesa Directiva
3. Aprobación del temario de la Reunión:
 - a. La democratización de la educación
 - b. La renovación global de los sistemas de educación
 - c. Los instrumentos para la renovación de la educación
 - d. La cooperación regional e internacional
4. Debate general sobre los puntos del temario
5. Constitución de Grupos de Trabajo
6. Examen de documentos por los Grupos de Trabajo
7. Discusión y aprobación del informe final
8. Clausura de la Reunión

ADHESIONES Y VOTOS DE RECONOCIMIENTO

Adhesión a Guatemala

Con motivo del devastador terremoto que asoló a Guatemala, tanto el Director General de la Unesco como los representantes de los países que hicieron uso de la palabra en la sesión inaugural de la Reunión, expresaron en sus respectivas alocuciones, sus condolencias al gobierno y al pueblo guatemaltecos.

En su primera sesión plenaria, y a propuesta de la representante del Paraguay, la Reunión acordó testimoniar la solidaridad de los participantes con el hermano pueblo de Guatemala. Asimismo, aprobó una proposición del representante de Costa Rica en el sentido de solicitar al Director General de la Unesco la adopción de medidas especiales de asistencia técnica para responder urgentemente a las necesidades más perentorias que tiene Guatemala en materia de educación.

En nombre de los participantes, el Presidente de la Reunión transmitió al Excmo. Sr. Presidente de la República de Guatemala el pesar de los mismos por la catástrofe de que recientemente había sido víctima dicho país.

Homenaje al Sr. René Maheu

La Reunión rindió un sentido homenaje a la memoria del ex Director General de la Unesco, Sr. René Maheu, recientemente fallecido, guardando un minuto de silencio.

Reconocimiento a la Oficina Regional de Educación de la Unesco

A propuesta del representante de Bolivia, se resolvió, por unanimidad, declarar el reconocimiento de los asistentes a la Reunión por la atinada y eficiente labor de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe. Asimismo acordó sugerir a la Unesco que incremente los medios financieros y el personal de dicha Oficina, para que ésta pueda colaborar más estrechamente con los países de la región, que en este momento tienen grandes necesidades de desarrollo, y reconocer la notoria labor que realizan el Director de la Oficina Regional y sus colaboradores.

Agradecimiento al Gobierno de Panamá

A propuesta del representante de México, la Reunión aprobó, por aclamación, formular un voto de agradecimiento al Gobierno de la República de Panamá, y en especial a su Ministro de Educación, por la hospitalidad y por la eficaz cooperación que ha prestado para el desarrollo de sus trabajos.

Adhesión al pueblo panameño

Un voto de solidaridad con el pueblo panameño en la lucha por su liberación total, presentado por los representantes de Cuba, México y Perú, fue acogido con expresiones de simpatía por la mayoría de los participantes en la Reunión. En vista de que varios de éstos expresaron que carecían de mandato para resolver sobre el particular, se acordó no someter a votación dicha moción y que constara en el informe final el proyecto de resolución, cuyo texto es el siguiente:

Considerando:

Que la educación constituye uno de los medios más efectivos para lograr la liberación de los pueblos.

Que los participantes en la Reunión convocada por la Unesco para evaluar la aplicación de las recomendaciones formuladas por los Ministros de Educación en 1971, en Venezuela, efectuada en la ciudad de Panamá entre el 9 y el 14 de febrero de 1976, hemos percibido la penetración cultural y la presencia colonialista de los Estados Unidos en Panamá, en el territorio denominado Zona del Canal.

Que el espíritu de solidaridad que caracteriza a los pueblos de América nos compromete a expresar nuestra posición frente a la injusta situación que sufre la nación panameña.

Resuelve:

Manifestar nuestro apoyo solidario a la lucha del pueblo panameño por su liberación total, expresada en el reconocimiento de la acción valiente y decidida emprendida por su líder, general Omar Torrijos Herrera.

Solicitar el respaldo de los organismos internacionales que tengan alguna participación en la consideración de este problema, de acuerdo con la dignidad y el respeto que se merecen los pueblos libres y soberanos.

Enviar copia de esta resolución al Gobierno panameño y a las organizaciones correspondientes.

ANEXO III

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DIRECTOR GENERAL
DE LA UNESCO, SR. AMADOU-MAHTAR M'BOW, EN LA
SESION DE CLAUSURA DE LA REUNION

Señor Ministro de Educación,
Señor Presidente,
Excelentísimos Señores,
Señoras y Señores:

Al tomar la palabra en esta sesión de clausura, mis primeras frases serán para decirles cuánto lamento el que mis muchas obligaciones no me hayan permitido encontrarme entre vosotros desde un principio y seguir vuestros trabajos como hubiera sido mi deseo.

Pero ante todo, quisiera expresar una vez más al Gobierno de la República de Panamá la viva gratitud de la Unesco por la generosa y calurosa hospitalidad que su país ha dispensado a esta reunión sobre la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el Desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Venezuela en diciembre de 1971.

Hay que felicitarse de que esta reunión haya tenido lugar en Panamá que, fiel a las recomendaciones y a la Declaración de la Conferencia de 1971, ha entrado, como algunos otros países de América Latina y el Caribe, en un proceso de transformación fundamental de la educación a fin de acentuar su carácter democrático y adaptarla a las exigencias de un desarrollo económico, social y cultural, basado esencialmente en la satisfacción de las aspiraciones legítimas de su pueblo a una vida mejor y más digna. Pero en el interés activo manifestado por el Gobierno panameño por esta reunión descubro también un eco de la vocación geográfica y de los antecedentes históricos de un país que sus habitantes llaman con mucha razón "el puente del mundo". En efecto, ¿cómo no hacer un paralelo entre la voluntad manifestada por los Ministros de Educación reunidos en Venezuela en 1971 de ver fortalecerse la integración de América Latina y del Caribe en las esferas de la educación y de la ciencia y el primer congreso de los pueblos americanos reunidos aquí mismo en 1826, hace exactamente 150 años, por Simón Bolívar, el Libertador?. El proceso de la integración regional es ciertamente largo y difícil, pero las realizaciones que dan testimonio de su interés, más aún de su necesidad, así como las perspectivas de su desarrollo, están en el centro de vuestras deliberaciones.

Vuestra reunión -he podido comprobarlo con satisfacción- ha respondido muy bien a los objetivos de la Organización, a saber, reforzar su acción regional completando las conferencias periódicas de ministros con reuniones de especialistas de alto nivel cuya misión esencial es revisar la aplicación de las resoluciones aprobadas por esas conferencias y formular, con destino a los Estados Miembros y a la Unesco misma, recomendaciones sobre los reajustes

reconocidos como necesarios, así como sobre las medidas que mejor pueden contribuir a preparar la siguiente conferencia ministerial. En efecto, los textos que habéis elaborado permitirán tener en cuenta la evolución más reciente de los sistemas de educación de vuestros países y el dinamismo que les caracteriza. Por eso me es muy grato agradeceros muy sinceramente vuestra participación en esta reunión y los trabajos de investigación que habéis realizado en vuestros países respectivos para alimentar así vuestros debates con una información debidamente actualizada.

Antes de presentar algunas observaciones sobre vuestras recomendaciones, desearía subrayar que si, durante algunos años, se ha oído hablar con frecuencia de una crisis de la educación, cuya existencia era admitida por ciertos Estados pero vigorosamente negada por otros, hemos llegado ya a una etapa en la que la reflexión sobre los lazos que existen entre la educación y la sociedad permite deducir con mayor claridad principios rectores para la acción que debe llevarse a cabo, tanto en los países industrializados como en los que se encuentran en desarrollo.

A este respecto, quiero rendir tributo a la calidad de vuestros debates, los cuales, aún habiéndose centrado en torno a los problemas propios de América Latina y el Caribe, pueden tener gran importancia para el resto del mundo.

En lo que atañe a la democratización de la enseñanza, que era el primero de los grandes temas inscritos en el orden del día de la reunión, los textos que habéis aprobado presentan tanto mayor interés cuanto que vuestros países tropiezan en esta materia con numerosas y complejas dificultades. En efecto, si bien el derecho de todos a la educación está ya reconocido, a mi juicio de modo irreversible, la situación continúa caracterizándose por una insuficiencia de los medios educativos, y esto a pesar de la expansión de la población escolarizada. Cierzo que la escolarización de América Latina y el Caribe ha progresado a un ritmo cada vez mayor; pero, en el año que acaba de terminarse, apenas el 75% de los niños de 5 a 11 años de edad frecuentaron la escuela. Conviene pues, como decís, desplegar nuevos esfuerzos para seguir acelerando el progreso. Otro tanto sucede en materia de alfabetización. Si América Latina puede presumir de haber reducido el porcentaje del analfabetismo (para la población de 15 años y más) el 34.4% en 1960 al 27.6% en 1970, no deja de ser cierto que, en valor absoluto, el número total de adultos analfabéticos sigue estacionario, y supera la cifra de 40 millones.

Es preciso por consiguiente, como indicáis, estudiar nuevas soluciones que permitan utilizar mejor los recursos disponibles para ponerlos sobre todo al servicio de las regiones esclavizadas y de las poblaciones dispersas, así como para llegar a algunas categorías sociales marginalizadas. En cuanto al caso particular de la alfabetización, habéis puesto un justo empeño en sacar las lecciones de los muy diferentes programas puestos en ejecución en diversos países. A este respecto, las conclusiones hacen resaltar muy oportunamente la importancia determinante de las opciones políticas. En último análisis, la eliminación del analfabetismo depende de la voluntad de vuestros gobiernos. Pero esa voluntad misma será insuficiente si no se apoyara en un

esfuerzo convergente del conjunto de la población y, en especial, de las organizaciones que la representan y de los cuerpos (sindicatos, personal docente, estudiantes, por ejemplo) cuya movilización para una decisiva acción de masas constituye, a reserva de una preparación previa, una garantía segura de éxito. A este respecto, mi visita a Panamá me ha permitido comprobar el papel esencial que pueden desempeñar esas organizaciones, sobre todo los sindicatos, al servicio de una alfabetización asociada a las aspiraciones de las capas populares más desfavorecidas en el marco de los programas educativos, como muy justamente lo recomendó la Conferencia de Ministros de 1971.

Como en la Conferencia de Venezuela, habéis insistido en la situación desfavorable en que se encuentra la población de las zonas rurales en lo tocante a la educación en general. En 1972, la Tercera Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, convocada en Tokio por la Unesco, expresó una preocupación análoga. En todas partes del mundo, la educación moderna registra en las regiones rurales sus más graves deficiencias. Esto pone en evidencia una vez más la interdependencia de los factores sociales y económicos. En un estudio reciente, el Banco Mundial estima que el 20% de la población de América Latina se encuentra en una situación de pobreza extrema, disponiendo únicamente de una renta anual inferior a 50 dólares y que, en 14 países de América Latina y del Caribe, el 30% de los trabajadores agrícolas carecen de tierras. En su informe anual sobre la situación de la alimentación y de la agricultura en 1974, la FAO hace notar que, si para el conjunto del mundo la producción alimentaria por persona ha aumentado en un 0.8% anual entre 1962 y 1972, ese aumento sólo ha sido del 0.2% en América Latina. De ahí que, en 1970, por ejemplo, el 13% de la población de América Latina, o sea, 36 millones de personas, disponía de una ración de alimentos inferior al mínimo aceptable. Esto explica que la desnutrición cause más víctimas entre las poblaciones rurales, a las que sin embargo se debe lo esencial de la alimentación de las otras, que en cualquier otra categoría de las poblaciones.

La amplitud de los problemas del mundo rural, sobre todo en los países subdesarrollados, exige que se prosigan e intensifiquen los esfuerzos para revisar los objetivos, los contenidos y las modalidades de la educación para así tener mejor en cuenta las necesidades y las aspiraciones del conjunto de la sociedad. Ciertamente hay que aplicarse también, como habéis recomendado, a conseguir una mejor articulación entre, por una parte, las redes de educación escolar que acogen a los niños, y por otra, el conjunto de los medios educativos exteriores a la escuela (por ejemplo, la radio y la televisión), a fin de poner las bases de la aplicación del concepto de una educación permanente abierta a todos y a lo largo de toda la vida. También es indispensable establecer una relación más estrecha entre la acción educativa y los otros programas destinados a aumentar el bienestar de la sociedad rural eliminando de ella la desnutrición, la ignorancia, la pobreza, en una palabra, la injusticia.

Me inclino de nuevo aquí a pensar que la experiencia de América Latina y el Caribe no dejará de repercutir en otras regiones del mundo. Así sucede con ciertas fórmulas de organización de los servicios de educación en las zonas rurales, ya se trate de "escuelas nucleares", de concentraciones de desarrollo rural, de programas educativos integrados donde se articulen entre sí actividades escolares y extraescolares. A este respecto, no puedo por menos de comunicaros la satisfacción que he sentido durante mi visita a la escuela de producción de la Pintada, aquí mismo en Panamá, y las enseñanzas que he sacado de las entrevistas con los directores de las demás escuelas de producción. Esas escuelas constituyen una demostración de la originalidad de que dan prueba los Estados de esta región cuando se trata de reorganizar las instituciones educativas para adaptarlas a las necesidades del medio rural y para responder a un principio que a mi juicio es esencial y que habéis subrayado en vuestro informe, a saber, el establecimiento de sólidos lazos entre los procesos de formación y el trabajo productivo. Pero la Escuela de la Pintada va más lejos en el proceso de integración asociando estrechamente a su acción a las comunidades vecinas, así como a la propia Universidad de Panamá, y diversificando la producción para tener en cuenta las variadas necesidades de unas sociedades en mutación.

En lo que concierne a la enseñanza secundaria y superior, América Latina y el Caribe han sido en estos últimos años la región del mundo donde ha revestido la mayor importancia el aumento relativo del estudiantado, lo que muestra no sólo el interés de vuestros gobiernos por la educación, sino también las fuertes motivaciones de los adolescentes, de los jóvenes y de sus familias. Sin embargo, a pesar de estos progresos indiscutibles, con gran oportunidad habéis preconizado ciertas medidas para evitar que los sistemas vigentes revistan un carácter demasiado elitista.

Habéis sabido asimismo plantear la cuestión de la adaptación y la expansión de la enseñanza secundaria y superior según las necesidades reales de la sociedad y las exigencias del empleo. Sucede a veces, en algunas regiones del mundo que los estudios orientan hacia formaciones que están lejos de corresponder a las necesidades del medio y a su esfuerzo de renovación de las técnicas y modos de producción, de tal manera que muchos especialistas emigran hacia países desarrollados, privando así a su comunidad, a pesar de los sacrificios que ésta ha hecho por ellos, de su contribución a la construcción de una sociedad en progreso.

Estos problemas no son totalmente ajenos a las preocupaciones de vuestros países y afortunadamente, en lugar de proseguir simplemente la expansión lineal de los efectivos, varios de vuestros gobiernos sienten la necesidad de emprender reformas profundas en sus sistemas de educación. Desde este punto de vista, América Latina y el Caribe aportan una valiosa contribución al esfuerzo mundial de renovación de la enseñanza.

Las reformas así emprendidas han sido llevadas a cabo en no pocos casos teniendo en cuenta las recomendaciones de la Conferencia de Venezuela. Las políticas de educación y los planes que las traducen en realidades, lejos de ser concebidos y aplicados en un coto cerrado, se articulan en torno a un proyecto global de sociedad cuya finalidad consistió en fomentar un desarrollo acelerado en relación con las necesidades de todos. Por otra parte, al realizar esas reformas, generalmente, se han tomado en consideración las características económicas y culturales de todas las entidades nacionales. Por intermedio de su Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, la Unesco ha cooperado recientemente con varios Estados Miembros en prácticas de planeamiento de la educación en el nivel provincial o regional. Como ejemplo, me cabe el placer de mencionar el "Taller para la instrumentación de la reforma educativa" organizado aquí mismo en Panamá, en abril y mayo del pasado año. Este ejercicio de planeamiento tuvo un alcance tanto mayor cuanto que constituyó al mismo tiempo un medio de formación especializada para el personal que participó en él.

Señoras y señores:

Aunque todavía es demasiado pronto para hacer un balance del conjunto de los fecundos trabajos de vuestra reunión, me parece que el rasgo más saliente ha sido la ratificación de vuestra voluntad de intensificar vuestra cooperación y de definir mejor las muy numerosas esferas en que ésta puede ejercerse. Apenas necesito deciros hasta qué punto la Unesco, que se honra en facilitaros un marco para vuestras actividades regionales en materia de enseñanza, se alegra de veros progresar aún más en ese camino.

A este respecto, no temo en decir que ofrecéis un ejemplo de los más significativos a otras regiones del mundo. No hay duda de que todo sistema educativo debe concebirse en función de las realidades, de las necesidades y de las aspiraciones del pueblo al que va destinado. Pero el intercambio de experiencias y aún la comunidad de esfuerzos en zonas geográficas o históricas homogéneas no puede dejar de favorecer el progreso de unos y de otros y consolidar la cooperación internacional, base fundamental de la comprensión y de la solidaridad entre todos los pueblos.

Esa solidaridad, basada en el respeto mutuo de la soberanía de cada nación y en una voluntad de construir en común un mundo de paz y de justicia, está en la raíz de la aspiración a instaurar un nuevo orden internacional más equitativo. Por fortuna, los países de América Latina y el Caribe no han tardado en discernir la importancia de la cooperación internacional, y sobre todo regional, en las esferas de la educación, la ciencia y la cultura.

Hemos de felicitarnos también de que esos países estén entre los primeros que han señalado que los sistemas educativos deben ser concebidos en función de las finalidades del desarrollo nacional; su experiencia en ese terreno puede iluminar en gran medida el conjunto de los problemas mundiales. Es lo que habéis hecho vosotros mismos en cierto modo, previendo los medios de articular la política educativa con las políticas de la producción,

de la distribución de las rentas, de la inversión y del empleo. En ese punto, vuestras preocupaciones son también las de la Unesco, la cual, en asociación con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha comenzado ya a ejecutar un proyecto de investigación sobre las relaciones entre la educación y el desarrollo en América Latina y el Caribe, con objeto de analizar la estructura, el funcionamiento y los resultados de los sistemas educativos actuales desde el punto de vista de su contribución al desarrollo económico y social y al aprovechamiento de los recursos humanos.

Como vosotros, comparto las opiniones que había expresado con vigor y claridad la "Evaluación de Quito" aprobada en marzo de 1973 por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, en su 15º período de sesiones. En efecto, para la Unesco el desarrollo no puede ser sinónimo de un simple crecimiento económico. Su finalidad real consiste en garantizar el bienestar de cada uno, liberando al hombre de las barreras que impiden su pleno desenvolvimiento individual y el de la comunidad a que pertenece. Por esa razón, los aspectos humanos, educativos, culturales, e incluso espirituales, nos parecen tan fundamentales como los aspectos económicos.

Tal es, en efecto, el espíritu que ha animado vuestras principales recomendaciones, tanto en lo que atañe a las actividades que han de llevarse a cabo en el plano nacional como a la cooperación regional. Habiendo insistido yo mismo en varias ocasiones sobre la necesidad de proseguir con intrepidez una política de descentralización que permita a la Unesco acercarse a sus Estados Miembros y ayudarles a que se ayuden entre sí, quiero deciros que, en la aplicación de esa política, tendré muy en cuenta los deseos que habéis expresado.

A este respecto, tengo puestas grandes esperanzas en el progreso de la cooperación regional en materia de enseñanza superior, que ha quedado brillantemente ilustrada por la rápida entrada en vigor, a partir de junio de 1975, del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Asimismo, este año y bajo los auspicios de la Unesco, podrá comenzar a funcionar el Centro Regional de Enseñanza Superior para América Latina y el Caribe, el cual, con sus servicios de documentación y la realización de determinados estudios, contribuirá a hacer más eficaz en la región la enseñanza postsecundaria, tanto en el plano de la formación como en el de la investigación.

En esta cooperación internacional, la Unesco continuará apoyándose sobre una red de instituciones que conocéis bien, en primer lugar la Oficina Regional de Educación, cuyas actividades se llevan a cabo en relación con las Oficinas Regionales de ciencias y de cultura y con una red de centros especializados. Para mejor responder a las exigencias esenciales que habéis recordado, esos centros especializados están siendo progresivamente dotados de una autonomía institucional. Me limitaré a citar el CREFAL, el cual, bajo la nueva denominación de "Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina", funciona desde enero de 1975 de una manera autónoma bajo

LISTA DE PARTICIPANTES

DELEGADOS

ANTILLAS NEERLANDESAS

Sr. Pedro Tirso Sprockel

Director,
Departamento de Educación,
Curaçao

Sr. Felipe B. Tromp

Director de Educación,
Aruba

ARGENTINA

Sr. Carlos Alberto Benítez

Presidente,
Consejo Nacional de
Educación Técnica

Sra. Herminia Mérega de Casasco

Jefe de Planeamiento,
Ministerio de Cultura y Educación

BOLIVIA

Sr. Alfredo Aguirre Siles

Director,
Dirección General de Planificación
Educativa

BRASIL

Sr. Roberto Linhares Da Costa

Subsecretario General,
Ministerio de Educación y Cultura

Asesores:

Sr. Samuel Levy

Director,
Proyecto de Planificación de
Recursos Humanos (PNUD/Unesco)

Sr. Gustavo López

Asesor de Educación,
Proyecto de Planificación de
Recursos Humanos (PNUD/Unesco)

COLOMBIA

Sr. Aldemar Rojas Plaza

Jefe,
Oficina Sectorial de Planeación
Educativa

COSTA RICA

Sr. Ovidio Soto Blanco

Viceministro de Educación

CUBA

Sr. Eduardo Lara Hernández

Asesor Especial del
Ministerio de Educación

CHILE

Sr. Luis Velasco Yáñez

Secretario Técnico de la
Superintendencia de Educación

ECUADOR

Sr. Bolívar Guarderas

Director,
Departamento de Programación
Educativa

EL SALVADOR

Sr. Napoleón Efraín González

Director General de Educación

ESTADOS ASOCIADOS DE INDIAS
OCCIDENTALES

Sr. Leton Thomas

Secretario Permanente de Educación

GRANADA

Sr. R. O. Palmer

Director de Educación a.i.

HAITI

Sr. Joseph René

Inspector de Educación Secundaria

HONDURAS

Sr. Cristóbal Rodríguez

Director,
Oficina de Planeamiento Integral de
la Educación

Sra. Alba Alonso de Quezada

Coordinadora,
Unidad Ejecutora de la Reforma
Educativa

Sr. Eliseo Sánchez Aplicano

Director General de Educación Media

JAMAICA

Sr. Ross Murray

Jefe de Planificación de la Educación

Sr. Norman Brammer

Asistente del Jefe de Planificación de
la Educación

MEXICO

Sr. Enrique León López

Director General de Relaciones
Educativas, Científicas y Culturales

Sr. Arrigo Coen Anitúa

Pro-Secretario,
Comisión Nacional Mexicana para
la Unesco

PANAMA

Sr. Diógenes Cedeño Cenci

Viceministro de Educación

Sr. Nelis Borrero

Director Nacional de Enseñanza

Sr. Leopoldo Fuentes Del Cid

Director Nacional de Planeamiento y
Reforma Educativa

Sr. Franklin Vergara

Vicedecano, Facultad de Ciencias
Naturales y Farmacia,
Universidad de Panamá

Sr. Pedro Salazar

Jefe, División de Asuntos Académicos
de la Dirección de Planificación
Universitaria, Universidad de Panamá

Sra. Angela de Fábrega

Directora del ICASE

Sr. Francisco Alvarado

Asesor Técnico del IPHE

Sr. Hugo Guiraud

Director General del IFARHU

Sr. Víctor Levi	Director del Instituto Politécnico Nacional, Universidad de Panamá
Sra. Josefa María Prado	Directora de Curriculum y Tecnología Educativa, Ministerio de Educación
Sr. Rodolfo Delgado	Planificador en la Dirección de Planeamiento y Reforma Educativa, Ministerio de Educación
Sr. Plutarco Ramos	Coordinador de Estudios del ICASE
Sr. Norman Winter	Subdirector General de Empleo y Formación Profesional, Ministerio de Trabajo y Previsión Social

PARAGUAY

Sra. Margarita Ortiz de Salcedo	Directora, Dirección de Planeamiento Educativo
---------------------------------	--

PERU

Sr. Luis Flores	Director General de Educación Básica Laboral y Calificación
-----------------	---

REPUBLICA DOMINICANA

Sr. José Nicolás Almanzar García	Subsecretario de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos
----------------------------------	---

SURINAM

Sr. E. Stanley Ramach	Subdirector de Planeamiento y Desarrollo, Departamento de Educación
-----------------------	---

VENEZUELA

Sr. Pablo Rodríguez	Jefe, Centro de Documentación del Ministerio de Educación
---------------------	---

OBSERVACIONES

Organización Mundial de la Salud

Dr. Ezequiel Paz

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Sr. Roberto R. Blanco

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sr. Angel Herrera

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Sr. Alfonso Santa Cruz

Banco Mundial

Sr. Kin Maung Thint

Banco Interamericano de Desarrollo

Sr. Marcelo Reboursin

Organización de los Estados Americanos

Sr. Eduardo Rivas Casado

CONESCAL

Sr. Angel Carrillo Flores

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Unesco)

Sr. Claude Tibi

SECRETARIA DE LA UNESCO

Sr. Miguel Soler Roca

Director, División de Alfabetización,
Unesco, París. Representante del
Director General de la Unesco

Sr. Simón Romero Lozano

Director,
Oficina Regional de Educación de la
Unesco para América Latina y el
Caribe

Srta. Carmen Lorenzo

Especialista, Oficina Regional de
Educación

Sr. Eduardo Miranda

Especialista, Oficina Regional de
Educación

Srta. Yvonne Tabbush

Oficial Regional de Información

Sr. Sylvain Lourié

Asesor Regional de Educación para
Centroamérica y Panamá

Sr. Ricardo Nassif

Asesor Técnico Principal del Proyecto
ICASE, Panamá (Unesco/PNUD)