

Curso 1996/97
HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

M.^a MERCED GARCÍA DE LA TORRE GÓMEZ

**La estrategia de cooperación educativa
de la Unesco en la región de América Latina
y el Caribe. 1960-1990**

Director
ENRIQUE BELENGUER CALPE



SOPORTES AUDIOVISUALES E INFORMÁTICOS
Serie Tesis Doctorales

INDICE

INTRODUCCION GENERAL. 2

PARTE I.

COOPERACION EDUCATIVA INTERNACIONAL Y DESARROLLO: SUS VINCULOS. LA PERSPECTIVA DE LA UNESCO.

1. REFLEXIONES EN TORNO A LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. AMBITO Y CONFIGURACION:

Introducción.	18
La Cooperación en el Sistema de las Relaciones Internacionales:	21
Las Relaciones Internacionales de Cooperación.	27
La Cooperación para el Desarrollo.	32
Breves Reflexiones Teóricas sobre los Procesos del Desarrollo Económico y Estado Actual.	40
El Concepto de Desarrollo.	52
Los Agentes de la Cooperación para el Desarrollo.	58

2. COOPERACION EDUCATIVA INTERNACIONAL. LA AYUDA AL DESARROLLO EDUCATIVO.

Introducción.	72
Cooperación Educativa Internacional.	77
Los Proyectos de Educación como Estrategias de Cooperación al Desarrollo.	86

3. LA UNESCO COMO ORGANISMO DE COOPERACION INTERNACIONAL. LA ACCION PARA LA COOPERACION AL DESARROLLO.

La UNESCO: Características, Metas y Condicionantes.	100
Principios, Objetivos y Programas de Cooperación al Desarrollo.	105
La Cooperación Educativa en el Ambiente Nacional, Regional e Internacional: Sus Relaciones.	108
Los Proyectos Principales en la Orientación de la UNESCO.	112

4. LA COOPERACION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA.

Tendencias del Desarrollo Socio-Económico en América Latina.	117
Algunas Consideraciones sobre Educación y Desarrollo en América Latina.	124
La Política Educativa Latinoamericana.	129
Aspectos Críticos de la Política Educativa Latinoamericana.	136

5. CONCLUSIONES.

Una Nueva Visión de la Cooperación Internacional.	141
Una Nueva Perspectiva de la Cooperación Educativa Internacional.	146

PARTE II.

LA UNESCO Y LA COOPERACION EDUCATIVA: EL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. SUS REPERCUSIONES EN LA EDUCACION Y EL DESARROLLO.

CAPITULO I

LA ESTRATEGIA DE COOPERACION EDUCATIVA DE LA UNESCO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE 1960.

1. INTRODUCCION.

Perspectivas de la Educación en América Latina 1950-1960.	149
---	-----

2. EL PROYECTO PRINCIPAL. COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION.

Cuestiones Previas.	153
---------------------	-----

Presupuestos, Características, Finalidades y Dimensiones del Proyecto Principal.	158
--	-----

La Aplicación del Proyecto Principal: Evolución y Desarrollo.	175
---	-----

Aspectos Positivos y Negativos de la Extensión de la Enseñanza
Primaria. 219

3. EL PROYECTO PRINCIPAL COMO ESTRATEGIA DE COOPERACION AL DESARROLLO.

Características, Presupuestos, Evolución. 223
Una Nueva Orientación del Proyecto Principal. 238
Mecanismos de Cooperación y Coordinación. 242
El Modelo de Planificación, Características. 247
El Modelo de Cooperación, Características. 251

4. REPERCUSIONES DEL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION EN EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA.

Repercusiones en el Desarrollo Socioeconómica. 257
Repercusiones en el Desarrollo Educativo. 262

5. CONCLUSIONES.

Evaluación, Expectativas y Proyecciones. 267

CAPITULO II.

LA ESTRATEGIA DE COOPERACION EDUCATIVA DE LA UNESCO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE 1970.

1. CARACTERISTICAS DEL PROGRAMA GENERAL DE ACCION.

Perspectivas de la Educación en América Latina en 1970. 272
Principios, Esferas y Formas de Acción. 276
El Nuevo Orden Internacional. Aportaciones de la UNESCO. 285

2. EL PROGRAMA DE ACCION EN AMERICA LATINA.

Presupuestos. 300
Los Problemas de la Educación y el Desarrollo. 302
Objetivos y Actividades de la UNESCO en la Región. 306
Una Nueva Concepción del Desarrollo y del Papel de la Educación. 321

3. LA ESTRATEGIA DE COOPERACION EDUCATIVA.

Presupuestos.	326
Objetivos y Actividades.	329

4. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA EDUCACION.

Presupuestos.	332
Características de la Planificación Educativa.	334

5. CONCLUSIONES. 342

CAPITULO III.

LA ESTRATEGIA DE COOPERACION EDUCATIVA DE LA UNESCO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE 1980.

1. INTRODUCCION.

Perspectivas de la Educación en América Latina 1980.	351
--	-----

2 EL PROYECTO PRINCIPAL COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION.

Cuestiones Previas.	358
Presupuestos, Características, Finalidades y Dimensiones del Proyecto Principal.	363
La Aplicación del Proyecto Principal: Evolución y Desarrollo.	378
El Desarrollo de la Educación. Resultados.	406
Aspectos Positivos y Negativos del Desarrollo de la Educación.	445

3. EL PROYECTO PRINCIPAL COMO ESTRATEGIA DE COOPERACION AL DESARROLLO.

Características. Presupuestos. Evolución.	449
Los Mecanismos de Cooperación y Coordinación.	459
Una Nueva Orientación del Proyecto Principal.	484

El Modelo de Planificación. 489

4. REPERCUSIONES DEL PROYECTO PRINCIPAL EN EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA.

Repercusiones en el Desarrollo Socioeconómico. 493

Repercusiones en el Desarrollo Educativo. 499

Repercusiones de la Cooperación Internacional. 502

5. CONCLUSIONES.

Evaluación, Expectativas y Proyecciones. 504

6. PROSPECTIVA.

El Nuevo Discurso Educativo. 508

Los Grandes Desafíos de la Nueva Etapa de Desarrollo Educativo. 514

Perspectivas de la Cooperación Regional e Internacional. 521

Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina. 523

Perspectivas Futuras de la UNESCO en América Latina. 525

CONCLUSIONES GENERALES. 528

CONCLUSIONES A LA INVESTIGACION. 541

FUENTES DE LA INVESTIGACION. 551

BIBLIOGRAFIA. 575

INTRODUCCION

INTRODUCCION GENERAL.

Siempre nos ha resultado difícil explicar o justificar las motivaciones que nos llevan a la elección de una determinada temática para su estudio, cualquiera que ésta sea. Quizás porque en ello haya un poco o un mucho de implicaciones personales: intelectuales, profesionales, incluso afectivas y emocionales. En esta ocasión, nos parece que ya han sido suficientemente justificadas, en la introducción a esta investigación, las razones, de toda índole, que nos han abocado a la elección de este concreto objeto de investigación. De cualquier forma, nos parece necesario, ahora, hacer lo propio con el presente estudio. Así, y para seguir el hilo conductor de la investigación, a partir de las conclusiones del primer estudio nos proponemos aproximarnos al contexto en el que se desarrollan los proyectos de cooperación internacional, particularmente los educativos, para analizar las tendencias de evolución de su naturaleza durante el periodo de treinta años y entender así en profundidad el carácter y el sentido de tal actuación.

Es frecuente que a la hora de analizar el panorama internacional en este campo se acostumbre a acceder a las características específicas de estos proyectos de cooperación: objetivos, estructura, finalidades, sin que haya sido previamente definido un encuadre de los mismo, cuyo carácter general permita conocer sus condicionantes. Sin embargo, las limitaciones y potencialidades de cualquier proyecto denominado de cooperación entre países y organismos internacionales vienen dadas

por el propio contexto que los propicia, esto es, el de las relaciones internacionales. Este es el que, en última instancia, dota de un contenido u otro al término de cooperación que, como veremos a lo largo de estas páginas, no es en absoluto unívoco, ni en cuanto a su intención ni en cuanto a su finalidad.

Por otra parte, no pueden negarse, ya, las influencias que han ejercido y ejercen las organizaciones internacionales en la orientación de las posibilidades educativas de los países, tanto en lo que se refiere a las características de los proyectos educativos como en la forma en que son aplicados. Esto se realiza a través de las diferentes políticas aprobadas por las organizaciones internacionales -que orientan las prioridades-, y a través de la manera en que administran y controlan la cooperación técnica u otras asignaciones una vez que han aprobado el proyecto.

Muchos son los países en desarrollo que dependen de las organizaciones internacionales en campos que van desde la política educativa y la planificación, hasta las tentativas de reforma en varios niveles o componentes del sistema. A pesar de esto, son pocos los especialistas de la educación que hayan definido las funciones específicas y los papeles que cumplen las organizaciones internacionales en el desarrollo de la educación. Tampoco encontramos estudios que evalúen la influencia de las políticas y proyectos de las organizaciones en el campo de la cooperación al desarrollo. Y es que, igual que en los planos político, económico o social, en el educativo, ya no se puede vivir en el aislamiento, si es que eso fue posible alguna vez. Las dependencias e interdependencias aumentan; las relaciones

bilaterales, multilaterales y las estrictamente internacionales, bien sean regionales o mundiales, marcan las políticas educativas.

Tampoco pueden negarse las crisis y polémicas suscitadas por los diferentes organismos, crisis ideológicas, económicas, políticas, que aun hoy subsisten y que demandan, entre otras cosas, aportaciones e investigaciones sobre las mismas. Todas estas cuestiones, de extrema importancia deberían estar presentes en las investigaciones y actividades de los especialistas de educación comparada. No porque nos interese a unos pocos, sino más bien desde el convencimiento de que indudablemente, las tendencias educativas mundiales, los organismos internacionales, la cooperación educativa, deben estar presente como uno más de los objetos de estudio de esta materia; como de hecho comienza a reflejarse en algunas investigaciones en los últimos tiempos. Pensamos que, por medio de los estudios comparativos, podemos fundamentar, efectivamente, lo que hasta ahora han sido meras especulaciones acerca del peso específico de las recomendaciones, convenciones y proyectos concretos de los organismos internacionales sobre los procesos educativos experimentados en los diferentes países. Y es que nos inscribimos, inevitablemente, por nuestra labor docente universitaria, por la trayectoria de nuestros trabajos de investigación, y por esta tesis, en la línea de los cultivadores de la educación comparada, y de la educación internacional.

Pero no hemos sido las únicas, indudablemente, en reconocer el interés o la importancia del tema para la educación comparada; la propia UNESCO reconoce que su aportación a la comprensión y el conocimiento de otras realidades educativas, a la cooperación

internacional, o a la evolución de la educación es indiscutible. Ya desde sus inicios, algunos especialistas así la concibieron, por muchas razones: ha sido testigo de transformaciones en los sistemas educativos; ha contribuido al acopio de informaciones y al intercambio de experiencias, al análisis de las tendencias y las corrientes educativas dominantes en la esfera internacional. En fin, todo esto la convierten en un instrumento útil para los planificadores, para los encargados de tomar decisiones y para los investigadores de la educación. El dinamismo de los estudios comparados puede ser una garantía para una más clara comprensión de los contextos socioculturales, económicos y educativos existentes en el mundo. En definitiva, como afirmaba un insigne comparatista: comparar no para aislar, y sí para reunir, quizás sumar, por la vía de la comprensión crítica.

Desde un marco teórico, a lo largo de una primera parte de esta investigación se ha insistido en la gran cantidad de variables que involucran los hechos objeto de nuestro estudio. Ese análisis nos llevó a observar una sociedad internacional jerarquizada a través de procesos históricos, que cristalizan en sociedades nacionales sujetas a diferentes niveles de desarrollo y, paradójicamente, también a diversos modos de cooperación al desarrollo. Se evidenció así, que la situación de cada país, no sólo es producto de sus propios actos, sino de las circunstancias que rodean su papel en la escena internacional y, que no se ignoran ni a nivel nacional ni internacional, las circunstancias de este juego. En el desarrollo de este análisis constatamos además, que esta conciencia de las vinculaciones entre lo nacional e internacional no ha sido ni constante ni uniforme, ni canalizada siempre a la consecución de iguales objetivos. Es decir, que

a lo largo del tiempo ha variado sensiblemente el protagonismo del sistema internacional, su comprensión (según qué nociones teóricas, corrientes de interpretación) y el uso que se ha hecho de este conocimiento.

Todo esto se ha concretado en un análisis paralelo del desarrollo de la actual sociedad internacional, de un modelo de desarrollo y del surgimiento de un modelo de cooperación, principalmente de cooperación al desarrollo que ha acusado invariablemente los cambios en aquella, prestando especial atención al papel de la educación en dicho modelo, esto es, a la cooperación educativa para el desarrollo.

La naturaleza particular de los elementos introducidos en dicho análisis, ha provocado que hayamos avanzado desde un sistema muy amplio, hacia otros cada vez más reducidos. Efectivamente, hemos combinado tres dimensiones diferentes, la internacional, la nacional, e incluso la individual; así, hemos llegado a concluir que ninguna es perfectamente inteligible sin las demás, pues están ligadas entre sí por la condición de subsistemas de unas respecto a otras.

Pensamos que desde estas características apuntadas podremos acercarnos a aspectos específicos del modelo de acción descrito, concretamente, al uso que se ha hecho de la educación en este contexto. Evidentemente existe un campo concreto para la cooperación educativa, que gira en torno a una amplia gama de objetivos que concurren en uno sólo: acercar a los distintos países a la forma de entender la educación que se maneja en el marco internacional. Así, a menudo desde foros internacionales de educación se emiten, teorías,

reflexiones, juicios sobre el papel de la educación, que con frecuencia luego reflejan las políticas educativas nacionales.

Se nos hace indispensable además determinar otro punto de interés fundamental en este estudio: porqué América Latina. Por tres razones. La primera tiene que ver más con los afectos personales, que con los intereses intelectuales. Aunque bien es verdad que a medida que avanzamos en la clarificación del objeto de nuestra tesis, las justificaciones se acercan más a lo intelectual que a lo personal. La segunda, porque nos parece que no puede dudarse del gran protagonismo que el marco internacional ha tenido para América Latina al ejercer una influencia decisiva sobre las posibilidades y modalidades del desarrollo regional. Quizás por estas mismas razones, la UNESCO, desde el principio, haya puesto en ella un énfasis especial en el logro de la cooperación internacional y regional. Lo que de alguna manera se acercaba al objeto de nuestra investigación, y por lo tanto nos parecía necesario aprovechar. Y por último, porque pensamos que América Latina, (objeto primero del imperialismo cristiano-español, organizada luego en repúblicas más o menos liberales bajo la influencia cultural y económica de Europa y de los Estados Unidos), pese a las grandes diferencias de todo orden que existen entre los países que la componen, no deja de tener características comunes muchas veces destacadas. Desde el punto de vista de la educación consideramos tres por parecernos capitales. En primer lugar, el haber producido y seguir produciendo un sincretismo original de la cultura europea y, sucesivamente, de las culturas aborígenes y de las subculturas criollas, que presentan las más variadas modalidades y niveles de complejidad. En segundo lugar, el constituir, en el contexto de la situación mundial, una región

subordinada cuyas posibilidades de desarrollo en todo sentido están condicionadas por su dependencia política y económica con respecto al poder occidental, y por el colonialismo ideológico de que es objeto a fin de ser movilizada como peón en la lucha de las grandes potencias. Por último, el ser, con todo, la más desarrollada de las regiones subdesarrolladas, en la cual las condiciones de vida y el nivel educativo de la población, por ser relativamente menos desfavorables, la hacen más susceptible a la propaganda ideológica, exacerbando la conciencia de las desigualdades del estado de cosas, tanto en lo nacional como en lo internacional, que la voluntad de superarlas de manera realista y constructiva.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el punto de partida y la problemática misma de todo esfuerzo de cooperación educativa, nos proponemos iniciar este estudio, dividido en dos partes, con un capítulo introductorio que busca desvelar, en un marco complejo, el significado de los mecanismos de cooperación educativa internacional: sus finalidades; sus características y etapas en los procesos. Para esto, es necesario reflexionar previamente sobre las concepciones, las características y los problemas que ha planteado la cooperación al desarrollo en el marco de las relaciones internacionales durante las tres décadas que ocupan esta investigación. Pretendemos, además, hacer un análisis histórico-político de la misma, para no alimentar ilusiones y concretar sus posibilidades reales de utilización. Por lo que se refiere a la cooperación educativa internacional, partiremos de planteamientos teóricos relativos a los procesos de cooperación educativa, sobre la base de las concepciones globales que han marcado el camino del desarrollo y, por ende, de la cooperación al desarrollo. Todo esto nos servirá de base para definir las funciones específicas y

los papeles que han cumplido, en el marco de la cooperación educativa internacional, las Organizaciones Internacionales en general, y la UNESCO, en particular.

Si bien con anterioridad se ha definido la forma en que la UNESCO va a ser tratada en esta investigación, conviene que en esta segunda parte que ahora iniciamos, hagamos algunas precisiones al respecto.

La tesis que venimos sosteniendo en esta investigación intenta explicar el programa de la organización en su conjunto, es decir, la coherencia entre el aspecto conceptual y el aspecto operacional de la acción de la UNESCO, de tal modo que podamos verificar si, verdaderamente, como pretende ella, las actividades de reflexión y conceptualización se manifiestan en las actividades de acción y, a su vez, si esta última consigue y en qué medida los resultados esperados de tal manera que podamos verificar su cohesión. Es cierto que esta orientación, como decíamos, designa el conjunto del programa de la Organización, parece por tanto, que la modalidad de acción que permite concluir la cadena de esta doble interacción consiste, precisamente, en organizar, mediante una estrategia, una presencia efectiva de la UNESCO sobre el terreno. De ahí, que hayamos elegido para su análisis los Proyectos Educativos, esto es, la estrategia de cooperación que utiliza la UNESCO, entendiéndolos aquí como una consecuencia lógica de su propia naturaleza colectiva, y no solamente como una serie de técnicas que, a pesar de ser importantes, no nos pueden dar cuenta exacta de la efectividad de las acciones.

Efectivamente, hemos explicado a la UNESCO en una primera parte de esta investigación, como una de las organizaciones que en mayor

medida ha colaborado a la creación de un foro permanente y universal para la reflexión, la conceptualización, y la discusión de determinados intereses colectivos, es decir, desde su acción intelectual y ética. En esta segunda parte intentaremos explicarla como una de las organizaciones que más experiencia ha tenido en el campo de la cooperación educativa internacional; desde las acciones que han procurado dar respuesta a situaciones concretas; desde la influencia que haya podido ejercer en el marco nacional, después de la reflexión y conceptualización internacional, es decir, desde su acción operativa. Así, estudiaremos qué estrategias de cooperación al desarrollo ha propuesto, y cómo han calado en las distintas realidades nacionales. Especificaremos sus características, funciones y áreas de acción para determinar la acción operativa de la Organización en su política de cooperación al desarrollo. El origen de esta política y la naturaleza de sus acciones serán nuestro objetivo.

Por último, nos parecía también necesario en esta primera parte, en lo que se refiere a Latinoamérica, esbozar un marco referencial para poder enmarcar la acción de la UNESCO en el complejo contexto latinoamericano. Así, se abordan cuestiones relacionadas con los vínculos entre educación y desarrollo; con la situación socio-política y económica; y con la política educativa y sus relaciones con la cooperación regional e internacional.

En la segunda parte de esta tesis, se ha considerado conveniente dividir su contenido en tres grandes capítulos, coincidiendo con la temporalización del programa de la UNESCO en América Latina, que a su vez coincide, aproximadamente, con las décadas comprendidas entre 1960 y 1990. En todos ellos se ha considerado oportuno, a pesar

que durante el período 1966-1980 el Proyecto Principal de Educación queda suspendido, utilizar un mismo esquema metodológico para evitar la dispersión y facilitar los análisis comparativos y las lecturas integradas de los temas tratados.

En consecuencia, intentamos en primer lugar, presentar los principios, métodos y estrategias de acción en el marco de la cooperación educativa, que a lo largo del período ha llevado a cabo la propia Organización sobre los conceptos clave en esta investigación: Cooperación, Educación, Desarrollo. Todo ello, a través del análisis de la estrategia concreta de la UNESCO para América Latina, es decir: el Proyecto Principal para la Extensión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria en América Latina y el Caribe durante el período 1957-1966; el Programa General de Educación de la UNESCO en América Latina en el período 1966-1980; y el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe en el período 1981-1990.

En ellos, realizamos un análisis del Proyecto Principal de Educación tomando como base los resultados de las Reuniones Regionales Intergubernamentales y las Reuniones de la propia UNESCO realizadas a lo largo de todo el período, con el fin de determinar el alcance de dicho Proyecto. En especial, los objetivos generales del mismo y su relación con el desarrollo social, económico y cultural de la región; los objetivos específicos y resultados esperados; las poblaciones a las que se dirige en forma prioritaria; las actividades realizadas; su duración y fases principales; y la evaluación de los resultados obtenidos desde el punto de vista del desarrollo en general y del educativo en particular. Además, se examinan los elementos para el establecimiento de estrategias en la aplicación del Proyecto Principal a escala regional y

las medidas que se toman con miras a alcanzar los objetivos del mismo en el marco de las políticas de educación nacionales. Los criterios para definir acciones prioritarias; las modalidades de acción y los mecanismos para la preparación, ejecución y evaluación del Proyecto, así como el apoyo de la cooperación subregional, regional e internacional al mismo; los mecanismos de coordinación y consulta; las medidas emprendidas para movilizar los recursos necesarios; la participación de la UNESCO, del sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos e instituciones; o las actividades nacionales y regionales de toda índole que se integran al Proyecto Principal, son otros aspectos a analizar.

Así, nos proponemos primero, establecer la contribución y la influencia del Proyecto Principal a divulgar la idea de la estrecha relación dinámica entre educación y desarrollo económico y social y una de sus consecuencias, el planeamiento integral de la educación. Segundo, identificar cómo y hasta qué punto han calado estas ideas en los sistemas educativos nacionales y, por tanto, en el desarrollo integral de la educación. Tercero, validar la estrategia de cooperación educativa, y por tanto, el modelo de cooperación que se desprende de ella. Todo esto, a través del análisis de la acción gubernamental y de la propia UNESCO, con la finalidad de determinar si la base del Proyecto descansa en los intereses, necesidades y expectativas nacionales y regionales y es sobre éstos que se articula toda la estrategia de cooperación. En consecuencia con lo anterior, nos resulta necesario partir del análisis de la situación educativa latinoamericana al iniciarse cada uno de los períodos establecidos, así como de las principales características y de las esferas prioritarias de las políticas nacionales y regionales de educación durante esos años. También, de

algunos problemas particulares del desarrollo de la educación vinculados con el desarrollo socioeconómico y cultural; y de las características relativas a la cooperación subregional, regional e internacional para América Latina desde la perspectiva de la integración subregional y regional. La naturaleza y orientación de este esfuerzo y sus principales características centrarán el análisis en los tres capítulos que componen la segunda parte de esta tesis.

Verificar la pertinencia de determinados supuestos de los que partimos, es decir, intentar responder a si el modelo de cooperación que se desprende del Proyecto Principal de Educación, a lo largo de tres décadas, ha podido extender la escolaridad, a la vez que mejorar la calidad de la enseñanza; reducir el analfabetismo; adecuar la educación a las masa de población que aspira a ella; ofrecer mayores oportunidades a todos los grupos de población; o lograr un reparto más equitativo del saber. En fin, comprobar si dicha estrategia de cooperación ha conseguido sus objetivos en el contexto de sociedades caracterizadas por agudos desequilibrios socioeconómicos, políticos y culturales, será el objetivo de la conclusión de nuestro estudio.

En el afán por encontrar respuesta a todas estas cuestiones, debemos especificar lo más concretamente posible cada una de ellas. Por esta razón parece conveniente que comencemos con la formulación de algunos objetivos que nos sirvan como punto de partida en nuestro análisis. Así, nos proponemos:

Analizar la propuesta que sobre la cooperación al desarrollo de la educación hace la UNESCO para el conjunto de la región latinoamericana, a través de una estrategia determinada: el Proyecto

Principal de Educación, con el fin de determinar el modelo de cooperación educativa propuesto por la Organización, y su correspondencia o no con los modelos de desarrollo vigentes durante el período en el que se centra la investigación

Evaluar los logros que alcanza el Proyecto Principal en términos generales, en el desarrollo de la educación en Latinoamérica; lo que supondrá la validación o no del modelo de cooperación al desarrollo, propuesto por la Organización para América Latina en el período que nos ocupa; así como la pertinencia de la acción coordinada o no, de las bases y principios que sustenta la Organización.

Determinar la correspondencia, integración o coordinación de las acciones de reflexión y conceptualización (funciones ética e intelectual) en el Proyecto Principal de Educación a través del análisis de los conceptos y la filosofía que le orientan.

Encontrar un esquema interpretativo del modelo de cooperación promulgado por la UNESCO, y sus relaciones e influencias en la realidad educativa latinoamericana en las décadas del 60 al 90.

Al estudio de todo ello nos encaminamos en lo que sigue, aun con el convencimiento de que es muy difícil presentar las diferentes realidades. Al tener que hacer referencia a toda la región latinoamericana, quizás el trabajo obligue a ciertas formas de generalización que pueden no reflejar la verdad concreta que corresponde a cada uno de los países que la integran. De todos modos, quizás puedan proporcionar puntos de partida de interés para un posterior estudio circunstanciado de cada una de dichas realidades.

Después de clarificar el contenido y los objetivos de este estudio, se hacen necesarias algunas puntualizaciones desde un punto de vista metodológico. Toda investigación supone, primero, la concreción de la parcela de realidad que va a ser analizada y, segundo, la concreción de la metodología de investigación. Es decir, una herramienta que nos permita analizar la realidad objeto de nuestro estudio. En este concreto caso realizaremos un estudio de carácter descriptivo explicativo. Se trata de un estudio de análisis de la realidad; de generalización y a la vez de profundización, de intento de clarificación y de búsqueda de fundamentación, en el que nos serviremos de los elementos que nos proporciona el campo filosófico, sociológico, histórico, político o económico.

Pero esto no es posible hacerlo sino en la medida en que contemos con información adecuada, es decir, con suficientes datos, por tanto, con las fuentes necesarias. De ahí la importancia que en la investigación tienen la recolección o recogida de datos, y la elección de las fuentes de información.

En nuestro caso particular, las fuentes para la elaboración del presente estudio, han sido fundamentalmente primarias. Nos parece que el recurso directo a las fuentes primarias es absolutamente necesario cuando se pretenden realizar investigaciones que podemos denominar de primera mano. Así se ha hecho un análisis de contenido de los documentos que podríamos llamar oficiales, como las Conferencias Regionales Intergubernamentales sobre el Proyecto Principal de Educación, Las Conferencias Regionales de Ministros de Educación y Ministros encargados de la Planificación Económica y

Social, las Conferencias Generales de la UNESCO, los Boletines del Proyecto Principal de Educación, los Programas y Presupuestos de la UNESCO, los Informes del Director General de la Organización, los Informes de las Naciones Unidas, o los Informes de los Planes Nacionales de Educación y los Regionales. Todos ellos elaborados y publicados por las autoridades gubernamentales latinoamericanas y por la propia UNESCO y referentes, como es obvio, a aspectos generales o concretos del Proyecto Principal de Educación. Además, se han utilizado Informes y datos estadísticos preparados por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe y por algunas organizaciones de las Naciones Unidas (PNUD, CEPAL, UNICEF)

Nos hemos servido también de estudios publicados sobre el tema en distintos artículos de revista, como las Crónicas de la UNESCO; Perspectivas de la UNESCO, la Revista de Educación Iberoamericana, o la Revista de Educación. Y de diferentes libros que hacen extensas e interesantes referencias concretas al Proyecto Principal de Educación, o algún aspecto relacionado con el mismo.

Por último, hemos recurrido a fuentes auxiliares como libros, estudios, documentos que, sin referirse expresamente al Proyecto Principal de Educación, nos han deparado indirectamente interesantes datos sobre el mismo, sobre la Organización, o sobre Latinoamérica: Estudios sociológicos, políticos, económicos, filosóficos; obras literarias: novelas, ensayos; actividades artísticas.

PARTE 1

**COOPERACION EDUCATIVA INTERNACIONAL Y DESARROLLO;
SUS VINCULOS. LA PERSPECTIVA DE LA UNESCO.**

1. REFLEXIONES EN TORNO A LA COÓPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: AMBITO Y CONFIGURACION.

Introducción.

La cruda realidad que nos llega a través de los datos y los medios de comunicación y que pone de manifiesto la tozudez de los hechos, así como las teorías del desarrollo, que como veremos, están lejos de tener un consenso generalizado a la hora de diagnosticar las razones del subdesarrollo, es lo que provoca respuestas diferentes ante el mismo problema. En este caso cabe decir que si realmente no podemos determinar con algún grado de exactitud las causas que provocan la pobreza, mal podremos saber qué medidas ofrecer, y sobre todo, qué tipo de cooperación al desarrollo se puede llevar a cabo para remediar los verdaderos problemas que se padecen, con el fin de evitar que se convierta solamente en un instrumento de caridad, que trata de actuar más sobre los efectos que sobre las causas, o cuando se ponen de manifiesto problemas que requieren actuaciones de urgencia.

La acción de cooperación internacional emprendida dentro del sistema de Naciones Unidas se caracteriza durante los años sesenta y setenta por la asociación de tres elementos principales: los expertos, las becas y los equipos, a los cuales se agregan, en algunos casos,

ayudas financieras en forma de préstamos o de créditos para la creación de infraestructuras. Esta clase de acción que se inicia a partir de los años 50 y que conoce un gran auge en los años 60, época en que muchos países obtienen su independencia política, se justifica por la necesidad que se siente en la mayoría de esos países de crear infraestructuras de base, ya fueran instituciones educativas, centros de formación de docentes o laboratorios de investigación. La asistencia técnica suministrada por las organizaciones del sistema de Naciones Unidas produce, por lo general, resultados aceptables. En el campo de la educación, hace posible que muchos países, muy pobres en el momento de alcanzar su independencia, formen los docentes, dirigentes y especialistas nacionales necesarios para la expansión de la educación, la creación de una administración moderna y la aplicación de programas de desarrollo económico y social. No obstante el diagnóstico de las necesidades se hace tomando como punto de referencia la situación de los países industrializados, considerada válida para todos los demás países hasta que éstos últimos logran recuperar su retraso en los diferentes sectores concernidos.

Tal enfoque es el origen de situaciones en que no solamente no se toman suficientemente en cuenta las necesidades que se desprenden de las opciones nacionales de desarrollo sino que, en algunos casos, se induce a los organismos de ayuda económica y financiera a que supediten su asistencia a condiciones que llegan hasta imponer a los países beneficiarios cambios en sus propias opciones.

Sin embargo, en la década de los setenta, se inicia una evolución en cuanto a las reglas de asignación de fondos y los procedimientos de administración de proyectos dentro de los programas de la

cooperación técnica ofrecida por el sistema de las Naciones Unidas y, en particular por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de que los países beneficiarios asuman la responsabilidad primordial en la elección de prioridades y la realización de proyectos operacionales de cooperación técnica.

Posteriormente, la acción de cooperación internacional de los años 80, da una importancia muy especial a las actividades relativas a los diagnósticos de situaciones para ayudar a los países a determinar proyectos prioritarios a la luz de sus necesidades específicas y dentro del respeto a sus propias acciones y a su propio estilo de desarrollo. Por lo demás, se toma mayor conciencia de la necesidad de renovar las modalidades de acción de la cooperación internacional para el desarrollo. Esto se debe, sin duda, a que la mayoría de los países en desarrollo, al disponer en muchos campos de un personal tan bien formado como los expertos que se les envían, y que cuenta con una experiencia más directa de los problemas de esos países, consideran como una respuesta inadecuada a sus solicitudes de ayuda, la invariable asociación de expertos, becas y equipos. Las necesidades de los países en desarrollo se diversifican considerablemente y requieren además de las formas de acción tradicional, modalidades de cooperación por una parte más adaptadas y por otra más flexibles, y que puedan realizarse rápidamente para responder con eficacia a las exigencias específicas.

La Cooperación en el Sistema de las Relaciones Internacionales.

Breve Reflexión sobre las Relaciones Internacionales.

Para poder conceptualizar las Relaciones Internacionales debemos definir previamente el punto de vista desde el que abordaremos esta realidad social.

Tradicionalmente esta realidad social se ha basado en relaciones de poder y dominación, lo que ha supuesto analizarla desde lo que se ha dado en llamar Realismo Político. Es decir, desde la teoría de que han sido y son los Estados los que han manipulado, determinado y monopolizado las Relaciones Internacionales convirtiéndolas en Relaciones Interestatales¹.

Frente a estas concepciones Interestatalistas, otros autores centran el objeto de las Relaciones Internacionales, en una concepción relacional, es decir, basada en una existencia de relaciones entre individuos, grupos o gobiernos, que tienen como característica diferencial el que se establecen a través de las fronteras de los Estados².

¹ Algunos ejemplos representativos de esta doctrina, que define a las Relaciones Internacionales exclusivamente como la que se ocupa de las relaciones entre Estados, son M. Virally (1959) que sostiene que las Relaciones Internacionales se ocupan de "relaciones entre poderes políticos que escapan a la dominación de un poder político superior". En el mismo sentido, R. Aron (1962) las define como "relaciones entre naciones" o relaciones entre "unidades políticas". Otros representantes partidarios de estas teorías son: S. Hoffmann, F. Dunn, M. Wright. Citados por: M. MEDINA, en : *La Teoría de las Relaciones Internacionales*; ed. Seminario y Ediciones; Madrid; 1973; p. 147-148.

² Así, N.J. Spykman las definía en 1933 como las "relaciones entre individuos pertenecientes a diferentes Estados". K.W. Deutsch (1960), por su parte, las considera como "relaciones a través de las fronteras, efectivamente

Todas estas afirmaciones, que encierran en sí mismas una verdad histórica, han ido perdiendo sentido -aunque hay algunos teóricos que hoy las defienden- a medida que las relaciones de poder se han ido neutralizando o equilibrando. El inicio de una dinámica de cooperación o comunicación entre las diferentes naciones que como tales abarcan fenómenos de carácter cultural ha coincidido con la extensión del capitalismo. Este se ha basado, en la libre competencia en condiciones más o menos próximas a la competencia perfecta, es decir, ha llevado al aumento de participantes con capacidad de decisión y presión en la vida social, lo que supone la desaparición progresiva de monopolios de control de diversos aspectos, incluido el internacional. Por otra parte, se ha encargado de desmitificar el poder de las potencias hegemónicas a la hora de imponer un orden internacional determinado.

Así, el análisis del panorama internacional se ha realizado, hasta el momento, bajo el prisma del binomio anarquía/tiranía. Sin embargo, este ha ido perdiendo importancia a medida que el Estado ha pasado a ser uno más de los grupos referenciales de coexistencia en el seno de la Sociedad Internacional, concebida esta como una *"nueva categoría de colectividad humana"*³.

Es en este momento, cuando el interestatalismo deja de ser primordial en la comprensión de la dinámica internacional, que

identificables, de distintas unidades políticas". J.J. Chevalier, utiliza la expresión "complejo relacional internacional" que define como "un entrelazamiento de relaciones de toda clase entre los diversos Estados, anudadas en el seno de ese medio especial que se denomina comúnmente sociedad internacional". Citado en: A. TRUYOL Y SERRA: *La Sociedad Internacional*; ed. Alianza Universidad; Madrid; 1991; p. 15.

³ CALDUCH CERVERA, R.: *Relaciones Internacionales*; Ediciones Ciencias Sociales; Madrid; 1991; p. 23.

asistimos a la aparición de lo que se ha dado en denominar Sociedad Internacional como un fenómeno diferenciado. La precisión de este concepto debe hacerse desde la previa definición del marco internacional que nos sirve de referente, considerando criterios geohistóricos, políticos, económicos, y de aquellos actores y relaciones que resulten significativos para su funcionamiento. Cualquier sociedad, incluida la internacional, es un organismo vivo que evoluciona en función de su relación con el medio, por lo tanto, está en constante cambio y marcha con la historia aunque su relación no sea unívoca.

De acuerdo con Medina, parece que la categoría más amplia de la que se puede partir para definir el concepto de Relaciones Internacionales es, efectivamente, la noción de Sociedad Internacional⁴. Para el autor es necesario, por tanto, completar la definición de relaciones internacionales, evitando, por un lado, la simplificación de concebir las mismas como meras "*relaciones intergubernamentales*" y, por otro, "*una excesiva vaguedad que convierta a la materia en un cajón de sastre*"⁵. El profesor Trujol y Serra cree encontrar esta nota diferencial en el carácter mismo de las relaciones internacionales como complejo relacional internacional, y recoge la noción *internacionalidad* acuñada por Max Huber como nota conceptual distintiva: "*El conjunto de los fenómenos sociales que expresan relaciones inmediatas de los Estados entre sí, u influyen directa o indirectamente en estas relaciones, o están por ellas*

⁴ El concepto de sociedad internacional nos sirve de base para un tercer grupo de definiciones más comprensivas que las recogidas en los dos grupos anteriores. Ya Spykman había dicho en 1959 que la sociedad internacional constituía el "*objeto de estudio*" de las relaciones internacionales, y Schwarzenberger las definió como "*la rama de la sociología que se ocupa de la sociedad internacional*". Citado por MEDINA en: Op. Cit., 1973; p. 150.

⁵ *Ibidem.*; p. 151.

*influidos, constituye el problema de la internacionalidad. Es internacional una relación cuando se refiere a relaciones entre grupos sociales que están determinados por poderes estatales distintos y son internacionales en el sentido más estricto, jurídico, las relaciones entre los Estados mismos"*⁶.

La sociedad internacional se caracteriza, según lo anterior, por la coexistencia en su seno de entidades políticas autónomas y la falta de un poder central. Este reconocimiento de la importancia de las unidades del sistema no debe hacernos perder de vista, según Medina *"la existencia de una auténtica sociedad, dentro de la cual surgen relaciones, no sólo entre los representantes de las unidades políticas autónomas, sino también entre individuos y grupos particulares, a través de las fronteras estatales"*⁷.

El concepto de Relaciones Internacionales que hemos expuesto en las páginas anteriores puede resultar algo impreciso y general si no se expone el contenido que hay que atribuir a la materia sobre la base de la anterior definición, para poder delimitarla con respecto a otras disciplinas y campos de estudio afines. Esto es, para poder reconocerla, caracterizarla y entenderla como marco o contexto de una serie de relaciones específicas.

Las Relaciones Internacionales se ocupan, en primer lugar, del sistema internacional en su conjunto, es decir, de la sociedad internacional, su estructura y su evolución. En segundo lugar, de los actores o participantes en el sistema: Estados, organizaciones

⁶ Op. Cit.: TRUYOL; 1991; p. 42.

⁷ Op. Cit.: MEDINA; 1973; p. 152.

internacionales, grupos particulares, individuos. En tercer lugar, habrá que considerar los factores ambientales y las fuerzas sociales que actúan en la esfera internacional.

Seguindo a Calduch⁸, esta sociedad internacional posee una serie de particularidades en la actualidad que la conforman como un sistema también particular, diferente a como ha venido siendo hasta ahora. Así, podemos definirla como una sociedad global y cerrada, que comprende a los grupos con un poder autónomo que mantienen entre sí unas relaciones recíprocas, intensas duraderas y desiguales sobre las que se asienta un cierto orden común. En este sentido esta sociedad es una sociedad global de referencia con una dimensión relacional manifiesta y carácter general; no es particular ni regional sino única a escala planetaria. Sociedad cerrada en la medida en que sus límites coinciden en el momento actual, con los del planeta. Así, podemos hablar hoy en día de un sistema mundial, aunque esto no ha sido válido en todos los momentos de su historia. También podemos caracterizarla como una sociedad mal regulada o con una ausencia de regulación adecuada. Según Merle⁹, en el momento presente no existe ningún país o grupo de países que domine todos los compartimentos del juego internacional y que pueda imponer invariablemente su parecer. Tampoco existe una forma de proceder comúnmente admitida a la que se pueda acudir sistemáticamente en caso de conflicto y que recoja toda la complejidad de la realidad internacional. Esto no quiere decir que no se de una cierta ordenación de los actores y relaciones internacionales, lo que ocurre más bien, es que esta ordenación no es,

⁸ Op. Cit.; CALDUCH: 1991; p. 64.

⁹ M. MERLE; *Sociología de las Relaciones Internacionales*; Alianza Universidad; Madrid; 1991; p. 490 y ss.

ni mucho menos, igualitaria, pacífica, ni equivale a un orden jurídico internacional.

La Sociedad Internacional, tal y como la hemos definido, supone también la existencia de una serie de factores que constituyen el medio en el cual ésta se desarrolla. Así como unos determinados actores cuyas interacciones bien con el medio, bien entre ellos, garantizan su evolución; Factores como el espacio (factor de riqueza y poder, aunque no determinante en el comportamiento de los actores); los hombres (que influyen en las relaciones internacionales en la medida en que son tomados en cuenta como grupo y se asocian a una determinada nacionalidad); el progreso técnico (el control de la ciencia, de la información o la comunicación constituyen, indudablemente, una baza en la competición internacional); los intereses (tensiones en torno al control de las riquezas). Por su parte, en el escenario internacional actual, existen dotados con diferente grado de protagonismo los siguientes actores: los Estados (sometidos a una jerarquización, iguales de derecho, desiguales de hecho); las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (constituidas por Estados, animadas por los gobiernos para actuar en su nombre); las fuerzas transnacionales: organizaciones no gubernamentales y multinacionales (movimientos y corrientes de solidaridad, las primeras y de capital, las segundas, de origen privado); la opinión pública y el individuo¹⁰. Los unos y los otros interactúan, como decimos bien con el medio, bien entre sí, para mantener la evolución del sistema de relaciones internacionales.

¹⁰ Dadas las características de nuestro trabajo, nos hemos limitado a señalar, de forma muy concisa los actores y factores que actúan en el escenario internacional actual. Nos remitimos para una ampliación en este sentido a las obras mencionadas de: CALDUCH, MERLE, MEDINA, TRUYOL Y SERRA.

Una vez establecidas la estructura, los factores y los actores del sistema internacional, nos parece conveniente detenernos en el modo de operar de esta sociedad internacional, esto es, nos interesa conocer qué tipo de relaciones se desarrollan dentro de la misma, en el momento actual, para que ésta pueda continuar su evolución. En líneas generales, y de acuerdo con Calduch, podemos hablar de tres posibles clasificaciones del modo de operar internacional: Por un lado, relaciones bilaterales, multilaterales y globales, en función del número de actores implicados. Por otro, relaciones directas o indirectas (a través de un tercero), atendiendo a la vinculación que se establece entre los actores. Y por último, relaciones de cooperación, de conflicto, de asociación y de comunicación, considerando la naturaleza de las interacciones¹¹.

Esta última clasificación sea quizás la más operativa, desde nuestro punto de vista, dado nuestro objeto de estudio, a la hora de desarrollar análisis interpretativos, y no meramente descriptivos, de la realidad internacional. Se trata de una visión cuya utilidad y trascendencia nos parece innegable, puesto que recoge aquellos aspectos que puede presentar dicha realidad. Así, profundizaremos seguidamente en los conceptos mencionados.

Las Relaciones Internacionales de Cooperación.

Tradicionalmente los aspectos teóricos de la cooperación internacional han sido relegados o subestimados por los analistas. Ello es el resultado de la excesiva importancia atribuida a los conflictos

¹¹ Op. Cit: CALDUCH; 1991; p. 87.

internacionales, los bélicos especialmente; a una visión distorsionada del poder de los estados. Semejante visión conflictiva de la vida internacional no puede ser sostenida hoy tras las aportaciones de diversas doctrinas, como el estructuralismo, el funcionalismo, el análisis de sistemas o, más recientemente, las investigaciones para la paz.

Así, por cooperación internacional entendemos con Calduch *"roda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias"*^{1 2}. Y por conflicto internacional *"una relación social por la que dos o más colectividades aspiran a satisfacer intereses o demandas incompatibles, utilizando sus desigualdades de poder para mantener actuaciones antagónicas o contrapuestas, recurriendo en último extremo a la violencia"*^{1 3}. Definiciones, vemos, que expresan posturas contrapuestas; sin embargo, entre ellas aparecen otras que expresan un modo de entender la 'convivencia' internacional no de forma más abierta, flexible o tolerante, sino más acomodaticia. En esta línea están las relaciones asociativas que serían *"aquellas relaciones surgidas de la desigualdad de poder imperante entre los actores internacionales, que tienen como principal finalidad garantizar la coexistencia pacífica entre ellos a través del mantenimiento de un orden jerárquico internacional y la imposición de ciertas normas e instituciones que permitan el ajuste entre los diversos intereses o demandas de los miembros de la Sociedad Internacional"*^{1 4}. Además, nos encontramos

^{1 2} Ibidem.; p. 88.

^{1 3} Idem.

^{1 4} Ibidem.; p. 89.

con lo que hemos llamado comunicación internacional que podemos definir como "aquel proceso relacional en virtud del cual dos o más actores internacionales, partiendo de experiencias históricas compartidas y bases culturales comunes son capaces de intercambiarse información, influyéndose recíprocamente y contribuyendo, gracias a dichos intercambios a modificar la estructura y dinámica de la Sociedad Internacional en la que se encuentran inmersos"¹⁵.

Estos cuatro tipos de interacciones que hemos definido, generan un complejo panorama al no ser excluyentes entre sí y dadas las variaciones que experimentan, tanto en su forma como en su trasfondo, en función de los actores implicados. Así, lo que comúnmente denominamos cooperación internacional no es en absoluto un proceso homogéneo en virtud, precisamente, de los principios de no exclusión y presencia múltiple que señalamos. Esto es particularmente evidente si como en el caso que nos ocupa, dicha cooperación internacional se produce a través de una Organización Intergubernamental y entre países en desarrollo¹⁶.

Este concepto de cooperación internacional del que partimos, deriva del concepto general de cooperación, desarrollado por la sociología para definir una diversidad de relaciones surgidas en o entre los grupos sociales. Ahora bien, según Calduch, para el correcto

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Todas estas categorías de relación internacional señaladas responden, desde luego, en su descripción teórica, a lo que en palabras de Weber se califica como 'tipos ideales'. Es decir, se trata de modelos teóricos de relación internacional que sólo en forma excepcional se dan en la realidad. La utilidad de recurrir a tales modelos relacionales se debe a que gracias a su conocimiento podemos desentrañar, con mayor facilidad y rigor, la verdadera naturaleza, contenido y motivaciones de los actores internacionales.

análisis de los elementos fundamentales que configuran una relación de cooperación internacional es necesario considerar algunos planteamientos erróneos que comúnmente se realizan al explicar esta categoría de relaciones.

El primer planteamiento identifica la cooperación internacional con unas relaciones igualitarias (justas) o, por lo menos, equilibradas. Sólo cuando los actores cooperantes gozan de un poderío similar, aspiran mediante su colaboración a unos objetivos justos o existe un cierto equilibrio entre sus aportaciones y las compensaciones que reciben a cambio, se estima que puede hablarse, en sentido estricto de cooperación. Efectivamente, en una Sociedad Internacional cuyos miembros presentan una notable diversidad y desigualdad de poderes, esta concepción señalada, parece apuntar más a la expresión de unos deseos o aspiraciones, que a la interpretación teórica de una realidad internacional.

Un segundo planteamiento interpreta que existe cooperación entre los actores internacionales, cuando sus relaciones revisten ciertas formas no violentas y cumplen ciertos requisitos de reciprocidad, sin entrar a considerar o valorar el contenido y efectos de tales relaciones. Esta, sin embargo, desde una perspectiva formalista, no parece tener en cuenta el hecho de que ciertos objetivos antagónicos o determinados resultados de una relación pueden desvirtuar su dimensión cooperativa, aunque se sigan manteniendo los aspectos puramente externos de cooperación. En el primer caso se identifica la cooperación con igualdad o justicia, en el segundo, con reciprocidad y ausencia de violencia¹⁷.

¹⁷ Sin embargo, podemos verdaderamente hablar de cooperación internacional en la mayoría de los intercambios comerciales que se producen entre los países desarrollados y los países en desarrollo. También existe cooperación entre

Estas relaciones de cooperación internacional también varían en función de los actores cooperantes, del contenido y forma que adquiera la relación, de los objetivos perseguidos, etc. Así, podemos diferenciar la relación cooperativa, por el contenido: cooperación general-sectorial, decisional-normativa-operativa; por las formas: cooperación informal-orgánica, bilateral-multilateral; y por la naturaleza de los actores: interestatal, interorganizativa, transnacional o combinada. Existe también, una forma de relación cooperativa que por su importancia y particularidad para nuestro estudio, y por la relevancia que ha alcanzado durante las tres últimas décadas, nos parece necesario mencionar. Nos referimos a los procesos de *integración internacional*, sea esta de carácter político, económico o técnico administrativo.

Para Calduch, la integración puede definirse como *"aquella relación de cooperación mediante la cual dos o más grupos sociales funden sus estructuras y transfieren sus poderes, total o parcialmente, para dar origen a una nueva colectividad que goza de poderes propios y asume el desempeño de ciertas actividades de los grupos integrados. Cuando el actor resultante de la integración goza de poderes y ejerce funciones de alcance transnacional, la calificaremos de integración internacional"*¹⁸.

actores en los que las aportaciones de alguno de ellos supera con creces las compensaciones o ventajas que recibe. Pero, igualmente, no podemos considerar, en rigor, como relaciones cooperativas ciertas formas de vinculación política (el protectorado) o económica (el monopolio en la explotación de recursos energéticos o materias primas), cuando tales relaciones se mantienen gracias a la permanente amenaza o intervención de un actor sobre otro. Como es recogido por Calduch *"las asimetrías en las capacidades y/o necesidades de los actores internacionales no conducen necesariamente a la explotación, permitiendo muchas veces una colaboración entre ellas. Sin embargo sería necio negar o desconocer la evidencia de que tales desigualdades afectan a las formas que adquirirán las relaciones de cooperación y condicionarán sus resultados"*. En: Op. Cit.; CALDUCH; 1991; p. 90.

¹⁸ Ibidem; p. 91. Las integraciones se pueden desarrollar tanto entre Estados, dando origen a la llamada integración supranacional, como entre otros actores

Como vemos, aproximarnos, siquiera someramente, a las relaciones entre los distintos actores de la escena internacional resulta algo complejo, sobre todo, si consideramos el gran número de factores y circunstancias que las condicionan. A menudo, a las características del medio internacional y a la propia evolución de la Sociedad Internacional, debemos añadir reflexiones sobre modelos de producción, de desarrollo, legislativos, e incluso sobre la propia vida internacional. La complejidad del análisis aumenta, por supuesto, si tenemos en cuenta una nueva unidad de observación y pretendemos ahondar en cómo se manifiesta todo esto cuando interaccionan países desarrollados, países en desarrollo, Organismos Intergubernamentales.

Consideramos que a partir de estas características generales apuntadas, podremos acercarnos a aspectos específicos de la cooperación, más concretamente de lo que se ha dado en llamar la cooperación para el desarrollo, a sus modos y modelos de acción y al uso o el papel que ha jugado la educación en este contexto.

La Cooperación para el Desarrollo.

Precisiones Conceptuales Previas.

No existe uniformidad en lo que se refiere a la definición de la 'cooperación para el desarrollo' o 'cooperación internacional para el desarrollo', más allá de reconocer que se trata de obrar conjuntamente

internacionales. También suele distinguirse entre la integración-proceso y la integración-situación. La primera se refiere a la existencia de un flujo permanente de fenómenos integradores. La segunda, en cambio, describe el estado alcanzado por la integración en un momento determinado.

para un mismo fin. Se dispone, sin embargo, de algunas útiles precisiones al respecto, que nos servirán de referencia en nuestro estudio.

La cooperación internacional para el desarrollo constituye un ámbito especializado de las relaciones económicas y políticas internacionales. Bajo este rótulo se acoge *"el conjunto de bienes, servicios y capitales que, con grados de concesionalidad variable, los países desarrollados ponen a disposición de los menos desarrollados, con el objetivo declarado de favorecer su progreso económico y social"*¹⁹.

Tradicionalmente, la cooperación para el desarrollo ha consistido en aquella colaboración establecida entre los países que no fuera de naturaleza financiera ni técnica, canalizadas éstas últimas a través de los gobiernos principalmente. Quedaba así estrechamente vinculada a la labor llevada a cabo por las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), que intentaban, sobre todo, alcanzar objetivos como la toma de conciencia de situaciones determinadas de marginalidad e injusticia social; o responder a necesidades de educación y formación y de organización social para hacer frente a situaciones de marginalidad. Posteriormente, la cooperación para el desarrollo es definida como un segmento de la cooperación internacional, que persiguiendo el beneficio mutuo, pone en contacto a países de distinto nivel de desarrollo. Así entendido, el concepto de cooperación para el desarrollo, donde tienen cabida medidas de carácter estrictamente comercial o financiero, resulta de más amplio contenido que el de

¹⁹ J.A. ALONSO, C. BERZOSA y otros; *La Cooperación Internacional para el desarrollo; Ambito y Configuración*; Cideal; Madrid; 1994; p. 335.

ayuda al desarrollo (AOD) el cual implica, pensamos, un cierto grado de concesionalidad, cuyo espíritu solidario pudiera diluir, en alguna forma, la idea del beneficio recíproco²⁰.

La política de cooperación al desarrollo tiene un origen relativamente reciente en la historia de las relaciones internacionales. Aún cuando puedan encontrarse precedentes, es tras la Segunda Guerra Mundial cuando se inicia una política de cooperación internacional al desarrollo en la forma en que ahora se conoce. En el nacimiento de esta política tuvo una influencia decisiva el proceso de descolonización vivido en la segunda mitad del presente siglo. La cooperación surge cuando el Tercer Mundo emerge sobre la escena internacional como continuación de los grandes movimientos de descolonización a finales de los cincuenta, y en parte como fruto de las reivindicaciones de los países menos desarrollados²¹. Así, de

²⁰ El concepto de ayuda al desarrollo, es lo que se conoce por Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o Ayuda Pública al Desarrollo. Cuando se habla de ayuda exterior se utilizan las definiciones adoptadas por la OCDE, que están basadas en el elemento de subvención/donación en los préstamos con objetivos de desarrollo. Así, la Ayuda Oficial al Desarrollo se puede definir, siguiendo a Camino y Nieto Solís, como "la transferencia de recursos en términos concesionales por parte de un país a otro, siempre que sean canalizadas por medio del sector público del país donante y redunden en beneficio del desarrollo del país receptor". Definida de este modo la mayor parte de la AOD se encuadra en la llamada ayuda bilateral. Por contraposición a ella, la ayuda multilateral es ejecutada, con similar propósito, por organismos internacionales a partir de las contribuciones que en su mayoría realizan individualmente los propios países donantes. Ver: C. CAMINO y J. A. NIETO; La Cooperación Internacional para el Desarrollo como Instrumento de actuación en las Relaciones Norte-Sur; en: C. BERZOSA; *La Economía Mundial en los Noventa*; ed. FIIHREMIcaria; Barcelona: 1994; p. 258.

²¹ En 1955, la Conferencia de Bandung en Indonesia reúne por primera vez a los países menos desarrollados. Se reúnen representantes de 24 países africanos y asiáticos, dando lugar a una política común del llamado bloque afroasiático, basada en el anticolonialismo, el pacifismo y el neutralismo. Posteriormente, en 1964 se creó en el marco de la Naciones Unidas la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) foro periódico de las reivindicaciones específicas del Tercer Mundo, pero igualmente, estructura permanente de información, estudio y negociación. Más tarde, un grupo de 77 países, miembros del 'Movimiento de Países No Alineados' (fundado en Belgrado en 1961 por 25 países) proponen en 1967 un documento común, la 'Carta de

conferencia en conferencia la UNCTAD, el 'Movimiento de los No Alineados', el 'Grupo de los 77', así como la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) creada en 1967, se han hecho eco de las reivindicaciones de los países en desarrollo, aunque, como sabemos, sin mucho éxito.

La reunión de los No Alineados en Argel en 1973, constituye un momento importante en este proceso: los participantes reclamaron la convocatoria de una reunión especial de las Naciones Unidas consagrada a los problemas del desarrollo. No obstante, habría que esperar a la crisis que supuso la subida de los precios del petróleo para que los países desarrollados aceptasen esta reunión extraordinaria. Celebrada, por fin, en 1974, supuso un compromiso de los participantes para trabajar en la instauración de un 'Nuevo Orden Económico Internacional', que como sabemos también fracasó. El punto de encuentro debería haber sido la posterior Conferencia de París (Conferencia Norte-Sur) de 1977, aunque de hecho, en los meses de negociaciones no se logró alcanzar acuerdo sobre ninguna medida concreta, y esto continuará así en las conferencias siguientes de la UNCTAD y la ONUDI.

Como vemos, el balance de la cooperación internacional en favor del desarrollo, si no se puede calificar como totalmente negativo, si lo es, en bastante medida, desde el momento en que no se han logrado

Argel', como punto de comienzo de las discusiones de la Conferencia de Nueva Delhi (1968): estos países están a favor de la descolonización económica e insisten en que se lleven a cabo las propuestas aprobadas cuando la primera conferencia de la UNCTAD, esto es, la fijación de una ayuda pública de parte de los países desarrollados (1% PNB), y puesta en marcha de mecanismos capaces de evitar el deterioro de la relación real de intercambio, así como la institución de un sistema de preferencias generalizadas en favor de las exportaciones de los países en desarrollo.

llevar a cabo las propuestas previstas en la actuación a seguir para articular un Nuevo Orden Económico Internacional, que diera respuesta a las necesidades de los países pobres y que de algún modo, tratara de equilibrar la balanza tan desigual que se da en la economía mundial entre los países desarrollados y subdesarrollados.

Ya hemos señalado, que la nueva voz de los países independientes en los años sesenta, puso en evidencia la notable desigualdad en los niveles de renta y de riqueza entre las áreas y regiones del mundo. Una realidad que manifestaba el limitado alcance de los principios sobre los que se trataba de asentar el nuevo orden mundial. En efecto, un sistema regido por la institucionalización de las relaciones internacionales y por la creciente libertad en las transacciones económicas, resultaba poco acorde con unas desigualdades entre las áreas crecientemente pronunciadas. Era necesario dotarse de algún mecanismo que ayudase a mitigar esas diferencias. Por lo demás, la división del mundo en dos bloques enfrentados, Este y Oeste, hacía necesaria la búsqueda de mecanismos de cohesión en el interior de cada uno de los bloques en conflicto. La cooperación al desarrollo podía constituir ese mecanismo necesario para, simultáneamente, suavizar las desigualdades más visibles y propiciar una más estrecha vinculación en el seno de cada bloque.

Desde entonces, y con diversa intensidad según los casos, los países industrializados despliegan una política especializada, cuyo objetivo proclamado es la promoción del desarrollo de los países a los que se dirige. En el marco de esta política se desarrollan criterios, instrumentos y organismos especializados, hasta configurar un ámbito

de acción y análisis, que es lo que se conoce como el área de la cooperación internacional al desarrollo.

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, y aún a fuerza de simplificar, para Camino, la cooperación internacional al desarrollo alcanza su justificación, en tanto que política especializada, a partir de los siguientes supuestos: 1º Las relaciones económicas internacionales, dejadas a su propia dinámica, no garantizan el desarrollo de los países o áreas subdesarrolladas. Es más, existen evidencias y algunas propuestas teóricas que argumentan la existencia de una sostenida desigualdad entre las áreas. 2º No existe ningún organismo con capacidad ejecutiva para desplegar una política reequilibradora de los frutos del progreso económico a nivel mundial. Los Estados nacionales han generado criterios o instrumentos para corregir, al menos parcialmente, la tendencia del mercado en el interior del país, pero se carece de un organismo que asuma similar responsabilidad equilibradora en el ámbito internacional. 3º El desarrollo sólo puede ser el resultado de una política deliberada de transformación económica y social que, sin desconsiderar la lógica del mercado como criterio que rige las relaciones económicas a nivel mundial, trate de enfrentarse a los desequilibrios que promueva. La responsabilidad básica en el diseño y ejecución de la política de desarrollo le corresponde a los países afectados; la cooperación internacional debe apoyar y contribuir a ese objetivo, compensando, en parte, la carencia de mecanismos más eficaces a nivel supranacional para aminorar la distancia económica y social entre los pueblos. Esto es, incorporando mecanismos de solidaridad en un mundo dominado por las desigualdades. 4º La cooperación internacional cumple un papel subsidiario respecto a las decisiones y estrategias de la política de

desarrollo adoptadas por los propios países afectados. Su misión no es, pues, ni sustituir ni contradecir la específica voluntad de los pueblos. Más bien se trata de complementar sus recursos -técnicos, humanos, financieros- e incrementar la eficacia de sus instrumentos a partir de la experiencia y del particular patrimonio del país donante²².

De lo anterior se desprende, siguiendo a Camino, que la política de cooperación internacional al desarrollo constituye una parte especializada de la política exterior de un país; y muy probablemente las limitaciones de ésta condicionen las posibilidades de aquella. No obstante, por su específica finalidad, la política de cooperación al desarrollo tiene una serie de rasgos propios y una cierta autonomía que conviene preservar. Ello no quiere decir que no mantenga áreas comunes con otras esferas de la acción internacional, con las que comparte algunos objetivos e instrumentos. Más bien se trata de subrayar el carácter especializado de esta política, que debe estar inspirada de forma compartida, por criterios de solidaridad internacional, necesariamente fundados en criterios éticos, junto con otros más estrechamente asociados al legítimo interés nacional de los países donantes.

Parece ser este cruzamiento de criterios de naturaleza variada, lo que otorga a la política de cooperación al desarrollo una especial naturaleza dentro del ámbito de las relaciones entre países. Así, entre los rasgos que caracterizan a la política de cooperación cabe subrayar en primer lugar, el que persigue un objetivo definido, la promoción del desarrollo, lo que delimita tanto su ámbito geográfico de aplicación como los instrumentos de que se compone. Frente al carácter

²² Op. Cit.; CAMINO; 1994; p. 263-265.

generalista de la política exterior, la política de cooperación al desarrollo es regional en su cobertura y especializada en sus instrumentos. En segundo lugar, que del objetivo que persigue, se desprende que se trata de una política cuya eficacia, en su sentido pleno, sólo se puede medir a medio y largo plazo. No cabe guiarse, como en otros ámbitos de la política exterior, por la evolución de la coyuntura, sino por la meditada elección de objetivos y el tenaz sostenimiento de las principales decisiones estratégicas. Por último, es una política cuya eficacia no puede evaluarse por la capacidad de retorno de las decisiones adoptadas. No quiere ello decir que las acciones no puedan comportar beneficios para el país oferente, pero no debe ser este el criterio que prime a la hora de confeccionar un plan de cooperación al desarrollo²³.

Sin embargo, las razones que respaldan la cooperación internacional vienen condicionadas por la concepción que en cada momento se tiene acerca de las variables clave para la promoción del desarrollo económico y social de un país. Al fin, el objetivo de la ayuda internacional es propiciar el progreso del país receptor, de modo que tanto la justificación como la funcionalidad de dicha ayuda remite al cuadro teórico desde el que cabe interpretar el proceso de desarrollo.

²³ Op. Cit.; BERZOSA; 1994; p. 223-224.

Breves Reflexiones Teóricas sobre los Procesos del Desarrollo Económico. Estado Actual.

Desde la década de los cincuenta, el problema del subdesarrollo se constituye en uno de los principales temas de discusión en los principales foros internacionales y en los medios académicos. La teoría del desarrollo tiene por objeto principal la explicación del subdesarrollo y la discusión sobre las medidas empleadas o recomendadas para superarlo.

El estudio del crecimiento económico, sin embargo, no es nuevo sino que ya era una preocupación, por ejemplo, de los economistas clásicos o de Marx. El interés más alto surge en las etapas iniciales del desarrollo industrial. Ahora, lo que se ha llamado economía del desarrollo, con origen más cercano, viene motivado por las condiciones de pobreza, analfabetismo, enfermedad y mortalidad en los países más pobres. La búsqueda de medidas para que las poblaciones de estos países pudiesen escapar de la miseria engendró un corpus de diversas doctrinas y fuertes controversias, que hoy continúa.

En los años cuarenta asistimos a la aparición de una serie de propuestas de nuevas ideas basadas en modelos de crecimiento que iban a dominar, en un principio, el nuevo campo científico y dar origen a controversias que contribuyeron a proporcionar cierta vitalidad a las cuestiones teóricas que se adentraban en esta problemática. La teoría de Keynes sirvió de base para iniciar el interés por la teoría del crecimiento, y abrió las puertas a cuestiones relacionadas con la dinámica económica. Dos corrientes principales han dominado: los modelos keynesianos y los neoclásicos. Los primeros se concentran en

las políticas de empleo y crecimiento, los segundos, confían en los mecanismos de los precios y en las fuerzas del mercado libre, lo que se corresponde, como sabemos, con las necesidades y características del capitalismo avanzado.

En suma, la filosofía subyacente a esta corriente basada en modelos de crecimiento, supone que el crecimiento económico podría solucionar por sí mismo muchos problemas económicos, como la eliminación de la pobreza²⁴. Sin embargo, la experiencia ha puesto de manifiesto que, en primer lugar el crecimiento no es tan fácil de conseguir en ciertas áreas económicas, y en caso de conseguirse, tampoco por ello se elimina el subdesarrollo, la pobreza y la miseria.

En la década de los cincuenta, los economistas latinoamericanos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), Singer y Prebisch comenzaron a difundir sus concepciones, explicando la situación mundial en términos de un centro mundial industrializado y unos países periféricos subdesarrollados. Singer cuestionaba los efectos favorables al desarrollo del libre comercio internacional. Prebisch, buscaba las causas del subdesarrollo latinoamericano fuera del continente, encontrándolas en el sistema internacional del libre comercio²⁵. Así, para los autores son los países avanzados los que se benefician en esa relación desigual como consecuencia del deterioro que en la relación real de intercambio sufrían los países menos desarrollados. Su preocupación se centra en dar una explicación real

²⁴ Estos modelos de crecimiento se utilizaron en la elaboración de planes de desarrollo para países del Tercer Mundo. Para un análisis más detallado; P. BUSTELO; *Economía de Desarrollo. Un Análisis Histórico*; ed. Complutense, Madrid; 1991; p. 20-26.

²⁵ Estas tesis son analizadas con detalle en; Op. Cit. BERZOSA; 1994; p. 45-50.

de las desigualdades entre economías del centro y la periferia, que se acentuaba a través del comercio internacional. Pero lo fundamental de las contribuciones de Singer y Prebisch para Berzosa, *"es que ponen de manifiesto que las relaciones internacionales sí tienen que ver con el subdesarrollo, en contra de los primeros economistas del desarrollo, que por el contrario pensaban que estos contactos tenían un efecto positivo sobre el proceso de desarrollo"*²⁶. Además, tales ideas sirvieron para enmarcar el surgimiento de una estrategia de desarrollo en la práctica, como veremos, que se llevó a cabo fundamentalmente por muchos países de Latinoamérica, dando lugar a un proceso de desarrollo que tuvo cierto éxito en las décadas de los cincuenta y sesenta²⁷. Las limitaciones e insuficiencias de este proceso de desarrollo influyeron, entre otras razones, para el surgimiento de unas nuevas visiones del desarrollo diferentes, críticas y heterodoxas.

Efectivamente, a lo largo de los años sesenta, se fue desarrollando una visión del fenómeno del subdesarrollo como un proceso estructural. Referirse al subdesarrollo significa hablar del desarrollo. El subdesarrollo como falta de desarrollo no puede definirse por sí mismo. No puede concebirse una sociedad subdesarrollada sin concebir también una sociedad desarrollada. La teoría del subdesarrollo se entiende como *"una teoría del desarrollo, que trata de explicar como el desarrollo produce subdesarrollo en otras partes"*²⁸.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ Esta estrategia de desarrollo consistía en *"promover la industrialización, proteger sus economías, captar recursos del exterior y reinvertirlos a través del estado en la creación de infraestructura, provisión de algunos servicios sociales básicos como educación, salud y vivienda, al tiempo que se trataba de favorecer la promoción del desarrollo industrial y la modernización de la agricultura. No obstante, no se logró dinamizar y diversificar las exportaciones"*. En: *Ibidem.*; p. 49.

²⁸ Ver: *Op. Cit.*; BUSTELO; 1991; p. 36.

A esta visión de los problemas del desarrollo han contribuido dos corrientes de origen distinto. Por una parte economistas de países subdesarrollados *"que se rebelaron primero con discreción, luego con mayor radicalismo teórico, contra la visión que de sus economías ofrecía la economía convencional, e intentaban superarla aplicando una metodología estructuralista"*²⁹. Por otra parte, algunos economistas vinculados a la tradición marxista *"que pusieron la atención en economías no industrializadas como la otra cara de la moneda de una teoría del imperialismo incompleta"*³⁰.

La primera corriente tiene sus orígenes en América Latina y se desarrolla principalmente en el ámbito de la CEPAL, que como centro de estudios, entre otras cosas, desempeñó un papel básico en este proceso de formación de un pensamiento estructuralista que explica el subdesarrollo basándose en la dependencia que sufre la periferia con relación al centro, cuyos planteamientos originarios se encuentran, como vimos, en las tesis de Singer y Prebisch.

La aportación marxista tiene precedentes, por un lado, en las teorías clásicas del imperialismo, y por otro en las teorías que sugieren que las causas del subdesarrollo se encuentran en la forma que el capitalismo irrumpió en los países atrasados, por lo que sienta las bases de una teoría de la dependencia que se formulará con posterioridad por autores como G. Frank, o S. Amin. Para esta corriente de pensamiento los países de la periferia se encuentran explotados por el centro a lo largo de la historia del capitalismo, y como consecuencia

²⁹ Op. Cit.; BERZOSA; 1994; p. 53.

³⁰ Idem.

de ello, la estructura político económica de los países periféricos es muy distinta de la que ha tenido el centro, y es imposible que el desarrollo siga la misma senda; bajo los auspicios del capitalismo, su experiencia de desarrollo no puede tener éxito.

El ámbito del estudio de la dependencia, así pues, es el desarrollo del capitalismo periférico. Su contribución más importante es el intento de analizar dicho desarrollo desde el punto de vista de la interrelación entre las estructuras internas y externas. Pero en donde los factores exógenos, o internacionales, explican de un modo determinante la existencia del subdesarrollo. El enfoque de la dependencia hace hincapié en el carácter histórico-estructural de la situación de subdesarrollo e intenta vincular el surgimiento de esta situación, así como su reproducción, a la dinámica del capitalismo a escala mundial.

No obstante lo anterior, dentro de la dependencia hay una corriente de ideas entre las que se producen divergencias internas,³¹ aunque todos atacaron de una forma u otra la teoría de la modernización y, en concreto, el supuesto de que los países del Tercer Mundo imitando de algún modo las políticas de los países que han tenido éxito, podrían repetir los patrones de desarrollo de la Europa desarrollada y de Estados Unidos. Posiciones estas, fuertemente atacadas por los neoliberales y por los desarrollistas modernizadores.

Así pues, podemos concluir señalando con Berzosa, que el análisis de la dependencia, aunque no es aceptado por muchos economistas y

³¹ Las diversas posiciones que plantean el problema del subdesarrollo en términos de dependencia han sido analizadas por J. PALMA: 'Dependencia'; en: J. EATWELL (comp.): *Desarrollo Económico*, ed.: Icaria/Tubenas; Barcelona; 1993.

organismos internacionales, no obstante, algunas de sus propuestas han sido asumidas, y así "gran parte de las demandas de un nuevo orden económico internacional han sido inspiradas por el enfoque de la dependencia. (...) Las Naciones Unidas también se han pronunciado a este respecto. El diálogo Norte Sur se impuso como una necesidad para negociar. (...) A su vez, el análisis de la dependencia ha contribuido a la lucha internacional de muchos países por obtener el control interno sobre los recursos y mejores condiciones para los términos de intercambio"³².

Para finalizar, nos parece interesante destacar que la escuela de la dependencia fue la primera contribución real del Tercer Mundo a las ciencias sociales³³. Esto, por lo general, afianzó la autoconfianza de los científicos sociales del mundo subdesarrollado que hasta entonces había estado siguiendo las ideas básicas de las ciencias sociales en el mundo occidental desarrollado. Todo ello contribuyó al declive de la dominación occidental en la investigación del desarrollo. Aunque en el actual debate sobre desarrollo se da una reacción exagerada contra la escuela de la dependencia, no se debe olvidar que su contribución ha sido muy fructífera, y que muchos de sus planteamientos siguen hoy vigentes para la gran parte de países subdesarrollados del mundo.

³² Op. Cit.; BERZOSA; 1994; p. 57.

³³ Ocupan un lugar destacado en esta apuración teórica; Bettelheim (1965); G. Frank (1967); Dos Santos, O. Sunkel, A. Pinto (1970); A. Auzan (1973) F.H. Cardoso (1974).

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la década de los ochenta se han producido cambios en los países en desarrollo, en su crecimiento económico, éxitos relativos en los Nuevos Países Industriales. Pero, al mismo tiempo, este período ha estado marcado por una serie de desastres que los han afectado. Desastres vinculados a tensiones políticas, golpes militares, regimenes autoritarios, desastres naturales, e insuficiencia del desarrollo.

Así pues, el camino del desarrollo resultó ser mucho más difícil de lo que en principio se había pensado y ello influyó de un modo negativo en las teorías del desarrollo económico. En lo que concierne a las teorías convencionales, surgidas en los años cincuenta y sesenta (basadas en modelos de crecimiento económico) y con una vinculación a las propuestas keynesianas, han sufrido el ataque procedente de las posiciones neoclásicas que les han criticado por haber recomendado políticas económicas que han agravado más el problema que se proponían resolver. *"Al introducir la necesaria intervención del estado en la economía lo que han fomentado ha sido una distorsión de los mecanismos de mercado que ha resultado ser perturbador para una adecuada asignación de los recursos. Por su parte, los autores dependencistas -que explican el subdesarrollo basándose en la dependencia que sufre la periferia en relación al centro-, han criticado a estas teorías por no haber llevado suficientemente lejos su análisis, y sus bien intencionadas políticas de desarrollo lo único que conseguían era aumentar más la dependencia y subordinación a los países ricos"*^{3 4}.

^{3 4} Op. Cit.; BERZOSA; 1994: p. 61.

El fracaso en alcanzar un nivel aceptable de crecimiento que hiciera desaparecer la pobreza de las naciones ha sido aprovechado por los economistas apegados a la tradición neoclásica que han acusado a los teóricos de la economía del desarrollo de la responsabilidad de la situación, porque mediante los consejos de política económica de intervención estatal y de reformas económicas han agravado los problemas. Su alternativa es la de liberalizar las relaciones internacionales para que sea el mercado el que asigne los recursos de una forma eficiente y elimine las distorsiones que el Estado con su intervención provoca.

Fue a finales de los sesenta cuando un grupo de economistas seguidores de los primeros teóricos del desarrollo descubrieron que el crecimiento económico no eliminaba por sí mismo el desempleo o la pobreza. Se marcó entonces un nuevo objetivo de las estrategias de desarrollo: la satisfacción de las necesidades esenciales para toda la población dando prioridad a los sectores más pobres. Se establecieron dos tipos de necesidades esenciales. Los primeros trataban de cubrir el mínimo indispensable para el consumo privado de una familia (alimento, vestido...). Los segundos agrupan lo que es necesario para la sociedad (agua, instalaciones sanitarias, transporte, salud y educación). El núcleo de este modelo de las necesidades básicas lo constituye la redistribución de las riquezas, asociando en un mismo objetivo eficacia y equidad. Sin embargo, la crisis surgida en 1973 produjo el colapso de la mayor parte de los programas orientados a las necesidades básicas.

La crisis de la deuda en los inicios de los ochenta supuso el resurgimiento del pensamiento neoclásico en los estudios del desarrollo. El Banco Mundial postergó su enfoque anterior, orientado a cuestiones sociales como la pobreza, y encabezó esta contrarrevolución en los estudios de desarrollo³⁵. Estas políticas de ajuste han sido fuertemente criticadas desde distintas posiciones, pues se ha considerado que los costes de este ajuste estructural han sido enormes para ciertos países y ciertos sectores de la sociedad, los más desfavorecidos³⁶.

Por parte de los economistas que se adhieren a las tesis estructuralistas existen posiciones divergentes sobre las estrategias aplicar para solucionar las dificultades del desarrollo en un contexto caracterizado por la crisis financiera. Así, la posición institucional de la CEPAL se basa en combinar el esfuerzo nacional con la cooperación internacional. La responsabilidad del pago de la deuda debe ser compartida entre deudores y acreedores y se afronta el problema desde la creencia de que no sólo hay que tener en cuenta las facetas

³⁵ Las razones de la llegada de las tesis neoclásicas han sido estudiadas por P. BUSTELO: *Economía del Desarrollo. Un análisis histórico*; ed. Complutense; Madrid; 1991. Los programas de ajuste del Banco Mundial con clara inspiración neoliberal se basaban en medidas como: eliminación de la intervención gubernamental en la gestión económica, para pasar a basarse en el mercado; dejar que cada país se especialice en aquellas actividades en que tiene unas ventajas comparativas; eliminación de las barreras arancelarias y de otras limitaciones al libre comercio; devaluación de las monedas nacionales para que las exportaciones sean más competitivas en los mercados mundiales; fuerte control de la política monetaria. Ver al respecto: P. BUSTELO: *El Banco Mundial y el Desarrollo Económico: un análisis crítico*; en: de la IGLESIA (coord): *El orden económico mundial*; ed. Síntesis; Madrid; 1994.

³⁶ Desde una posición moderada, un estudio de la UNICEF realizado en 1987, y que en cierta medida, representa un retorno a los enfoques de las necesidades básicas, afirma que los grupos vulnerables del Tercer Mundo, especialmente los niños, están pagando un precio inaceptable por los programas de ajuste estructural y de devolución de la deuda. Se pide mayor atención al bienestar de estas sociedades y una renovada preocupación por los servicios sanitarios, educación, empleo, etc., proponiendo un planteamiento que denominan de 'ajuste con rostro humano'. Ver: (Op. Cit.); BERZOSA; 1994; p. 63.

financieras, sino también las implicaciones más generales. Aunque primordialmente las estrategias se han de dirigir a reducir el peso de la deuda. En los últimos análisis de la CEPAL se observa también que se abandonan en cierto modo los grandes enfoques de la dependencia por el análisis más concreto de los problemas específicos, como el de la deuda, el progreso tecnológico y la integración regional. Se formulan estrategias de desarrollo que por lo general difieren de las posturas más neoliberales, pero que tienen pocas posibilidades de éxito ante el avance de las recetas de política económica que consideran que lo más acertado para el desarrollo económico es la potenciación de la economía de mercado y la desregulación del conjunto de la actividad económica³⁷.

Desde la perspectiva de los noventa es evidente que aunque sigue dándose un debate vivo acerca de los objetivos de desarrollo y las estrategias que pueden darse para conseguir ciertos fines, hay un modelo dominante, al menos entre los responsables políticos, los directivos de las industrias y financieras, y los que controlan los organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Tal como se ha dicho, este modelo dominante pone de relieve la eficacia de asignación de recursos dentro del mercado libre, en la desregulación de la exportación, en aumentar los niveles de comercio internacional y de una reducción de las regulaciones que rigen los flujos de la inversión y la tecnología.

La situación actual no es, sin embargo, tan simple como se sugiere desde una perspectiva neoliberal. En este sentido, el análisis realizado por los economistas más críticos resulta superior como forma de

³⁷ *Ibidem*, p. 64.

avanzar en la comprensión del fenómeno del subdesarrollo. Las dificultades surgen a la hora de dar alternativas. En muchas ocasiones inviables no por serlo desde una visión económica, sino por los intereses políticos de las potencias dominantes que se niegan al cambio y a las reformas de un orden internacional que beneficia al Norte del sistema frente al Sur. El problema no reside, por tanto, sólo en la realización de una buena política económica, o la falta de buenos técnicos economistas capaces de ponerla en marcha, sino que responde a unos procesos históricos que han configurado unas relaciones estructurales concretas y determinadas. La búsqueda de soluciones no pasa sólo por aceptar medidas que respondan únicamente a la filosofía del mercado y que se presentan como verdades dogmáticas, sino que será necesario un debate reflexivo y crítico entre las diferentes corrientes de pensamiento.

A pesar de las propuestas neoclásicas de confiar en el mercado y en la desregulación económica como elementos decisivos para conseguir el crecimiento, sigue habiendo partidarios que comparten la idea de que es necesario el intervencionismo estatal y una mayor cooperación internacional. La financiación del desarrollo hoy pasa por encontrar remedios para resolver el problema de la deuda, pero también es necesario tomar conciencia de que hay que realizar cambios en el orden interno de estos países que deben venir acompañados de reformas internacionales para conseguir que los más desfavorecidos no sigan siendo los más perjudicados. Se requiere, además, crear nuevas instituciones internacionales y reformar las existentes que con una orientación diferente aborden los problemas de desarrollo. Se trata de algún modo de combinar los factores internos y los externos, pero en donde éstos siguen todavía desempeñando un

papel básico en las sociedades poco desarrolladas, aunque no único. Los factores internos son decisivos para el desarrollo, no obstante, los inconvenientes del mercado internacional siguen siendo una losa muy considerable para gran parte de los países subdesarrollados.

Como podemos observar el pensamiento sobre el desarrollo no ha sido circular, ni lineal, se han producido, por el contrario, posturas que lejos de ser complementarias son antagónicas, y no han surgido como una acumulación de conocimientos, sino que en muchos casos han surgido y se han desarrollado contra la visión anterior.

Así por ejemplo, la opinión puesta de manifiesto por los dependantistas de que cualquier contacto internacional entre países ricos y pobres redundará en desventaja de los últimos se contrapone a la visión de que las relaciones internacionales son ventajosas para ambas partes, de acuerdo con la doctrina liberal y la ley de la ventaja comparativa. De esta confrontación se extraen conclusiones políticas diferentes, y por tanto, se proponen medidas distintas. En el primer caso, se propugna que los países más pobres deberían ser autosuficientes o mirar hacia dentro en su desarrollo; mientras que en el caso de los países más pequeños, donde esto sea factible, se aboga por la asociación regional de países en vías de desarrollo. La creencia de esta escuela en que las relaciones internacionales son perjudiciales para los países más pobres puede llevar, a su vez, a dos conclusiones diferentes. Una es reducir los contactos Norte-Sur y en su lugar desarrollar relaciones Sur-Sur; la otra es reformar el sistema internacional, de manera que los beneficios se distribuyan más equitativamente. El último planteamiento es el que se encuentra detrás de las reivindicaciones del Nuevo Orden Económico

Internacional. En el segundo caso, la propuesta es sencilla, hay que favorecer las relaciones comerciales, financieras, y de todo tipo, y evitar regulaciones que entorpezcan la buena marcha que la libertad de mercado implica. La afirmación implícita de que las relaciones económicas son mutuamente beneficiosas hace que el desarrollo aparezca como un corolario del comercio.

Posturas como se comprenderá antagónicas e imposibles de reconciliar, aunque siempre entre ambas existen grados distintos que pueden conducir a soluciones factibles. De todos modos, lo que resulta más concluyente, es que se han producido contribuciones de calidad y se han obtenido progresos, lo que ha favorecido el enriquecimiento del conocimiento al tiempo que la comprensión del subdesarrollo se ha profundizado. El fracaso no es atribuible sólo a las ideas, sino a los intereses económicos creados, que impiden el cambio, las reformas y la realización de una verdadera política de cooperación al desarrollo.

El Concepto de Desarrollo

Planteamos aquí no tanto el cómo conseguir el desarrollo, o las causas del subdesarrollo o el cómo realizar la evaluación de los resultados, sino algo previo, algo como de qué hablamos cuando hablamos de desarrollo, de qué es en realidad, el tan buscado desarrollo.

Hubo tiempos en que la pregunta carecía de sentido, porque no había duda sobre el contenido del objetivo y toda la dificultad se

encontraba en el proceso necesario para lograrlo: Todo estaba claro, había países desarrollados, y países que no lo estaban, que eran subdesarrollados, pero a los que con un poco de buena voluntad se les podía considerar a punto de superar su situación, países en vías de desarrollo. En definitiva, el desarrollo es la situación de los países desarrollados, la situación a la que están llamados, si cubren debidamente las etapas de un bien estudiado proceso ascendente, los subdesarrollados³⁸. Incluso el enfrentamiento de bloques reforzaba, de un lado, la convicción en el tipo de sociedad deseable: la propia de los países occidentales, de otro lado, la viabilidad de universalizarla, de extenderla a los que todavía no se habían visto favorecidos con su logro.

En el contexto mundial actual las cosas parecen haber cambiado. Por un lado, los países desarrollados viven una situación contradictoria: saborean su victoria en la guerra fría y en el enfrentamiento de sistemas que le acompañó. El socialismo pertenece al pasado, el capitalismo, la economía de mercado, la democracia, en fin, todo lo que nos caracteriza, es el medio ambiente de la única realidad posible. Sin embargo, dudan de que pueda mantenerse su presente, de que las futuras generaciones conserven el nivel alcanzado por las actuales. El progreso parece haberse quebrado y se encuentran acosados por la emergencia de inesperados problemas externos (guerras de un nuevo tipo, nacionalismos emergentes, fundamentalismos pujantes) e internos (crecimiento de la marginalidad, inseguridad, desempleo). En el fondo, manotean sin comprender las profundas transformaciones que sufren sus entornos, incapaces de prepararse para un futuro tan incierto como inevitable.

³⁸ Rostow, 1960, es modelo del enfoque del desarrollo como proceso por etapas que garantiza el buen fin para quienes lo siguen de forma aplicada.

absurdos en la confiada repetición de lo que ha pasado a ser puro anacronismo.

Por otro lado, los países subdesarrollados, no pueden por menos de cuestionarse su destino: conocen su situación y, a la vez, están, en apariencia, más cerrados que nunca en el deber ser que se deriva de la única razón existente: capitalismo, mercado, crecimiento, competitividad, globalización, apertura. No ignoran el derrumbamiento del referente (porque no tienen más que observar la situación y el debate en el seno de las sociedades ricas) y están abrumados por las previsiones de su futuro -realizadas, en la mayoría de los casos, con toda prudencia y en las que aparecen tensiones de todo tipo: de pobreza, demográficas, alimentarias, etc. Sus sociedades están atravesadas por nuevas pulsiones sociales, todavía dispersas y minoritarias, pero que de alguna manera, desde los más variados movimientos populares, claman por otro rumbo, buscan una racionalidad alternativa³⁹.

Finalmente, todos, desarrollados y subdesarrollados, se preguntan por la sostenibilidad del mundo en el que viven y organizan grandes conferencias internacionales que tratan del medio ambiente, de la población, del desarrollo social, de la mujer, de la educación y el desarrollo, en las que se entrelazan discursos y de las que apenas se desprenden medidas transformadoras.

En este contexto no es extraño que emerjan rotundas certezas enfrentadas sobre lo que debe ser el auténtico sentido del desarrollo. En apariencia, todas comparten un fondo de lenguaje común que habla

³⁹ Esteva ve en los fenómenos de mutación en curso la emergencia de una lógica de desarrollo alternativa. En: "Los Desafíos de la Mutación"; en: *Economía y Sociedad*; nº 5; Marzo; 1991.

del ser humano, de la pobreza, de las necesidades básicas, de la sostenibilidad, de la autonomía de los pueblos y la importancia de las fuerzas endógenas, pero las diferencias subyacentes son de gran calado. En primer lugar están quienes, con discrepancias parciales sobre las prioridades y el modo de hacer, coinciden en lo fundamental, en que sólo la lógica del mercado y, en concreto, la inserción en la economía mundial globalizada ofrecen un itinerario de desarrollo posible hoy para los países subdesarrollados. Es la tesis hoy dominante, defendida incluso fuera de los núcleos duros del capitalismo mundial, asumidas desde posiciones relativamente críticas como el PNUD que, junto a la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo, centrado en el ser humano y respetuoso de los sistemas naturales, lo vincula al crecimiento económico y a la apertura de la economía mundial⁴⁰. Otros, como la Comisión Europea o el propio Secretario General de NNUU, llegan a afirmar con toda rotundidad que resistirse al proceso de globalización resulta *"absurdo para cualquier país y que la expansión del comercio internacional es esencial para el crecimiento económico, como parte integrante de la dimensión económica del desarrollo"*⁴¹.

Frente a esta postura se alinea el radicalismo antisistema -a menudo desde posiciones fundadas en un serio planteamiento de la economía ecológica- que ve en la globalización un escenario que no ofrece salidas ni para los problemas del conjunto de la humanidad, ni para la pobreza de los pueblos marginados y aboga por un proceso de múltiples rupturas, basadas en la creación de proximidad, en el

⁴⁰ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*; Tercer Mundo Editores; Bogotá; p. 4 y ss.

⁴¹ Citado por: A. MARTINEZ; *Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo* CIP/CARJA; Barcelona; 1995; p. 72-73.

replanteamiento de las necesidades y los modelos productivos vigentes, en la búsqueda de soluciones desde la práctica de los movimientos populares, con un Norte que, le guste o no, tiene que emprender una traumática rectificación, so pena de inviabilidad y un Sur, pleno de carencias, pero con un horizonte, al menos, de positiva evolución a su alcance. Según esta visión *"cada comunidad y cada grupo, debe buscar su satisfacción, su prosperidad, de acuerdo con su marco cultural y ecológico, transformando su propia cultura y sus estructuras económicas, sociales y políticas a lo largo del tiempo, de forma autónoma e independiente"*⁴².

En un punto intermedio, alejadas de las certezas, aparecen posiciones que, arrancando de percepciones comunes a las del radicalismo antisistema, se combinan con remedios ambiguos, a menudo coincidentes en algunos aspectos con los postulados ortodoxos. Estos enfoques suelen considerar que a un plazo largo, serán inevitables profundas modificaciones en los patrones de producción y consumo de los países ricos, cuyo modelo de economía y sociedad reconocen que no es generalizable y que, además, estos países están sufriendo cambios subyacentes de difícil evaluación⁴³.

Ante el dilema que suscitan estas tesis tan enfrentadas cabe preguntarse la postura a adoptar, sobre todo, por la necesidad urgente de definir con claridad en favor de qué desarrollo se pretende cooperar. Algunos lineamientos propuestos por Martínez nos pueden servir de referencia:

⁴² Citado en: *Ibidem.*: p. 73.

⁴³ Un ejemplo paradigmático de esta postura lo encontramos en la Comisión Europea en el Informe Delors. Ver una recensión crítica en: *Papeles*; nº 50; 1993. Similares planteamientos ambiguos aparecen también en el PNUD y en el BM.

Hay necesidades humanas, que definen el contenido necesario del desarrollo, a las que deben aspirar todos los pueblos, independientemente de sus características históricas y culturales. Por otra parte, las dimensiones del desarrollo son múltiples, por ejemplo, la paz, economía, medio ambiente, justicia, equidad, democracia. El proceso para satisfacer esas necesidades, la forma concreta de materializarlas y lo que exceda del cumplimiento de esos mínimos universalizables es tarea de cada pueblo y debe ser fruto del trabajo de sus fuerzas endógenas. La comunidad mundial y, en particular, los países ricos tienen un escalonamiento de obligaciones de rango decreciente respecto a estos países. En primer lugar, están obligados a no inferir ni directa, ni indirectamente la lucha de los pueblos desposeídos por esos objetivos. En segundo, a cooperar de forma honesta, aunque sea en términos no concesionales, para su logro. Finalmente, a contribuir con una aportación concesional efectiva al proceso de cooperación. No hay posibilidad de que el conjunto de los pueblos del mundo logren los objetivos apuntados, ni tampoco de construir una cooperación que sirva a ese fin sin: Primero, modificar el modelo de producción, consumo y organización social del Norte, porque no sólo no es universalizable, sino que además, a plazo, es insostenible y perjudicial para el conjunto de la humanidad, pueblos pobres incluidos. Segundo, hay que replantear críticamente el sistema de relaciones económicas internacionales, sometiéndolo a una regulación global consciente que impida que los flujos de excedente, el movimiento de capitales y la circulación de mercancías operen de forma autónoma, desestabilizadora y contraria a los objetivos de desarrollo sostenible de los pueblos pobres. El radicalismo antisistema, no sólo es legítimo, sino que también es funcional en la denuncia de situaciones, en el análisis de procesos de causalidad, en el enunciado

de riesgos y en la búsqueda de respuestas innovadoras, aunque a menudo incurra en una lectura unilateral de las dinámicas, se deje llevar por lecturas conspirativas de los procesos y acabe por postular actitudes que hacen que se pierda el potencial productivo de lo que podría representar una utopía necesaria.

Los Agentes de la Cooperación para el Desarrollo.

Cuestiones Previas.

Organismos, desarrollo y cooperación son conceptos centrales en nuestro trabajo. Por esa razón, después de haber pasado revista a los conceptos, examinando brevemente su evolución y el estado actual de la cuestión, nos parece el momento de entrar a analizar el papel desempeñado por cada uno de los agentes y en particular por los organismos intergubernamentales.

La idea de la cooperación para el desarrollo nace, como sabemos, en pleno contexto de la guerra fría con el objetivo de evitar que otros países ingresen en la escena comunista. La multilateralización de la cooperación aparece bastante después.

En ese marco particular nacen las Organizaciones No Gubernamentales, a las que con el tiempo se les llamará de *Desarrollo*, en los países del norte, sobre la base de entidades caritativas y humanitarias ya existentes, cuyo ámbito de acción había sido la

atención a los problemas y carencias internas heredadas de la guerra, pero que a partir de esa coyuntura comienzan a actuar en el exterior.

Lo que se conoce actualmente como agentes de la cooperación para el desarrollo -organismos internacionales, regionales y subregionales; gobiernos nacionales, autonómicos, regionales y locales; ONGD; gremios y empresas- no eran los mismos en la década del 50 cuando este tipo de relación comenzó a tomar cuerpo. Las ONGD, en primer término, comenzaron a multiplicarse de forma acelerada no sólo en los países desarrollados sino también en los países del sur, aunque con un perfil y una evolución algo distintos. Los Estados, por su parte también fueron variando su actuación, su percepción y su comportamiento frente a la cooperación. Los gobiernos del Norte elaboraron políticas específicas, más complejas cada vez, priorizando zonas geográficas, temas y problemas, y definiendo poblaciones-objetivo, beneficiarios y contrapartes.

En el Sur, aunque más lentamente, también los comportamientos fueron cambiando: En un primer momento, los Estados no se dieron prácticamente por enterados de la existencia de la cooperación internacional para el desarrollo salvo como receptores pasivos de ayuda. En otras ocasiones, se inclinaron a percibir la cooperación -sobre todo a raíz del papel que desempeñaban las ONG en los sectores populares- como un caldo de cultivo de núcleos críticos y políticamente opositores, y en esa medida la reacción fue más bien defensiva cuando no controlista y represiva frente a esos agentes y su entramado internacional. En una tercera etapa, los Estados comenzaron a diseñar políticas de cooperación como receptores interactivos e

incluso como oferentes de cooperación en esquemas de relación Sur-Sur, aunque las realizaciones a este respecto son escasas.

A partir de los años 80, la situación se modifica como consecuencia de los procesos de ajuste estructural de la economía en la mayor parte de los países (también en América Latina) y las medidas de modernización de los aparatos estatales. Las medidas de reestructuración del Estado dejan como resultados aparatos estatales más pequeños y dinámicos, aunque claramente insensibles, en un primer momento al menos, a los temas sociales y de pobreza, restringiendo su actuación en el área social al pago de las plantillas de salud y educación y poco más.

No obstante, el Estado ha reingresado en el terreno de la cooperación para el desarrollo vía los Fondos de Emergencia Social (FES) y los Fondos de Inversión Social (FIS), promovidos especialmente por organismos financieros internacionales y regionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los organismos internacionales, regionales y subregionales, de otro lado, han mostrado una tendencia marcada hacia un mayor involucramiento en la cooperación internacional para el desarrollo, ya no sólo a través de mecanismos gubernamentales, sino cada vez más utilizando los mecanismos creados por las ONGD, empresas y organizaciones de base (OB). Esto ha hecho también que se presenten en tiempos más recientes fórmulas combinadas en las que el Estado capta recursos externos o destina los suyos propios a acciones que son llevadas a cabo por entidades de la sociedad civil.

Los sindicatos y las empresas son los agentes más jóvenes en el campo de la cooperación. En la mayoría de los casos han tenido una trayectoria más vasta de cooperación con sus pares del Sur. De cualquier forma, tanto los sindicatos como las empresas han venido cumpliendo cada vez un papel más activo, conforme la cooperación para el desarrollo ha tomado caminos más productivistas y la tendencia hacia actividades que midan sus resultados en el mercado ha sido mayor.

Estrechamente vinculado al tema de la identificación y perfil de los agentes está el de su naturaleza y actividad, tema que ha encendido numerosos debates a lo largo de estas décadas⁴⁴.

En los años 60 y 70, la discusión tuvo una inspiración primordialmente política al identificar ayuda con imperialismo y condenar consecuentemente la cooperación y la labor desempeñada por los agentes como meros mecanismos de engaño e infiltración. A ello siguió, por otras vías, un debate más dialogante entre pragmáticos y críticos; *"entre quienes sostenían que era evidente la utilidad de la acción de los agentes de la cooperación a pesar de algunas inevitables limitaciones, y lo que argumentaban los críticos, que la cooperación para el desarrollo distaba mucho de alcanzar los resultados esperados habiéndose convertido los organismos de intermediación en verdaderos cuellos de botella que hacían peligrar el mecanismo en su conjunto"*⁴⁵.

⁴⁴ Ver al respecto: GRANDA, G.; LASSO DE LA VEGA, A.; SEGUNDO, F.: *Los Agentes Económicos en la Cooperación para el Desarrollo*; CIDEAL: Madrid; 1988.

⁴⁵ *Ibidem.*; p. 56

Más recientemente, sin embargo, diversos cuestionamientos han comenzado a surgir desde dentro de las organizaciones de cooperación, borrándose así la tradicional línea divisoria entre pragmáticos y críticos, y creándose un terreno más propicio para una revisión más profunda de lo que es el papel de los agentes de la cooperación en el contexto actual.

Los puntos más sobresalientes del nuevo debate a juicio de Podesta⁴⁶, se concentran, en primer lugar, en la percepción de *"un cierto agotamiento del tema de la ayuda internacional, en especial entre la opinión pública y en los sectores dirigentes de ciertos países desarrollados"*. Esto se traduce en desinterés y reticencia a participar en acciones de cooperación externa.

En segundo lugar, existen numerosos estudios, reuniones y evaluaciones, así como documentos producidos en encuentros, seminarios y congresos sobre diversas experiencias de cooperación para el desarrollo, *"cuyos resultados y recomendaciones no son tomados en cuenta para retroalimentar y enmendar errores, o en todo caso para perfeccionar la labor que se realiza"*.

En tercer lugar se observa una tendencia acentuada hacia la *"compartimentalización dentro de las organizaciones y hacia la feudalización como comportamiento de la mayoría de ellas, dando como resultado acciones aisladas, descoordinadas, donde no existen economías de escala ni posibilidades de intercambio de información en provecho de la mejor marcha de los proyectos y programas"*. De esta

⁴⁶ PODESTA, B.: "Los Agentes de la Cooperación para el Desarrollo"; en: Op. Cit.; 1994; p. 351-54.

forma, cada organización tiende a trabajar en forma aislada y en competencia con las demás, en detrimento de la población o zona que pueden tener en común. Este comportamiento que suele ser percibido claramente por los beneficiarios, se convierte en una vacuna contra el discurso cooperacionista y de solidaridad que suelen impartir y compartir las instituciones de desarrollo.

En cuarto lugar, *"se prefieren acciones ostensibles que muestren resultados rápidos y visibles, en vez de acciones autosostenibles en el tiempo, que echen verdaderamente raíces en las poblaciones donde son llevadas a cabo; aunque ambas no sean alternativas por definición excluyentes"*.

En quinto lugar, existe una tendencia marcada *"al cambio constante de metas y temas-programas, que más que sustentarse en argumentos sólidos y duraderos parece reflejar una cierta necesidad de producir cambios constantes y modus"*. Este comportamiento que sin duda responde en parte a presiones externas a las instituciones de cooperación, que necesitan de dichos estímulos para seguir respondiendo a sus requerimientos, *"ha contribuido en forma considerable a el agotamiento de la ayuda internacional"*.

En sexto lugar, es necesario que las instituciones de cooperación para el desarrollo *"recuperen sus preocupaciones germinales en torno al desarrollo como planteamiento global -no sólo como acciones específicas y fábricas de proyectos-, promoviendo y llevando a cabo una reflexión que aspire a llegar más allá de cualquier predisposición ideológica de antiguo o nuevo signo"*.

Finalmente, se percibe también la existencia de una cierta "adicción y dependencia en relación a la ayuda externa; es decir, una inclinación a sentirse incapaz de pensar e imaginar la solución de un problema sin un componente de ayuda exterior, aún cuando en algunos casos sea evidente que el país o la institución cuenta con los recursos para ello"⁴⁷.

Organizaciones Internacionales Gubernamentales: Naciones Unidas.

La existencia de una diversidad de formas de organización internacional unido al hecho de la creciente vinculación e interdependencia que opera entre ellas, no debe impedir desarrollar un marco teórico gracias al cual podamos comprender la naturaleza y los rasgos específicos de cada una de las distintas categorías para poder analizar lúcidamente, el complejo mundo de las organizaciones internacionales. Partiendo de esta consideración podemos definir las organizaciones internacionales según Virally, como: "*Una asociación de estados, establecida por un acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, encargado de perseguir la realización de objetivos de interés común por medio de una cooperación entre ellas*"⁴⁸.

El Sistema de las Naciones Unidas desde su fundación en 1945, ha tenido entre sus finalidades fundamentales la de fomentar la cooperación internacional en materia económica, social y de desarrollo

⁴⁷ Estos planteamientos son analizados en detalle en la obra; Op. Cit.; PODESTA; 1994; p. 350 y ss. También puede verse al respecto; Op. Cit.; GRANDA; 1988; p. 56 y ss.

⁴⁸ Citado en: Op. Cit.; CALDICH; 1991; p. 185.

en general⁴⁹. Adicionalmente, el sistema está formado por un gran número de agencias, organismos, comisiones y comités, algunos de ellos con personalidad jurídica propia, y varios de los cuales tienen también un mandato específicamente vinculado al desarrollo.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sin duda el más relevante a efectos de la cooperación para el desarrollo, inicia sus actividades en 1966 con el objetivo principal de aumentar el nivel de vida y el crecimiento económico en Asia, África y América Latina, algunos países árabes y parte de Europa. De esta forma, el PNUD interviene en más de 150 países en numerosos proyectos que son ejecutados directamente por la ONU, el propio PNUD, o bien por los organismos especializados dependientes de la organización o vinculados a ella, como es el caso de la UNESCO, UNICEF, FAO, OIT, ACNUR o la OMS, que actúan como agencias ejecutoras.

Tanto el PNUD como las agencias ejecutoras definen, en el marco de sus respectivos mandatos, los planes de acción que llevan a cabo en cada país en coordinación con los gobiernos respectivos. Para esto cuentan con un nexo oficial que canaliza las decisiones gubernamentales correspondientes, en términos de proyectos a ejecutar, montos, contrapartidas, participación de diversas instituciones y organismos estatales, no gubernamentales, consultoras y empresas. Una mención especial merecen los organismos regionales creados en el marco de las Naciones Unidas como es el caso de la

⁴⁹ La ONU cuenta con seis órganos principales: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria, Tribunal o Corte Internacional de Justicia, y Secretaría General- dependiendo de la Asamblea General algunas instancias que como el PNUD o la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), tienen un carácter eminentemente económico y vinculado al desarrollo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y sus equivalentes para Asia y Africa, por su especial importancia para el desarrollo en su conjunto.

De otro lado, nos parece oportuno recordar que la ONU así como otros organismos internacionales, tienen una dinámica algo especial. En principio, son lo que los Estados Miembros quieren que sea, habida cuenta del peso diferencial de cada uno de ellos, lo que incluye sin duda lo que compete a la cooperación para el desarrollo. Pero de otro lado, está también el peso propio de las burocracias, su dinámica interna y los intereses que ella misma va generando. El resultado es de una enorme complejidad en la que sin embargo el peso de algunos países sobresale respecto al de la mayoría restante.

Los fondos multilaterales, incluyendo los de NU⁵⁰, provienen principalmente de los países con recursos, que en dichos contextos tienden a actuar buscando puntos de encuentro con otros países donantes. En otras palabras, sacrifican peso individual a cambio de una actuación más colectiva, pero eso sí, como países desarrollados, tanto en temas de seguridad internacional como de cooperación en otros campos. Esto explica que en algunos países donde existen necesidades evidentes, la cooperación internacional para el desarrollo no se haga casi presente, en razón de tensiones sobre todo ideológicas.

⁵⁰ Desde el punto de vista presupuestario, tomando como punto de referencia el tipo de acciones que lleva a cabo la Organización, puede apreciarse que para el año 1992, el orden de importancia es el siguiente: Pacificación (34,1%), Refugiados y Ayuda Humanitaria (24,3%), Desarrollo Económico (13,6%), Medio Ambiente y Drogas (7%), Otros (4%). En lo que cabe hacer notar que las acciones más cuantitativas, incluyendo los conflictos armados internos y su secuelas, responden a más de la mitad del presupuesto global. Las denominadas acciones de pacificación han demandado en los años más recientes una parte creciente del presupuesto total, consumiendo gran cantidad de energías institucionales y dando un nuevo giro a la acción de la Organización.

Finalmente, desde el punto de vista de su composición, es igualmente indispensable señalar la presencia de otras organizaciones con una actuación importante en la cooperación internacional para el desarrollo: organismos regionales que no forman parte del sistema de Naciones Unidas, como es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), así como otros organismos intergubernamentales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), de especial relevancia en el tema poblacional migratorio.

Organismos Financieros Internacionales.

Tradicionalmente los organismos financieros internacionales no fueron instituciones directamente vinculadas al tema de la cooperación para el desarrollo, en parte debido a la concepción misma de desarrollo imperante y a la forma en que eran entendidos los temas sociales, desvinculados de la productividad en un medio social determinado, y de los costos que impactan en la producción. Tal es el caso del Banco Mundial -que en sentido estricto forma parte del Sistema de Naciones Unidas- y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los dos más importantes en lo que a la esfera latinoamericana se refiere.

En los últimos años, sin embargo, esta situación ha ido cambiando en forma progresiva, en la medida en que dichos organismos se han ido involucrando en esta línea de actividades, poniendo a disposición fondos de cierta envergadura. El fenómeno se ha dado como parte y

expresión de un trabajo creciente en temas sociales e institucionales y por el acercamiento de estas instituciones a problemas multidimensionales como el de la pobreza.

Así, en un primer momento, a través de la línea de apoyo a pequeños proyectos llevados a cabo por ONGD y OB. En años más recientes, adicionalmente a esta experiencia de más de una década con ONGD y organismos similares, acompañando, un poco tardíamente, los procesos de ajuste estructural, y tratando de responder a las secuelas sociales dejadas por estos, tanto el BM como el BID, se han ido involucrando en forma creciente en la cooperación para el desarrollo a través de los propios gobiernos de los países⁵¹.

En forma conjunta, tanto el BM como el BID han fomentado la creación de Fondos de Emergencia Social y Fondos de Inversión Social, concebidos como mecanismos más o menos ágiles de llegada a los sectores de la población más castigados por el ajuste. Dichos fondos, organizados con una mentalidad modernizadora del Estado, de gerencia pública, trabajan directamente con las poblaciones, las ONGD y con otras organizaciones como las iglesias.

Es interesante resaltar en este aspecto la evolución conceptual que ha sufrido el esquema de los Fondos, pasando de ser *de emergencia* en un primer momento a *de inversión*, señalando de esta forma la intención de convertirse en una financiación productiva, alternativa a una concepción asistencialista. Aunque en términos reales, en la

⁵¹ La experiencia latinoamericana en este sentido se centra en la creación de fondos sociales y programas de compensación social en Costa Rica (1983), Bolivia (1987), Honduras, Jamaica, Nicaragua y Perú (1990), Guatemala (1991). En: Op. Cit.; PODESTA; 1994; p. 363.

práctica de los proyectos concretos, haya tanto de lo uno como de lo otro.

El balance que podemos hacer, en síntesis, de los fondos sociales, arroja algunas ideas que es oportuno tener en cuenta: han sido esquemas transitorios, respuestas de corto plazo, acciones en pequeña escala.

El Esquema de Integración Regional en América Latina.

Parte relevante de la nueva realidad internacional está representada por la consolidación y aparición de diversos esquemas de integración regional. La Unión Europea (UE) en primer lugar; el Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito entre Estados Unidos, México y Canadá; y el área del Asia-Pacífico con un mecanismo más laxo de coordinación regional (no propiamente un esquema de integración regional) denominado ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático).

En el interior de América Latina, además del TLC ya señalado y en el que el peso de Estados Unidos resulta preponderante, existen igualmente otros esquemas de integración regional: el Grupo Andino (GRAN) con veinticinco años de antigüedad, conformado actualmente por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) suscrito por Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina en 1991; y el Grupo de los Tres, México, Colombia y Venezuela, aparentemente en camino de convertirse en realidad. Adicionalmente, existen también el CARICOM (Comunidad del Caribe y

Mercado Común) y el MCCA (Mercado Común Centroamericano), actualmente en etapa de reanimación después de alcanzada la relativa pacificación de América Central.

Estos esquemas, y la filosofía que los inspira, ofrecen a América Latina la posibilidad de contar con formas regionales de organización económica y política, abriendo un destino en principio más promisorio a países que no lograron constituirse propiamente en Estados-Nación, aminorando al mismo tiempo la posibilidad de naufragar en un mercado mundial administrado por terceros.

Latinoamérica, sin embargo (a diferencia de los países del Norte y aún de los de Asia-Pacífico, a los que con frecuencia aunque sin mucho fundamento América Latina percibe como ejemplos más cercanos), no cuenta con una alta capacidad endógena de gestión pública y privada, ni con un nivel aceptable de cohesión social. No obstante lo dicho, ninguno de los esquemas de *"integración regional latinoamericanos contempla una atención directa y priorizada al tema social, mucho menos por tanto a la cooperación para el desarrollo como componente de una respuesta integral al mismo"*⁵². Son esquemas que tienen su columna vertebral y su inspiración primigenia en el área comercial, secundariamente también en el área financiera, de movimiento de capitales; pero en los que la temática social -movilidad de personas, calidad de vida, empleo- no forma parte de la agenda principal.

Esta situación pone en evidencia un vacío cuyo significado debe ser tomado en cuenta por varias razones. Estas son, siguiendo a Podesta: En primer lugar, por la importancia de las agendas integracionistas en

⁵² *Ibidem.*, p. 365.

la labor de la mayoría de los gobiernos de la región. En segundo lugar, por la falta de atención en estos esquemas -muy reduccionistas alrededor de lo comercial y lo económico- a la necesidad de un ajuste social, llevado a cabo desde la perspectiva de un desarrollo sostenible. En tercer lugar, por la estrecha vinculación existente entre la necesidad de un ajuste social y la cohesión social interna sin la cual es poco probable que se puedan desarrollar estrategias socialmente consensuadas y por lo tanto viables. Por último, debido a la cercana relación existente entre desequilibrios sociales y bajos niveles de productividad⁵³.

Una mención aparte merece el mecanismo permanente de consulta y concertación política denominado Grupo de Río, aparecido originalmente con otra denominación en 1986 y conformado en la actualidad por México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay y Argentina. A pesar de su personalidad jurídica *sui generis* " se ha convertido en una instancia captadora de recursos de la cooperación internacional para el desarrollo en favor de la región"⁵⁴.

53 *Ibidem.*; p. 367-368.

54 *Ibidem.*

2. COOPERACION EDUCATIVA INTERNACIONAL. LA AYUDA AL DESARROLLO EDUCATIVO.

Introducción. Breve Reseña Histórica.

El contenido de este apartado, sin perder de vista lo expuesto en los anteriores, e intentando al mismo tiempo entretelar los hilos principales de nuestro discurso anterior, pretende examinar la trayectoria que han seguido en las décadas que nos ocupan las diversas formas de cooperación internacional en la educación.

El notable crecimiento de la cooperación educativa entre países en los años siguientes a la guerra superó todas las expectativas. Desde finales de los años cuarenta, la ayuda externa -desde las organizaciones de cooperación multilateral y bilateral hasta las organizaciones no gubernamentales- jugó un papel importante en la configuración y desarrollo de los sistemas de educación formal de los países en desarrollo. Se concentró, por ejemplo, en crear una amplia gama de actividades de formación y de educación no formal relacionadas con el desarrollo: en ampliar y mejorar su oferta de recursos humanos cualificados; o en la formación de especialistas en instituciones de países desarrollados.

Durante los años sesenta, cuando las naciones recién independizadas comenzaban a caminar por su cuenta, la educación se convirtió en la prioridad de las organizaciones internacionales y de los mismos países en desarrollo. La ayuda a la educación creció vertiginosamente durante el período. Hasta principios de los años

setenta, el sector educativo superó a todos los restantes sectores de desarrollo en la participación que recibió de las ayudas al desarrollo global. La mayor parte de esa ayuda educativa se centró en el sector formal; principalmente en la enseñanza secundaria y superior, incluyendo la formación de profesorado y los programas de alfabetización. Es importante señalar que la mayoría de las organizaciones de ayuda exterior dejaron de lado durante los años cincuenta y sesenta la educación elemental. Esto obedecía a dos motivos. Primero, la consideraban como un saco sin fondo, y era preferible que los propios países en desarrollo se ocuparan de ella. Segundo, a pesar de la prioridad otorgada a la educación general básica en las conferencias de ministros de educación organizadas a nivel regional por la UNESCO, esas organizaciones y dirigentes de países en desarrollo opinaban que la necesidad prioritaria e inmediata consistía en fortalecer la oferta de recursos humanos cualificados para que los gobiernos y otros sectores interesados contaran con expertos y con dirigentes capacitados⁵⁵.

Gran parte de esa ayuda exterior tomaba la forma de asistencia técnica. Consistía, principalmente, en ofrecer asesoramiento, profesorado y subvenciones para estudiar en el extranjero. Además, se aportaban cantidades considerables de capital para construir y equipar instalaciones educativas, para libros de texto y otros materiales con el fin de estimular el desarrollo educativo y otras formas de desarrollo. Las misiones específicas de estas organizaciones de cooperación eran diversas. No obstante, todas compartían el mismo objetivo básico: *"fomentar la comprensión entre las naciones y poner*

⁵⁵ COOMBS, P.H.: *La Crisis Mundial en la Educación. Perspectivas Actuales*; Santillana; Madrid; 1985; p. 364.

los cimientos para un nuevo orden mundial en el que se garantizara la paz de todos los pueblos".⁵⁶

Este crecimiento rápido y novedoso de la cooperación internacional en la educación y en muchos otros campos afines alcanzó su cota más alta a finales de los años sesenta y principios de los setenta. A partir de ese momento, *"el estimulante espíritu de esperanza, de entusiasmo que caracterizó el período anterior parecía desvanecerse"*.⁵⁷ Diversas causas produjeron el cambio, pero sin duda la primera fue el deterioro de las relaciones políticas entre naciones y bloques de naciones. Esto llevó a que las organizaciones de cooperación técnica internacional (como la UNESCO) se convirtieran día a día en campo de batalla política destructiva. La segunda causa importante fue la prolongada recesión mundial, que comenzó en 1973, y que impuso restricciones a los presupuestos nacionales y obligó a los principales países colaboradores a preocuparse cada vez más de los problemas internos que, poco a poco, se agravaban.

También a principios de los años setenta, algunas importantes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que habían hecho tanto en sus comienzos para abrir nuevos caminos de cooperación internacional, comenzaron a dar muestras de envejecimiento y cansancio. En algunos casos se fueron extinguiendo el interés y el apoyo público. Aunque la mayoría de ellas siguieron haciendo un importante trabajo, se fueron burocratizando y causando la frustración progresiva de sus propios dirigentes y de los países y gentes a los que pretendían servir cuando se crearon. Sus

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

procedimientos administrativos y de proyectos tendieron a una progresiva rigidez de elaboración, poniendo así en peligro su capacidad innovadora y su aptitud para responder de manera rápida a las necesidades y circunstancias cambiantes.

Pero no todo fueron sombras en la aplicación de la cooperación internacional durante los años setenta. Hubo también luces. Entre ellas destaca la medida en que los países desarrollados del Norte, a pesar de sus graves problemas económicos, aumentaron colectivamente su asistencia al desarrollo de los países menos desarrollados cuyos desastres económicos eran mucho más graves. Se podía haber hecho más, pero no deja de sorprender que aumentara el volumen de su asistencia, como sucedió en realidad⁵⁸.

Otras dos notas caracterizan el campo de la cooperación educativa en los años setenta. Una, el notable aumento del interés por la ciencia y la tecnología, por los aspectos cualitativos y culturales de la educación, las reformas e innovaciones profundas en los planes educativos convencionales. La otra fue un mayor reconocimiento de los beneficios potenciales de la cooperación horizontal entre los países del Sur.

Tal vez el avance más significativo de los años setenta, fue el creciente sentido de independencia y de confianza en sí mismos de los países en desarrollo. Aquí incluimos la determinación de trazar sus propios planes y decisiones de desarrollo, o la de reducir su dependencia de los expertos extranjeros.

⁵⁸ Puede verse el aumento de la AOD, entre 1970 y 1982 y la destinada a educación concretamente en: *Ibidem.*: p. 372-375.

La toma de conciencia de la realidad a comienzos de los ochenta, exigía una nueva revisión crítica de los conceptos, teorías y prácticas convencionales del desarrollo. Esto dio pie a un gran debate y posterior consenso sobre un nuevo concepto de desarrollo, orientado a la persona, con una visión más amplia de la educación y de las diversas funciones que le corresponden en el desarrollo del individuo y de la sociedad. El objetivo básico del desarrollo tal y como se concebía ahora, era mejorar la calidad de vida de toda la población, poniendo un énfasis especial en los sectores más pobres. Sin embargo, se sigue concediendo especial atención al crecimiento económico basado en el incremento de la productividad, al tiempo que se pretende un crecimiento equitativo, que asegure una justa distribución de los beneficios del desarrollo.

Estas nuevas estrategias de desarrollo, tal como fueron articuladas por numerosas organizaciones internacionales -entre ellas la UNESCO-, y progresivamente por los líderes de los países en desarrollo, exigían un enfoque del desarrollo más integrado y basado en la comunidad -en evidente contraste con la imposición desde arriba y con la fragmentación sectorial de décadas anteriores-, y en su marco, las políticas educativas pretendían: 1) Cambiar el acento de la enseñanza secundaria y superior y ponerlo en la ampliación de la primaria en zonas marginadas, mejorando su calidad y eficacia; 2) una mayor oferta de formas adecuadas de educación básica, no formal, para jóvenes y adultos que están fuera del sistema educativo; 3) mayores esfuerzos para reducir las grandes desigualdades educativas, sobre todo en zonas rurales, suburbanas, las que afectan a las mujeres y a las minorías étnicas; 4) esfuerzos para mejorar la calidad y eficiencia

de los sistemas educativos, y aumentar la capacidad planificadora y de gestión en el campo educativo⁵⁹.

En cualquier caso, las tendencias en la ayuda exterior global a la educación no ofrecen por sí mismas una base suficiente para evaluar la eficacia de la ayuda educativa desde principios de los años sesenta. Para esta valoración parece imprescindible conocer también cómo se utilizó la ayuda, a dónde fue a parar, para qué objetivos específicos, con qué eficiencia fue aplicada, y si se produjeron mejoras importantes en el proceso mismo de cooperación. Para intentar responder a estas preguntas es necesario tener en cuenta los cambios drásticos que se dieron en los conceptos y políticas del desarrollo y de la educación desde los años sesenta y que ya hemos mencionado⁶⁰.

Cooperación Educativa Internacional. Conceptualización.

El término 'cooperación técnica', en el sentido de ayuda al desarrollo de los países menos desarrollados, con el fin de favorecer su independencia económica, y de permitir a sus pueblos alcanzar un nivel más alto de bienestar económico y social, se ha ido difundiendo considerablemente, como vimos, desde principios de los años sesenta. Parecía traducir dicho término una evolución en las relaciones político-económicas entre países de niveles de desarrollo diferentes: a

⁵⁹ Pueden encontrarse estas ideas en: Op. Cit.; COOMBS; 1985; p. 380 y ss.

⁶⁰ Remitimos a: SPAULDING, S.: "Influencia de la asistencia de las organizaciones internacionales en el desarrollo de la educación"; en: *Perspectivas*; Vol XI nº 4; UNESCO; París; 1981.

las relaciones de dominación y explotación política y económica del período colonialista, debía suceder una nueva etapa caracterizada por la cooperación. En la actualidad, se multiplican acuerdos bilaterales y multilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo, con frecuencia entre las antiguas potencias coloniales y los nuevos Estados independientes.

En el campo específico de la educación, la cooperación entre países industrializados y países en desarrollo se viene ejerciendo en un contexto particularmente ambiguo. La necesidad de la cooperación horizontal, es decir, entre países en desarrollo, que comienza a surgir en la década de los setenta, sólo adquiere relieve cuando están bien marcados los límites de la cooperación vertical.

Así, se observa que los sistemas educativos en los países en desarrollo, principalmente en las antiguas colonias, no han experimentado cambios significativos en el sentido de una adaptación a las necesidades locales. El sistema educativo establecido en esos países por las potencias coloniales tenía como principal objetivo permitir la explotación económica de las colonias por la metrópoli. Efectivamente, el aparato administrativo y económico empleado por dichas potencias necesitaba para su funcionamiento de cuadros autóctonos que pudieran servir de intermediarios e intérpretes entre la población local y la administración colonial.

La educación debía *"destacar y formar entre la masa laboriosa unas élites, colaboradoras que, como agentes técnicos, vigilantes, empleados, vinieran a suplir la insuficiencia numérica de los europeos y satisficiera la creciente demanda por parte de las empresas agrícolas o*

*o comerciales de colonización*⁶¹. Con esta mentalidad la ayuda de los países desarrollados en el campo de la educación ha contribuido a reforzar y mantener, con grandes dispendios, un sistema educativo elitista e inadaptado al ser concebido por el extranjero para satisfacer necesidades extranjeras.

Por otra parte, en el contexto económico en que vivimos, la ayuda de los países desarrollados en materia de educación constituye una inversión rentable, en primer lugar, para ellos mismos. Efectivamente, el sistema educativo es diseñado de tal manera que responde a las exigencias de una tecnología importada, destinada sobre todo a rentabilizar las inversiones de los países desarrollados. Además, proporciona una mano de obra cualificada autóctona y a buen precio a una economía nacional ampliamente dominada por los intereses de los países industrializados.

Otro límite de la cooperación con los países desarrollados en el campo de la educación es el que se refiere a su carácter alienante. Concebidos por las potencias coloniales como un instrumento de civilización y de conquista moral de las poblaciones autóctonas, los sistemas educativos establecidos por aquellas potencias coloniales o calcados seguidamente sobre métodos occidentales, no han mostrado una ventaja de cambios en el sentido de una readaptación a las realidades sociales y culturales locales, de tal forma que la ayuda de los países desarrollados, en tal contexto, no ha hecho sino reforzar un sistema educativo inadaptado a los planos cultural y social.

⁶¹ B. SAMBOL: "La Cooperación entre países en vías de desarrollo"; en *Perspectivas*; Vol.VI; nº 4; Santillana/UNESCO: 1976, p. 693.

Así pues, la cooperación entre países desarrollados y subdesarrollados en materia de educación, entendida como ayuda de los primeros al desarrollo de los segundos, supuso, en sus comienzos, que el desarrollo era una función lineal a cuyo término los países beneficiarios de dicha ayuda se encontrarían en retraso. La cooperación vertical tendría como único objetivo transmitir el saber y la práctica desde los países desarrollados a los que no lo estaban, con el fin de permitir a estos últimos franquear más rápidamente las etapas del desarrollo recorridas por sus benefactores. En realidad, esas relaciones no hacían más que reducir al beneficiario de esa ayuda al papel de consumidores permanentes de productos tanto materiales como intelectuales, de individuos incapaces de imaginar objetivos de desarrollo que supongan algo más que sobrevivir y alcanzar a los países desarrollados, mientras que la distancia con éstos no hacía sino aumentar. A ese nivel la expresión en desarrollo, en la medida en que designa una etapa del mismo, significa, en realidad, que a esos países no se les ofrece ninguna perspectiva fuera del modelo occidental.

En resumen, esa ayuda al desarrollo en el campo de la educación ha constituido, en realidad, una inversión rentable que han hecho los países desarrollados en los países pretendidamente beneficiarios, y un instrumento de penetración destinado a preparar el terreno para la invasión de las inversiones con vistas a la explotación económica, a la dominación cultural y política⁶².

De otro lado, se sabe que la mayoría de los países en desarrollo conceden gran importancia a la educación, a la que consideran un

⁶² Pueden ampliarse estas ideas en : CARNOY, M.: *La Educación como Imperialismo Cultural*, Siglo XXI; Madrid; 1976.

factor capital del desarrollo económico y social. La mayoría de ellos han realizado sustanciales esfuerzos para aumentar las tasas de escolarización, dedicando una gran parte de su presupuesto nacional a la educación en general. Pero ese esfuerzo es limitado si lo comparamos con las necesidades. En primer lugar porque los propios recursos financieros de estos países son limitados, lo que reduce la parte total de los presupuestos nacionales dedicados a la educación. Y en segundo lugar, porque el crecimiento de la población escolarizable absorbe gran parte de dichos recursos. Además los sistemas educativos heredados o calcados de modelos occidentales y concebidos en función de las posibilidades de los países desarrollados no están, de ninguna manera, adaptados a los recursos de que disponen los países en desarrollo.

Poco a poco, las exigencias de la independencia nacional y la obligación en que estos países se encontraban de tender la mano ante los países ricos para satisfacer sus necesidades en materia de educación, les obligó a organizar y desarrollar una forma de cooperación que les permitiera salvaguardar su independencia, a la vez que sus intereses. Tal forma de cooperación, aparece en la década de los setenta y se la ha denominado cooperación horizontal⁶³.

Ese tipo de cooperación se funda, ante todo, en el principio de 'contar primero consigo mismo', aunque también en la conciencia de los inconvenientes de la cooperación vertical y de las similitudes de situación de los países en vías de desarrollo a escala regional o

⁶³ Pueden verse las condiciones y los obstáculos de la cooperación horizontal en: Op. Cit. *Perspectivas*; Vol. VI; nº 4; 1976; p. 693-698.

subregional⁶⁴. Además, otra condición indispensable para la promoción y el desarrollo de la cooperación horizontal en materia de educación es la voluntad política de los Estados, es decir, su voluntad de contar primero consigo mismos -individualmente o en grupo-, con sus propios recursos y con sus propias capacidades. En otras palabras, a lo que se apunta aquí, de una manera concreta, es a la confianza y promoción de los cuadros nacionales, de las fuerzas vivas de los países en desarrollo. Esa voluntad política exige traducirse en la práctica, en la aceptación del principio de la necesidad de recurrir en primer lugar a los recursos humanos disponibles en la propia geografía y en otros países del área regional o subregional.

Ante dicha forma de cooperación no han dejado de oponerse obstáculos. Se trata, por ejemplo, de superar especialmente, *"ciertos excesos de los nacionalismos estatales, que en ocasiones se transforman en competencia. Asistimos así en los países en desarrollo a la proliferación de centros de enseñanza superior y de formación, que en la mayoría de los casos sólo sobreviven gracias a la asistencia de los países desarrollados o de organizaciones internacionales. Algunos Estados aducen razones más políticas que técnicas y pedagógicas para explicar su decisión de dotarse de estructuras de enseñanza idénticas a las de los países vecinos; inestabilidad de los regímenes políticos, relaciones difíciles entre los Estados, etc"*⁶⁵. A ello hay que añadir las presiones de terceros países que, hostiles a la integración política y económica de estos países, favorecen

⁶⁴ En este caso, pueden tomarse como criterio por ejemplo: niveles de desarrollo comparables, estructuras de las economías; bases culturales comunes; similitud de los sistemas educativos; lengua oficial; dependencia económica del exterior, etc.

⁶⁵ Op. Cit.; *Perspectivas*, 1976; p. 695.

principalmente la cooperación bilateral y vertical, mucho más inmediatamente beneficiosa para sus intereses políticos, económicos y culturales.

Otro freno a la cooperación horizontal es la insuficiencia de recursos disponibles a nivel de estos países, por lo que una ayuda real de los países desarrollados debería consistir en la asistencia a los países en desarrollo para la puesta en práctica, la organización y, al menos, la financiación parcial de esa cooperación. Todos estos problemas no han dejado de plantearse efectivamente, aunque no serían insolubles si los obstáculos, en especial los de orden político, que acabamos de mencionar fueran superados.

Ateniéndonos a esta perspectiva, podemos deducir a continuación algunas consideraciones futuras de orden general en el marco de la cooperación horizontal.

En primer lugar, la cooperación horizontal entre países en desarrollo ha sido fruto de una evolución tanto del concepto de desarrollo, como del concepto de cooperación internacional para el desarrollo, formando parte integrante de ella. Ha aportado así, una dimensión dinámica a los primeros programas de cooperación bilateral y multilateral, por eso, no debe considerársela como una mera actividad auxiliar o complementaria. *"En la medida en que la meta de todo esfuerzo internacional para el desarrollo consiste en aumentar la aptitud de un país para realizar su propio desarrollo, la cooperación*

entre tales países debe convertirse progresivamente en una componente de todos aquellos programas".⁶⁶

En segundo lugar, si dejamos de considerar el concepto de desarrollo como sinónimo del de crecimiento económico, la cooperación técnica entre países en desarrollo, puede actuar sobre todos los aspectos sociales, económicos y culturales de éste, y no limitarse únicamente a determinadas formas de relaciones puramente económicas. En efecto, estas últimas corren el peligro de convertirse en relaciones de desigualdad, ya que una reciprocidad y una complementariedad auténticas sólo resultan posibles en el contexto más amplio de un desarrollo integral.

En tercer lugar, la ampliación del campo de la cooperación técnica horizontal, exige unos métodos y unas formas de organización diversificados e innovadores. Así por ejemplo, la concepción tradicional de una cooperación técnica constituida únicamente por expertos, becas y equipamiento, se vio sobrepasada al adoptar esa fórmula o combinación particular, así, podría resultar más apropiado, para la mayoría de las operaciones de cooperación técnica, solicitar, por ejemplo, la participación técnica de una o varias instituciones, en lugar de recurrir a expertos aislados. Por la misma razón, la relación de donante-beneficiario deja entonces de tener sentido, puesto que se da la circunstancia de que el donante resulta ser beneficiario de su propia acción, lo que refuerza su capacidad. Además, el espíritu innovador y la variedad de los métodos deben también abarcar los modos de puesta a punto de los programas y los proyectos de la ya

⁶⁶ R. SINGH: "Un Ejemplo de Cooperación Regional: el APEID": en *Perspectivas*, Op. Cit.: 1976; p. 700.

mencionada cooperación técnica. La concepción de estos programas y proyectos debe ser endógena y estar controlada localmente, es decir debe partir de los propios intereses y necesidades. Resulta muy improbable que se pueda demostrar el valor de la cooperación técnica mediante programas y proyectos pilotos propuestos desde fuera de la región; por lo demás se ha comprobado que este procedimiento ha hecho fracasar ya otras formas de asistencia.

Por último, a nivel regional, la cooperación técnica confiere un nuevo papel a los proyectos regionales de la comunidad internacional. Así, cada institución debería apoyar la cooperación entre países en desarrollo en el campo que más le interese. Pero debemos reconocer que tal ayuda no ha alcanzado todavía la amplitud que se hubiera deseado. Parece que lo conveniente en tal etapa, sería crear, en los diferentes organismos de la comunidad internacional, una amplia base de cooperación técnica entre países, incitándoles a participar y a contribuir en tal acción, en lugar de crear nuevos aparatos administrativos que podrían entorpecerla, por muy loable que fuera la meta de coordinación que inspirara su creación.

La responsabilidad del desarrollo incumbe esencialmente a los mismos Estados, aunque la comunidad internacional, cuyo cometido consiste en favorecer ese desarrollo, debe necesariamente emprender, a este respecto, una acción eficaz y concreta para facilitar la cooperación técnica entre los países interesados, y no conformarse con una pequeña serie de formas tradicionales de asistencia. Así se podrán salvar con mayor facilidad los obstáculos procedentes de algunas actitudes si se demuestra tangiblemente la eficacia de tal cooperación y, lo que tiene una importancia equivalente, si los programas y

procedimientos de la comunidad parecen estar realmente inspirados en el deseo de promoverla y reforzarla.

Los Proyectos de Educación como Estrategias de Cooperación al Desarrollo.

En numerosos países en desarrollo, hemos podido observar en los últimos años, sobre un fondo de crisis económica y social agudo, una distancia cada vez mayor entre las ambiciones mostradas por las autoridades nacionales y los resultados obtenidos. Si las razones son múltiples y varían según los países, hay un factor común en muchos de ellos: la falta de lazos, es decir, de cohesión, entre la política nacional y las medidas tendientes a generar los cambios deseados, como por ejemplo, la universalización de la enseñanza primaria o la alfabetización y educación de adultos.

Este apartado pretende destacar la necesidad de integrar la concepción y ejecución de los proyectos de desarrollo a la planificación global dentro de un marco de cooperación educativa internacional.

En este sentido, André Magnen⁶⁷, considera que un planeamiento pertinente y eficaz requiere más atención de parte de los planificadores para traducir los objetivos políticos en programas de acción, velar por un seguimiento permanente de la ejecución de los proyectos y evaluar sistemáticamente sus resultados. Todo esto se ha

⁶⁷ A. MAGNEN: *Los Proyectos de Educación: preparación, financiación y gestión*; IPE; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1992.

revelado, desgraciadamente, difícil, si no imposible, como veremos, en numerosos países en desarrollo debido a la falta de formación del personal de planificación y de gestión de los ministerios de educación.

Según Magnen, el problema del establecimiento de una política de desarrollo nacional no está, por cierto, "única y principalmente vinculado con la competencia técnica de los agentes de las diferentes instituciones involucradas. Pero, el hecho de no dominar los métodos de identificación, de elaboración y de evaluación de los proyectos constituye, evidentemente, una seria desventaja para los países a la hora de negociar con los organismos de cooperación internacional (bilaterales y multilaterales), cuya importancia no deja de aumentar"⁶⁸. Desde este punto de vista, los esfuerzos deberían tender a reforzar la capacidad de los países para preparar proyectos educativos conformes a las prioridades nacionales y viables desde el punto de vista educativo, social, administrativo y financiero. Al respecto, trataremos de precisar la aplicación de las políticas de cooperación educativa mediante los proyectos de educación en el marco del proceso de planeamiento.

La aplicación de las políticas se convierte cada vez más en un centro de atención esencial para el planeamiento de la educación. Pues bien, en numerosas situaciones, esta etapa sigue siendo el eslabón débil del conjunto del proceso. Por eso, los proyectos, entendidos aquí "como los medios para la aplicación de las políticas de educación en el marco del proceso de planificación"⁶⁹, son para las autoridades uno de los mejores medios de dominar esta etapa, dado que sus objetivos, su

⁶⁸ *Ibidem.*, p. 12.

⁶⁹ *Ibidem.*

presupuesto y su período de intervención están claramente delimitados. Esta es la razón por la que los ministerios de educación así como los organismos de cooperación recurren cada vez más a ellos.

Intentaremos aquí, mostrar el lugar que los proyectos ocupan en el proceso de planeamiento, las ventajas e inconvenientes de su utilización y su evolución y ello, desde el punto de vista de la experiencia de los países en desarrollo en lo que respecta a los proyectos propuestos e incluso financiados por organismos internacionales, es decir, de ayudas exteriores. Durante su desarrollo, trataremos a menudo la planificación, los planes y los proyectos en general. Salvo excepción, las constataciones que hagamos se aplican al planeamiento de la educación; este último se inserta de hecho, la mayor parte del tiempo, en el proceso general de planeamiento del desarrollo económico y social.

Lugar de los Proyectos en el Proceso de Planeamiento.

Existen numerosas definiciones de la palabra proyecto, pero ninguna está aceptada universalmente. Utilizaremos la propuesta por Magnen: *"Un proyecto es un conjunto de inversiones y de otras actividades planificadas con miras a la realización de objetivos específicos en el marco de un período determinado"*.⁷⁰

⁷⁰ *Ibidem.*; p.17. Llegados a este punto, nos parece necesario diferenciar los proyectos de los programas. Estos últimos podríamos definirlos, siguiendo al autor, como una serie de actividades planeadas más amplias que un proyecto. A diferencia de los proyectos, los programas no comportan necesariamente inversiones. Un programa puede constituirse por un conjunto de proyectos que busquen la realización de varios objetivos afines.

El papel de los proyectos de educación en el proceso de planeamiento es en realidad variable. En los países en desarrollo, difiere a menudo del que le asigna la teoría.

En primer término, los proyectos educacionales se conciben raramente en el momento de la elaboración del plan. Son la mayor parte del tiempo productos de la vida propia del sistema educativo, cuyo desarrollo no es necesariamente paralelo al proceso de planificación. *"Contrariamente al esquema clásico, es pues raro que el ciclo de elaboración y ejecución de los proyectos de educación coincida con el del plan. Al ser relativamente corto el período cubierto por un plan -en general de tres a cinco años-, la ejecución de ciertos proyectos se sitúa a menudo a caballo entre dos períodos de plan sucesivos"*⁷¹.

En segundo lugar, en ciertos países, las funciones principales del plan, la movilización de esfuerzos nacionales y la aplicación de la política nacional de desarrollo, se han borrado un poco ante la necesidad de buscar y de motivar los financiamientos exteriores. En último término, el plan puede no ser más que un montaje que debe justificar oportunamente las intervenciones de las fuentes de ayuda exterior. La lista de proyectos que figura en un plan de este tipo es más bien un catálogo para el uso de los organismos de ayuda que un conjunto coherente con miras a aplicar una política educativa sistemática⁷².

⁷¹ OPE: *La Planification de l'éducation dans le contexte des problèmes actuels du développement* ; UNESCO/OPE; París; 1985.

⁷² *Ibidem.*: p. 23.

Por estas razones, no es extraño que tales planes-coartadas hayan fracasado. Pero, desgraciadamente, muchos otros planes de educación no han conseguido tampoco sus objetivos, ya se trate de ampliar la escolarización, de mejorar la calidad de la educación o de reformar el conjunto del sistema. La causa más evidente de estos fracasos es la falta de realismo de los planes. A menudo, sus objetivos se establecieron sin análisis suficiente de los hechos, a partir de los valores y tradiciones de una sociedad o de la ideología de sus dirigentes. En otros casos el plan sobrestimó los recursos disponibles para las nuevas acciones porque no consideró en forma suficiente los compromisos anteriores -siempre muy pasados en un presupuesto de educación- o aún, las cargas recurrentes provocadas por las inversiones propuestas.

Estos errores de apreciación se agravaron por las dificultades financieras de los Estados, surgidas de las fluctuaciones imprevisibles producidas en la escena económica y financiera internacional. La rapidez del proceso tradicional de planeamiento no permite en absoluto hacer los cambios que serían necesarios en tales casos. Las políticas de ajuste estructural aplicadas por los Estados bajo la presión de sus acreedores internacionales han llevado a veces a dejar a un lado a sectores completos de los planes de desarrollo. Las desilusiones pasadas han provocado entonces un escepticismo creciente en los responsables políticos y otros actores del desarrollo respecto a planes ambiciosos y reformas radicales. Es en particular lo que sucede en la educación.

Un enfoque más pragmático, gana hoy día las preferencias de muchos; éste da una importancia cada vez mayor a la aplicación de las

políticas, a su traducción en programas y en proyectos, puesto que es en esta etapa en la que se prueba su viabilidad⁷³. Este enfoque pragmático se manifiesta en especial por una tendencia a flexibilizar el proceso de planeamiento.

El plan plurianual clásico, que fijaba los objetivos, los medios y los programas para un período de varios años, tiende a borrarse en favor de un conjunto menos estructurado de políticas. Estos se establecen mediante programas y proyectos flexibles, susceptibles de adaptarse a las evoluciones coyunturales y estructurales. Las modalidades de aplicación de las políticas, junto con conservar sus finalidades originales, pueden variar con el tiempo a fin de considerar las lecciones de la experiencia, de responder a nuevas necesidades o de ajustarse a las obligaciones financieras. La elaboración precisa de los objetivos, las prioridades y la estrategia tiende a desplazarse hacia el término del proceso de planificación, al estudio de la concepción de los programas y los proyectos, sin reemplazar, no obstante, la definición de las políticas educativas, que se mantiene como el punto de partida del proceso. Este enfoque facilita el ajuste de los objetivos y de la estrategia de ejecución en función de la realidad, a condición que se haya establecido un dispositivo de seguimiento y evaluación de los proyectos.

La variabilidad de los proyectos de educación es considerable, tanto en lo que respecta a sus objetivos como a sus campos de acción o a su contenido. Estas características evolucionaron de forma notable durante el último cuarto de siglo, período que ha visto la multiplicación de proyectos educativos en los países en desarrollo. Nos

⁷³ *Ibidem.*: p. 25 y ss.

centraremos para analizar esta evolución en los proyectos financiados por organismos internacionales, pudiendo destacar tres etapas que corresponden en general a los años 1960, 1970 y 1980.

En los años 60, la intervención de los bancos y fondos multilaterales en el campo de la educación se subordinaba generalmente a criterios relativamente estrictos que se referían a la relación de los proyectos con las necesidades del desarrollo económico⁷⁴. Durante este período, los gastos financiados por los proyectos ayudados por los bancos multilaterales se referían únicamente a la construcción y el equipamiento de las infraestructuras escolares. La asistencia técnica, las becas de formación y, más ampliamente, todos los gastos relativos a las inversiones intelectuales -por ejemplo el desarrollo de la capacidad nacional de desarrollo curricular, de gestión, de planificación o de investigación pedagógica- así como los gastos de funcionamiento rara vez se tomaban en cuenta. Estas intervenciones, cuando se consideraban necesarias, eran generalmente financiadas por otras fuentes de ayuda, como el PNUD, ciertas ayudas bilaterales o de organizaciones no gubernamentales, cuyos financiamientos se coordinaban con los de los bancos dentro de lo posible.

⁷⁴ Por ejemplo, los proyectos de educación financiados por el Banco Mundial se referían por una parte, a la formación profesional y a las enseñanzas técnica y agrícola en todos los niveles, incluida la enseñanza superior de la ingeniería y la agronomía; por otra parte, la enseñanza secundaria general, que muchos proyectos han tratado de diversificar desarrollando allí las ramificaciones científicas y prácticas. El Banco Interamericano de Desarrollo tenía un espacio de intervención más amplio, extendiéndose en especial a toda la enseñanza universitaria. La enseñanza primaria era en forma evidente, la gran ausente de esta lista. Los bancos consideraban en este tiempo que su expansión respondía sobre todo a la demanda social y no podía entonces justificarse por las necesidades del desarrollo económico.

La evaluación de los proyectos de los años sesenta, hecha a comienzos de la década siguiente, mostró que éstos ayudaron efectivamente a los países beneficiarios a alcanzar sus objetivos de expansión de la enseñanza secundaria y superior y la formación profesional. En cambio, no se comprobó ninguna mejora en la calidad y la eficacia de la enseñanza. Esta carencia puede explicarse por el contenido demasiado exclusivamente material de las inversiones financiadas por los proyectos. Si bien hubo ciertos progresos en la enseñanza de las ciencias, la introducción de secciones prácticas en la enseñanza secundaria general no tuvo el éxito esperado. En fin, el aporte de una asistencia técnica y de becas de formación mediante otras fuentes de ayuda ha planteado a veces serios problemas, en particular la búsqueda de financiación y la coordinación de las intervenciones.

La década de los setenta vio las políticas de ayuda al desarrollo llevadas por los bancos multilaterales, cuya orientación hasta entonces era exclusivamente económica, desviarse hacia lo social. Hacia 1970, como vimos, voces cada vez más numerosas criticaron el débil impacto del crecimiento de los países en desarrollo sobre el nivel de vida de los pobres, particularmente en el medio rural. Los bancos multilaterales constataron que los proyectos que habían financiado no habían hecho más que reforzar las disparidades en lugar de corregirlas. Sin poner en tela de juicio la prioridad asignada a la promoción del desarrollo económico, aquellos orientaron progresivamente una parte creciente de sus financiamientos hacia

objetivos sociales: nutrición, alfabetización, reducción de la mortalidad infantil, mejora de la productividad de los pequeños agricultores⁷⁵.

Estos cambios en las políticas de los bancos multilaterales se reflejaron en los proyectos de educación que ellos financiaron durante los años 70. Así, podemos distinguir cuatro objetivos principales, de importancia variable según los organismos de financiación: la enseñanza primaria; el desarrollo de los niveles siguientes de enseñanza y de formación para responder a las necesidades de mano de obra cualificada; el mejoramiento de la calidad y eficacia de la educación y la igualdad de oportunidades de acceso a la educación. Estas nuevas orientaciones condujeron a los bancos multilaterales a financiar numerosos proyectos cuyo objetivo era establecer reformas más o menos globales de los sistemas de educación. Por ello, los proyectos de los años 70, no sólo conciernen a los tipos y niveles de educación, sino igualmente a las instituciones que sirven en todo o en parte al sistema educacional, por ejemplo los servicios de planificación de la educación, de investigación pedagógica, de las finanzas o del personal de educación⁷⁶. Así, durante los años setenta, un gran número de proyectos financiaron la experimentación o el desarrollo de una educación no formal; algunos apuntaban a la formación agrícola o

⁷⁵ Ver al respecto: PSACHAROPOULOS, G. y WOODHALL, M. : *Educación para el Desarrollo: un análisis de opciones de inversión*; Banco Mundial/Tecon; Madrid; 1987; p. 19 y ss.

⁷⁶ Con el fin de seleccionar cuidadosamente los proyectos prioritarios, varios bancos solicitaron a los Estados prestatarios un estudio diagnóstico de sus respectivos sistemas de educación: sus políticas, sus perspectivas y la política del Gobierno. En el curso de los años setenta, estos estudios se efectuaron con el concurso de la UNESCO. En un nivel más general, la UNESCO desempeñó un papel importante en la ampliación de los programas de los bancos multilaterales. El informe *Aprender a Ser*, publicado por la Organización, ejerció una influencia profunda en su concepción de la educación y en las misiones de la UNESCO, particularmente en el marco de su programa de cooperación con el Banco Mundial, proponiendo a menudo, la extensión de los proyectos a campos excluidos hasta entonces, tales como la enseñanza primaria.

artesanal; otros a la alfabetización de adultos. En fin, un cierto número de proyectos concebidos en estos años financiaron el estudio, la experimentación o el desarrollo de nuevos medios tecnológicos.

Observamos así, que los gastos financiados por los proyectos se diversificaron fuertemente en relación con el período precedente. Si la construcción y el equipamiento seguían teniendo la parte más importante en la mayoría de los proyectos, lo demás comprendía inversiones intelectuales como asistencia técnica y becas de formación. Conviene también mencionar el desarrollo de los componentes educativos en los proyectos de otros sectores, por ejemplo el desarrollo rural o los transportes. Estos componentes tenían por objeto la formación del personal del proyecto o de los beneficiarios -por ejemplo mediante la alfabetización funcional, cursillos de perfeccionamiento o un centro de formación profesional-, o bien la construcción de escuelas primarias o secundarias en el marco de un proyecto de desarrollo rural integrado o de planificación urbana.

Los resultados obtenidos por los proyectos de los años setenta confirmaron en general a los de los años sesenta. Algunas nuevas constataciones se agregaron a ellos. Las evaluaciones destacan el fracaso de numerosas reformas o innovaciones secundadas por los proyectos, particularmente en los proyectos que apuntaban al desarrollo de la educación no formal. En cuanto a los nuevos métodos tecnológicos, los resultados de su utilización fueron variables, y los promotores se mostraron a veces demasiado optimistas. El suministro de asistencia técnica y de becas de formación dio resultados positivos en varios campos, en particular en la enseñanza técnica y el desarrollo de las instituciones. Sin embargo, los atrasos en la contratación, la

definición demasiado precisa de los puestos y la inestabilidad del personal nacional redujeron a veces su impacto⁷⁷.

Además, podemos indicar que las evaluaciones revelan también que el problema más grave de la ejecución de los proyectos es la dificultad que experimentan los Estados prestatarios para financiar completamente los costos de funcionamiento suplementarios engendrados por los proyectos, debidos a sus otros compromisos presupuestarios. En fin, la experiencia de los años setenta muestra que es prácticamente imposible que un proyecto de educación alcance sus objetivos si las políticas seguidas en ese sector son inadaptadas, ya sigan tendencias pasadas o se inspiren en una voluntad reformadora.

Durante los años 80, las características de los proyectos de educación financiados con el apoyo de los bancos multilaterales evolucionaron bajo tres influencias principales: el impacto de la crisis económica mundial sobre los países prestatarios, los resultados obtenidos por los proyectos de la década precedente y los trabajos de investigación sobre la educación y el desarrollo.

Junto con conservar sus objetivos de los años 70 (en especial en lo que respecta a la enseñanza primaria), los bancos multilaterales privilegiaron el mejoramiento de la eficacia de los sistemas educativos dado el rigor de las obligaciones presupuestarias surgidas de la crisis. A este efecto, los proyectos apuntan a menudo a fomentar ciertos cambios en las políticas nacionales de educación, en lo que respecta por ejemplo a la asignación de recursos presupuestarios a la educación o a la política relativa a las becas de estudio. Además, las experiencias

⁷⁷ FAURE, E.: *Aprender a Ser*. Alianza/UNESCO; Madrid; 1978; p. 324-341

pasadas llevaron a disminuir la importancia acordada a ciertos tipos de educación como la no formal. Las obligaciones financieras obligan también a considerar con más prudencia los proyectos de ampliación de la educación y a dar la prioridad a la rehabilitación de las instalaciones existentes, a la mejora cualitativa y al desarrollo institucional.

Por otra parte, los trabajos de investigación sobre la educación y el desarrollo en el mundo, destacaron el papel esencial de la enseñanza primaria en el crecimiento de la productividad y su elevada tasa de rentabilidad social. Estos resultados reforzaron la prioridad acordada por la mayoría de los bancos y fondos multilaterales a la expansión y el mejoramiento cualitativo de la enseñanza, en particular en los países en los que alcanza sólo a una fracción de la población en edad escolar⁷⁸.

En fin, teniendo en cuenta las lagunas constatadas en el pasado, los proyectos financiados por los bancos multilaterales toman más y más a su cargo no sólo las inversiones materiales e intelectuales, sino además una parte de las cargas recurrentes, incluidos los salarios del personal y el empleo de consultores nacionales, quienes con calificaciones y experiencias similares, se prefieren a los extranjeros.

Para finalizar, podemos concluir que, durante los últimos treinta años, los proyectos de educación financiados por los bancos multilaterales cambiaron pues, considerablemente. Como rasgos principales de esta evolución Magnen destaca:

⁷⁸ Op. Cit.: PSACHAROPOULOS; 1987; p. 79 y ss.

- un examen cada vez más profundo de la situación nacional de la educación y de la política del gobierno, en el contexto económico, social y financiero del país, previo a la elaboración del proyecto;
- un vínculo cada vez más estrecho entre las políticas y los proyectos, favoreciendo el ajuste del sistema de educación a la obligación financiera;
- la expansión gradual de los proyectos a todos los tipos, niveles e instituciones de la educación;
- la creciente importancia de los objetivos de perfeccionamiento cualitativo y de desarrollo institucional;
- la ampliación gradual del financiamiento de los proveedores de fondos a todas las categorías de gastos, incluso los gastos de funcionamiento y los salarios⁷⁹.

A modo de conclusión podemos decir que si las sumas invertidas por las fuentes de ayuda exterior en favor de la educación sufrieron una cierta baja después de los años 70, ello se debe tal vez a los problemas registrados en este ámbito. Los proveedores de fondos, interesados en no limitar su acción a ayudar la expansión cuantitativa de sistemas ineficaces y de mediocre calidad, se esforzaron por ayudar en la aplicación de reformas educativas. Desgraciadamente, éstas, de las que se esperaba mucho, están muy lejos de haber dado los resultados esperados. La evaluación de estas reformas mostró que la

⁷⁹ Ver: Op. Cit.; MAGNEN; 1992: p. 25.

mayoría de ellas se basaban en doctrinas generosas, pero carentes de realismo y consideraban muy poco la experiencia.

Llegó tal vez el momento de una planificación de la educación más modesta, cuidadosa de basar su estrategia sobre las realidades y de actuar con prudencia, a partir de una base experimental sólida. El método de los proyectos puede aportar una contribución sustancial a esta nueva tendencia del planeamiento de la educación. Este no es el producto de una construcción intelectual teórica, sino el fruto de una larga experiencia en los países en desarrollo. Esta experiencia nos enseña que, si bien se han sabido construir escuelas para acoger un número creciente de alumnos, los conocimientos sobre los métodos que permiten mejorar la calidad y la eficiencia de la educación están mucho menos avanzados. Esta quizás sea la razón por la que en la actualidad los proyectos deberían tender a limitar sus objetivos y sus medios, y a dedicar esfuerzos más importantes que en el pasado a la evaluación de los resultados de la acción⁸⁰.

*"Justificación por la respuesta a necesidades o a los problemas prioritarios en el marco de la política educativa, definición clara y precisa de los objetivos, estudio de la viabilidad de las acciones e inversiones previstas, limitación del período de ejecución y del presupuesto, seguimiento cuidadoso de la ejecución y evaluación de los resultados con vistas a sacar conclusiones: tales son las características principales de los proyectos de educación"*⁸¹.

Considerando las tendencias actuales, se puede pensar que se

⁸⁰ Para un conocimiento más profundo del tema ver: Y. MALAN: *La Planification de l'Éducation comme processus social*; UNESCO/IIPE; Paris 1986.

⁸¹ Op. Cit.; MAGNEN: 1992; p. 26.

mantendrán en el futuro como una herramienta fundamental del desarrollo económico y social.

3. LA UNESCO COMO ORGANISMO DE COOPERACION INTERNACIONAL. LA ACCION PARA LA COOPERACION AL DESARROLLO.

La UNESCO: Características, Metas y Condicionantes.

Los Inicios. El Acta Constitutiva.

Después de elaborar el Acta Constitutiva en 1946, la Conferencia preparatoria encargó a J. Huxley, (que sería el primer Director General de la UNESCO), la redacción de un documento sobre la concepción y la realización en los programas de la UNESCO, de los ideales y objetivos definidos en el Acta de Constitución. Este estudio⁸² reiteraba ciertos principios tratando de precisar el alcance del programa de la Organización en el futuro. Proporcionó una notable aportación a las primeras empresas de la UNESCO, y resulta muy clarificador con respecto a la posterior acción de la Organización. Sin embargo, Huxley no fue seguido cuando consideró que *"la UNESCO necesitaba basar su acción en una filosofía, una hipótesis que tienda a explicar los objetivos y los fines de la existencia humana y que pueda dictar, o cuando menos, sugerir una toma de posición ante los diferentes problemas. Si no posee una concepción filosófica de este tipo, que le permita enfocar las cosas desde un único ángulo, la UNESCO correrá el*

⁸² Este documento fue publicado con el título: La UNESCO, sus metas y su filosofía: UNESCO: París: 1947.

*peligro de tomar medidas fragmentarias, o incluso contradictorias. En todo caso, le faltará el principio rector y el elemento de inspiración que proporciona la creencia en una doctrina general coherente*⁸³. Proponía pues, para la UNESCO, una filosofía exenta de todo sectarismo, que hubiera sido contrario a su Carta y a su propia esencia, pero global y universal, basada en un humanismo mundial, científico y evolucionista. J. Huxley estimaba necesario, además, que la UNESCO contribuyese a la elaboración de un fondo común de tradiciones para la humanidad, considerada como un todo, y a elevar el nivel medio de la educación, de la ciencia y de la cultura, de conformidad con una concepción progresivamente unificada y una serie de metas comunes. Sin embargo, numerosas delegaciones no creyeron posible conciliar el principio de una filosofía única, que sería de la UNESCO, con la diversidad de ideologías y creencias⁸⁴. En el transcurso de las sucesivas reuniones de la Conferencia General se precisaron, sobre este punto, las orientaciones de la UNESCO.

Después de que el vigésimo Estado signatario ratificase el Acta Constitutiva, el 4 de noviembre de 1946, el Acta entró en vigor y el 20 de noviembre se celebró la primera reunión de la Conferencia General en París, sede de la Organización. Inmediatamente se abrieron los debates y surgió la oposición de dos corrientes de pensamiento: por una parte, los partidarios de la ideología y, por otra, los defensores de un concepto técnico de la Organización⁸⁵. Las interpretaciones

⁸³ *Ibidem.*: p. 4.

⁸⁴ Así es, la Comisión preparatoria decidió que el estudio de Julián Huxley se publicase como documento separado, firmado y considerado como expresión del punto de vista personal del autor.

⁸⁵ Por ejemplo, el representante de la India, mantenía que la función esencial de la UNESCO debía ser buscar una nueva forma de vida, una nueva concepción y una nueva filosofía que inspirasen a la humanidad. El representante del Líbano, opunía al concepto occidental (según el cual la única manifestación del espíritu

contradictorias sobre las finalidades y funciones definidas en el Acta Constitutiva, podían llevar a la UNESCO a un callejón sin salida, por esto, el debate ideológico se reanudó en la siguiente reunión de la Conferencia General, celebrada en México en 1947.

En esta Conferencia General tuvo lugar una importante intervención del delegado francés, Jacques Maritain, que influiría mucho en la acción posterior de la Organización, y que, en lo esencial, mantiene su actualidad. Maritain hizo observar que en el habelismo del pensamiento contemporáneo, no había lugar para un pensamiento especulativo común, ni tampoco un lenguaje común. Maritain se preguntaba cómo, en estas condiciones, sería posible un acuerdo de pensamiento entre hombres reunidos precisamente para realizar una tarea intelectual común, siendo como eran originarios de civilizaciones y culturas diferentes, e incluso de familias espirituales y de escuelas de pensamiento antagónicas. Veía para la UNESCO dos opciones: o bien renunciar a toda formulación de un pensamiento común o de principios comunes, contentándose con acumular documentos, encuestas y estadísticas o, por el contrario, *"esforzarse por establecer un conformismo artificial de las mentes, definiendo un denominador común doctrinal que, a medida que se discute sobre él, correría el riesgo de disminuir hasta desvanecerse"*⁵⁶. Pero, observando que la UNESCO tenía una finalidad práctica, estimaba que si el acuerdo entre las mentes no podía efectuarse espontáneamente sobre un pensamiento especulativo común, podía establecerse sobre un

es la inteligencia), el oriental, para el que el espíritu es a la vez la lógica e intuición, luz de la inteligencia e impulso del corazón. El delegado de Yugoslavia, por su parte, consideraba que el postulado del Acta constitutiva, según el cual 'las guerras nacen en las mentes de los hombres', era contrario a la verdad histórica y hacía imposible la contribución de la UNESCO a la paz. En: R., MAHEU; *La UNESCO en Perspectiva*; UNESCO; París; 1974.

⁵⁶ En: UNESCO: *1988 en la Unesco Nuevos Horizontes*; UNESCO; París; 1989; p. 4-5.

"pensamiento común práctico"⁸⁷, no sobre una concepción del mundo, del hombre y del conocimiento, sino sobre la aceptación o la afirmación de un mismo conjunto de convicciones, orientadas hacia la acción. Reconociendo que esto era poco, concluía diciendo que "era el último reducto del acuerdo de las mentes", y que era "suficiente para aprender una gran obra"⁸⁸. Los debates entre los defensores de una concepción ideológica o filosófica de la Organización y los partidarios de una acción práctica han continuado hasta hoy, manifestándose: unos en favor de un papel predominantemente ideológico o ético, y deseando que la UNESCO sea, como quería Jaime Torres Bodet, "la conciencia de las Naciones Unidas", o incluso, según la fórmula de otros, "la conciencia de la humanidad"⁸⁹ y, otros, ateniéndose ante todo a su función práctica. Pero no puede dudarse de que la idea lanzada por Maritain, proponiendo un pensamiento práctico común y un conjunto de convicciones capaces de orientar la acción, ha trazado, de hecho, la orientación que ha permitido a la UNESCO prestar importantes servicios esforzándose por satisfacer las necesidades concretas de los Estados Miembros, ajustándose, al mismo tiempo, a la vocación ética que su Acta Constitutiva le asignaba.

Desde entonces y hasta la actualidad, la UNESCO ha pretendido que no exista ningún conflicto, aparentemente al menos, entre su vocación ética, su acción en favor de la cooperación intelectual internacional y la ayuda práctica y concreta que pueda prestar a los Estados Miembros. Desde los primeros años aparece en los proyectos realizados para contribuir a crear, desarrollar o restaurar los sistemas

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Idem.

de educación y las instituciones de enseñanza, las instituciones científicas, los museos, bibliotecas y servicios de información, una triple preocupación; hacer frente a las tareas de reconstrucción en los países devastados por la guerra -o dar prioridad a los países menos desarrollados-; buscar soluciones nuevas mediante el intercambio de ideas y de información; corregir desigualdades asegurando un mejor reparto del saber. De esta forma se manifiesta al mismo tiempo la preocupación, sin cesar afirmada y acentuada hasta nuestro días, de corregir las desigualdades más escandalosas y de esforzarse por asegurar un reparto más equitativo del saber (preocupación ética primordial), estableciendo modalidades concretas de acción⁹⁰ que van desde la celebración de Convenciones, el establecimiento de Recomendaciones, la difusión e intercambio de nuevas ideas; hasta la acción operativa, de ayuda directa a los Estados Miembros. Se aunan así, al menos en teoría, la preocupación ética, el pensamiento y la acción, pilares fundamentales de la Organización.

Sin embargo, el programa en su conjunto si no se articula con cuidado, puede llegar a constituir un abanico de proyectos yuxtapuestos y desconectados, en vez de conformarse en una

⁹⁰ Es relevante el hecho, desde nuestro punto de vista, de que las primeras actividades de la UNESCO comprendieran no sólo estudios, encuestas, reuniones de especialistas, formulación de orientaciones y recomendaciones (que son los instrumentos más naturales de la cooperación intelectual internacional), sino también el inicio de una acción sobre el terreno. Desde los primeros programas aparecen nociones que, después de un eclipse a veces bastante largo, iban a reencontrar su lugar, o a ocupar un lugar más importante, en la acción de la UNESCO: las de la lucha contra el analfabetismo, la educación para todos, la educación para la comprensión internacional, la paz y los derechos humanos. Es notable que la UNESCO haya identificado tan pronto zonas de acción cuya importancia nunca se ha desmentido, y que presentase, tan rápidamente, un abanico amplísimo de actividades diversas, así como una vasta gama de modalidades de intervención que, ya en sus comienzos, implicaban la concesión de becas, los servicios consultivos, los instrumentos normativos, el uso de las competencias de las organizaciones no gubernamentales y la creación de puestos de cooperación científica.

construcción cuyos elementos se articulen unos con otros. De ahí que si no se procura el nexo entre los distintos enfoques, se corra el riesgo de desconectar la acción concreta -función operativa-, de las acciones de reflexión y conceptualización -funciones intelectual y ética-, lo que demostraría su no pertinencia, cuestionándose el propio sentido de la Organización⁹¹.

Principios, Objetivos y Programas de Cooperación al Desarrollo.

Desde el punto de vista de sus principios y objetivos, la cooperación para el desarrollo ha de imaginarse, según la UNESCO, no como una transferencia de modelos extranjeros de desarrollo, sino *"como una cooperación a fondo que procure satisfacer lo más exactamente posible las necesidades y las aspiraciones de cada país"*⁹². Esto implica no excluir de ningún modo las transferencias de tecnologías debidamente escogidas por los países en desarrollo interesados, esa cooperación apoyará ante todo la acción emprendida por los Estados Miembros o, en caso necesario, los estimulará e incitará para que creen sus estructuras y formen por sí mismos sus cuadros directivos; *"el desarrollo es endógeno o no es nada. No se puede realizar plenamente sin la formación y el desarrollo de los recursos humanos nacionales"*⁹³.

⁹¹ El primer Director General, Julián Huxley, no era contrario a la dispersión, y a que estaba convencido de que la UNESCO podía tener una función catalítica de gran eficacia, suscitando acciones o multiplicando sus efectos a partir de medios generalmente muy modestos como un contrato, una beca o una subvención.

⁹² Resolución aprobada en la 27ª sesión plenaria el 13 de noviembre de 1972. Ver: Conferencia General. Resoluciones: 17ª Reunión; UNESCO; París; 1972; p. 104.

⁹³ *Ibidem*.

Implica además, para la UNESCO, una explotación racional de los recursos naturales según las opciones y las prioridades de cada país, sin ingerencias externas.

Según la Organización, la cooperación para el desarrollo se ha de dar en un pie de igualdad, respetando la soberanía y la dignidad de cada país. Así concebida es, a la vez, *"el cumplimiento de un deber de justicia social internacional, y una fuente de enriquecimiento mutuo en el plano de los valores humanos"*⁹⁴. En realidad, la cooperación para el desarrollo, entendida por la UNESCO, no sigue un sentido único, unívoco; cada nación, grande o pequeña, tiene algo que dar y algo que recibir.

La UNESCO, sin dejar de atribuir a la acción operativa la creciente importancia que merece, no ha de descuidar su función de instrumento internacional de cooperación intelectual. En consecuencia pretende facilitar un marco para la cooperación internacional de los especialistas en las esferas de su competencia. Si la UNESCO ha de contribuir al mayor bienestar material de la Humanidad, no por eso deja de tener por misión esencial favorecer el desenvolvimiento de la personalidad humana. Organización de vocación Humanista, la UNESCO tiene que concluir bien su acción de progreso y renovación respetando la dignidad y las características concretas de cada cultura nacional. Para ello, trata de aumentar su influencia moral mediante la fuerza de la persuasión, el valor de sus ideas y el fomento de un espíritu de comprensión recíproca, porque considera *"que actuando sobre el*

⁹⁴ *Ibidem.*: p. 105.

espíritu de los hombres. evita los peligros de su alienación ya que el hombre es el principio, el agente y el fin de todo desarrollo"⁹⁵.

Así, la UNESCO mantiene las prioridades que ha atribuido a la educación y a las ciencias exactas y naturales, sin perder de vista el objetivo final de un desarrollo social y cultural que abarque todas las actividades del hombre. Por eso intenta mantener la integración en un programa único de las funciones intelectuales y operativas, sea cual sea la fuente de financiación de las actividades de que se trate. De esta forma se garantiza la autonomía de la Organización y el respeto de sus objetivos constitucionales. Por eso, también, atribuye importancia al enfoque interdisciplinario y a las actividades intersectoriales que son necesarios para estudiar los problemas complejos del mundo contemporáneo y contribuir a su solución⁹⁶.

Diferentes programas de la UNESCO concurren al desarrollo de la cooperación internacional, regional o subregional; se trata, en particular, de los programas científicos intergubernamentales, de los proyectos regionales principales y de los programas regionales y subregionales de innovación educativa. Estos programas, cuyo origen, en algunos casos, es anterior a la aparición de la noción de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), tienen con esta última una característica común, la de fomentar la cooperación entre países que presentan una semejanza en las situaciones y en las realidades, y una convergencia en las aspiraciones y los esfuerzos. Esta forma de cooperación que, como lo demuestra la experiencia, resulta particularmente adaptada a las necesidades y expectativas de los

⁹⁵ Conferencia General. Resoluciones; 15ª Reunión; UNESCO; París; 1968; p. 105.

⁹⁶ Op. Cit.; Conferencia; 1972; p. 107.

Estados Miembros se desarrolla sin excluir la cooperación entre instituciones de los países industrializados y de los países en desarrollo, incluso regional y subregionalmente. Por lo demás, trata de orientar continuamente la realización de actividades operacionales, intensificar los medios que permitan allegar los recursos financieros y humanos necesarios para ello, y perfeccionar las modalidades preferidas de acción, en particular en lo que se refiere a los programas de formación. El conjunto de estos esfuerzos se inscribe dentro de una doble perspectiva de integración: integración de los enfoques para lograr la coherencia entre el aspecto conceptual y el aspecto operacional de la acción de la Organización; integración de los medios, sea cual sea su origen presupuestario y extrapresupuestario, con miras a garantizar la mayor eficacia global⁹⁷.

La Cooperación Educativa en el Ambito Nacional, Regional e Internacional: Sus Relaciones.

Sin duda, desde comienzos de la andadura de la Organización han existido inquietudes o dudas, en relación con dos puntos que ponen en tela de juicio la capacidad de la UNESCO o la oportunidad de recurrir a sus servicios. La primera cuestión se refiere a cómo puede actuar en el plano regional en cualquier parte del mundo una Organización como la UNESCO cuya razón de ser es precisamente lo universal. La segunda se refiere al peligro que puede suponer la inserción de un sistema de cooperación regional en una organización internacional, lo que puede

⁹⁷ Ver: *Segundo Plan a Plazo Medio (1984-1989)*, UNESCO, París, 1983, 4 XC/4

favorecer la interferencia de países extranjeros en los asuntos regionales.

Estos interrogantes tratarán de resolverse en el análisis que sobre el modelo de cooperación plantea la Organización para América Latina. No obstante, nos parece necesario en estos momentos, aclarar o precisar algunas cuestiones de carácter general.

Así, considera la Organización que, entre la afirmación de las especificidades regionales (africanas, latinoamericanas), y la vertiente de la universalidad, que es la vocación de la UNESCO, no existe ciertamente incompatibilidad alguna en el plano de los principios ya que, por un lado, todas las regiones del mundo comprenden perfectamente que no pueden definirse, y ni siquiera existir, como no sea participando en la vida de la comunidad internacional y, por otro, la UNESCO, como ella misma reconoce *"no ha confundido nunca universalidad y uniformidad, y basa precisamente su empresa de organización de la solidaridad de la humanidad en la comprensión y el respeto de la diversidad de las sociedades históricas"*⁹⁸.

Ahora bien, no cabe ocultar que en algunas ocasiones, se manifiestan diferencias, reconocidas incluso por la Organización, en cuanto al planteamiento de los problemas y a la búsqueda de sus soluciones, entre la UNESCO y las autoridades regionales, y que surgen las dificultades consiguientes para la realización de una acción regional común⁹⁹.

⁹⁸ Informe Director General 1973; UNESCO; París; 1973; p. XLIII.

⁹⁹ Pueden servirnos de ejemplo al respecto la Conferencia de Dakar sobre las políticas científicas y la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo en África; o la Conferencia de Ministros de Educación que se celebró en Nairobi en

Por otra parte, y en este mismo sentido de cooperación regional, la UNESCO organiza consultas periódicas con autoridades y organizaciones regionales durante la elaboración de los programas a corto plazo y medio, con el fin de mejorar, teniendo presente las conclusiones de esas consultas, la complementariedad y la solidaridad de esos programas. Por razones de política general, la UNESCO considera que no puede renunciar a ayudar a sus Estados Miembros a cooperar en el plano regional, remitiéndose en ese orden de cosas a las organizaciones regionales. Pero la muestra más irrefutable de esto son las conferencias ministeriales regionales que se celebran periódicamente en su seno, donde la especificidad regional puede expresarse y desarrollarse en el marco universal de la UNESCO, además esa especificidad puede encontrar precisamente en este marco, las condiciones más favorables para expresarse y desarrollarse, así al menos lo considera la Organización.

De este planteamiento teórico se derivan unas consecuencias prácticas importantes. La primera de ellas es que, como la acción regional de la UNESCO forma parte integrante de su programa, las decisiones relativas a las prioridades y objetivos de esa acción deben ser adoptadas de un modo totalmente independiente por los órganos competentes de la Organización. No pueden limitarse a reproducir pasivamente un plan o un programa establecido por una autoridad exterior. No cabe negar que la UNESCO puede, e incluso debe, tener en

1968, ambas convocadas conjuntamente por la UNESCO, la OUA (Organización para la Unidad Africana) y la CEPA (Comisión Económica para África). Las dificultades planteadas en el seno de estas reuniones, fueron superadas posteriormente, existiendo una estrecha cooperación de la UNESCO en África en la actualidad. Ver al respecto: Informe del Director General 1972; UNESCO: París; 1972; p. 98 y ss.

cuenta las informaciones, reflexiones, opciones y compromisos que estén en condiciones de proponerle varias organizaciones pero, en esos casos como en todos los demás, piensa que ha de conservar su plena libertad de apreciación. El papel de la UNESCO, según la misma, no consiste, en suma, en proporcionar el complemento de recursos que puedan necesitar las organizaciones regionales para llevar a cabo sus proyectos.

Por último, esa autonomía que rige la programación de sus actividades se aplica también a su ejecución en el plano regional y en todos los demás, tanto por razones de eficacia como por razones de principio. En efecto, no se debe confundir la cooperación con ese reparto total de las responsabilidades que, con harta frecuencia, desemboca en titubeos y en acciones irrealizables. Estas consideraciones se aplican de modo muy especial, a operaciones complejas como son por ejemplo, la preparación y la organización de conferencias gubernamentales o de proyectos experimentales. En tales casos, si bien puede ser muy útil, e incluso necesario, contar con colaboraciones exteriores, la responsabilidad general de la concepción y de la realización, según la UNESCO, debe seguir estando en manos de una sola organización, y las demás participantes en esas operaciones han de limitarse a desempeñar un papel consultivo o auxiliar.

Los Proyectos Principales en la Orientación de la UNESCO.

La Conferencia General de la UNESCO en su Reunión de Montevideo de 1954 delinea los futuros programas y la orientación de la Organización. Ya en Florencia en 1950, la Conferencia General adopta un programa básico que constituye un primer esfuerzo encaminado a determinar las tareas principales de la Organización. Aunque, el conjunto de las definiciones y directivas que en la Resolución de Montevideo aparecen¹⁰⁰, dan testimonio de una reflexión más sistemática y a la vez de una intención más concreta. En realidad, podemos decir que en ella se afirma un nuevo concepto de la acción de la Organización, considerada no sólo en sí misma sino también en sus relaciones con los Estados Miembros¹⁰¹.

Una de las innovaciones más significativas de la Organización consiste en la creación de los llamados 'proyectos principales'. Estos proyectos constituyen, en realidad, el desarrollo lógico de actividades emprendidas con el fin de alcanzar ciertos objetivos esenciales propuestos por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, y expresamente indicados por la Conferencia General de la UNESCO. Se trata de actividades coordinadas cuya amplitud debe ser suficiente para que se puedan obtener resultados sustanciales de orden práctico en la solución de problemas importantes. Así pues, la

100 Véase: Conferencia General. Resoluciones; 8ª Reunión. Resolución: IV.3; Montevideo; UNESCO: París; 1954.

101 Para hacer más explícita esta afirmación, basta recordar los dos documentos aprobados por la Conferencia General que sirvieron de base a la Resolución IV.3 mencionada, esto es: el Informe sobre la Reforma de los Programas Futuros sometidos por el Consejo Ejecutivo (8C/PRG/13); y el Informe del Comité Consultivo del Programa y Presupuesto de la Conferencia (8C/RUD/2). Véase: 8C Resoluciones, Anexo I; Apéndice B.

innovación más característica de este nuevo concepto de la acción de la Organización, es la disposición, como hemos mencionado, que preve la inclusión de "Proyectos Principales" en el programa futuro: "*Los Proyectos Principales son actividades especiales escogidas entre las de una esfera prioritaria. Deben ser de magnitud suficiente para producir en determinado plazo, resultados considerables y prácticos para la solución de problemas importantes; por lo general entrañarán la cooperación de diversas disciplinas*"¹⁰².

A la vista de esta definición, parece conveniente, dado nuestro propósito, una exposición más detallada de cada uno de los términos principales de la misma:

- Los Proyectos Principales deben situarse en una esfera prioritaria. ¿Qué problemas debían escogerse entre los que se presentaban de manera inmediata y apremiante a los Estados Miembros de la UNESCO?. La elección debía por supuesto recaer en aquellas materias a las que la Conferencia General, en su reunión de 1954, decidió conceder una importancia particular. Esto es: enseñanza primaria obligatoria y gratuita; educación fundamental; tensiones raciales, sociales e internacionales; mutua apreciación de los valores culturales de Oriente y Occidente y las investigaciones científicas para la mejora de las condiciones de vida.

- Los Proyectos Principales deben tratar de problemas comprendidos en esas esferas. Por 'problema', entiende la UNESCO situaciones concretas a las cuales importa poner remedio en determinadas sociedades. Por esta razón, toda propuesta de Proyecto Principal debe,

¹⁰² En: R. MAHEU: "Los Proyectos Principales"; en: *Crónica de la Unesco*, Vol.1, n° 4, París: 1955; p. 3-7.

por lo tanto, comenzar por la ubicación del proyecto al cual se refiere, ofreciendo del mismo una descripción precisa y exacta.

- Deben escogerse problemas importantes. Lógicamente, existen numerosos puntos de vista desde los cuales puede juzgarse la importancia de un problema. No obstante, ciertas consideraciones prevalecieron en los debates que sobre dicho asunto tienen lugar en el seno del Comité Consultivo del Programa y Presupuesto¹⁰³. Estas son: número de países de que se trata, es decir, número de países que tiene planteado el mismo problema; incidencia del problema sobre las condiciones de clase, de los grupos y de las poblaciones menos favorecidas; incidencia de los problemas sobre las disposiciones de los pueblos a la comprensión y la cooperación internacionales.

- Se trata en su mayoría, de problemas cuya complejidad exija la intervención de varias disciplinas distintas. La integración de estas disciplinas en una sola actividad rigurosamente unificada constituye una condición indispensable del éxito. Aunque no es necesario buscar a priori proyectos que abarquen varias disciplinas. Es conveniente únicamente recordar que los problemas deben ser concebidos primeramente en sí mismos, fuera del plan que constituía, en el momento, el armazón del programa de la UNESCO.

- Los Proyectos Principales son concebidos como acciones prácticas que tienen por finalidad mejorar situaciones concretas. Deben pues describir las realizaciones que se le señalen como objetivos y las medidas a tomar para conseguirlos y, además, especificar qué se hace y cómo se hace.

- Los Proyectos Principales han de ser de una amplitud tal que los distinga del resto de actividades especiales que figuran en el

¹⁰³ Para obtener más información sobre los debates al respecto de los problemas planteados, ver: Op. Cit: Programa y Presupuestos 1954; p. 35.

programa. Se trata, en definitiva, de idear un esfuerzo cabal que esté a la medida de los problemas cuya solución se procura encontrar.

- Por su misma amplitud, los **Proyectos Principales** no pueden ser encerrados dentro del límite de dos años. Seis, ocho o diez años; el Proyecto constituye un todo en el tiempo, cualquiera que sea la duración variable del mismo y como se presenta a la Conferencia General¹⁰⁴. La amplitud de los **Proyectos Principales** hace que su realización requiera no sólo más tiempo, sino sobre todo, muchos más recursos de los que dispone la UNESCO para las empresas que lleva a cabo hasta el momento. Parece evidente que la Organización debe destinar una parte importante de sus presupuestos a esos proyectos. Además, *"los fondos deberán ser suministrados por los Estados Miembros, ya se trate de Estados interesados directamente en la empresa o de Estados que deseen contribuir a su realización mediante pagos ordinarios"*¹⁰⁵. Por Estados directamente interesados, se entiende a los Estados en cuyo territorio se pone en ejercicio un proyecto principal y que son, por lo general, beneficiarios directos del mismo. Esta participación puede asumir varias formas: dinero, especies o servicios. Además, *"la Unesco podrá también ejercer una acción coordinadora en las relaciones bilaterales y multilaterales entre los Estados"*¹⁰⁶.

Vemos, pues, que los proyectos principales no se conciben sino a base de un amplio esfuerzo de solidaridad internacional. Por esta

¹⁰⁴ En efecto, la adopción de un Proyecto Principal por la Conferencia General acarrea ipso facto la adopción de principio de los créditos que habrán de ser incluidos en los presupuestos de los ejercicios financieros posteriores. Ver: Op. Cit.; *Cronica de la Unesco*; 1955; p. 5.

¹⁰⁵ Informe del Comité Consultivo del Programa y Presupuesto; párrafo 11; UNESCO, París, 1957, p. 5.

¹⁰⁶ Idem.

razón, para la UNESCO es tan políticamente deseable como financieramente necesario que los Estados no beneficiarios aporten a la ejecución de dichos proyectos, contribuciones voluntarias que sean lo más generosas posible. El sistema de contribuciones nacionales, extranjeras, multilaterales o regionales e internacionales no debe considerarse como un dispositivo puramente financiero. Dicho sistema, caracteriza, en realidad, la naturaleza misma y el sentido profundo de los proyectos principales. Efectivamente, un proyecto principal sólo puede concebirse y tener significación si representa una síntesis de distintos esfuerzos, nacionales e internacionales, que se condicionan mutuamente. Este es, al menos, el espíritu de la Organización al incluir en sus actividades los proyectos principales. Es decir, para la UNESCO la base, la condición sine qua non de un proyecto principal es el esfuerzo nacional que, como quiera que sea, constituye lo esencial. No puede prescindirse de él, ya que sobre él ha de articularse todo lo demás. Esto es, en lo que a la Organización se refiere, si bien su contribución financiera es, según toda probabilidad, la más modesta, es sobre ella que recae el papel determinante de concebir y realizar esa síntesis de la iniciativa nacional y de la ayuda extranjera, pues sin ella, dicha síntesis no puede presentar en un mismo grado, creemos, ni las garantías técnicas de eficacia ni el valor moral de una manifestación desinteresada de solidaridad.

Tal es la noción de los proyectos principales cuya ejecución en el ejercicio presupuestario 1957-1958 es capaz de transformar notablemente, como anunciamos, la fisonomía del programa, a la vez que abrir nuevas posibilidades a la acción de la UNESCO. Pero, probablemente el éxito de los proyectos que en este momento programa la Organización descansa principalmente en dos condiciones

esenciales. Por una parte, conviene que dichos proyectos traten de problemas acerca de los cuales la Organización tenga ya antecedentes, conseguido asistencia, realizado estudios y experimentos, y adquirido cierta práctica. Por otra, es también preciso que los problemas presenten un interés especial para determinada categoría de Estados Miembros, así como un interés moral general para el conjunto de la colectividad internacional¹⁰⁷.

4. LA COOPERACION EDUCATIVA EN AMERICA LATINA.

Tendencias del Desarrollo Socio-Económico en América Latina.

Dividiremos el análisis en tres grandes períodos, los que nos ocupan, e intentaremos dibujar los escenarios posibles para la década de los noventa.

En el período económico que se extiende en los treinta años que van de los sesenta a los noventa, el producto en América Latina se quintuplicó y el producto per cápita, por lo menos, se duplicó. Caracteriza este período una economía básicamente de sustitución de importaciones y el crecimiento sostenido de la infraestructura, lo que otorga al modelo de desarrollo social características como el aumento del consumo popular en los bienes de primera necesidad, y el

¹⁰⁷ A este respecto el Director General dirige a los Estados Miembros una carta circular, solicitando sugerencias y toda clase de informaciones susceptibles de ayudarlo primero en la selección y luego en la elaboración de los proyectos que son sometidos posteriormente a la Conferencia General. Dicha carta es además enviada, al objeto de obtener su opinión, a las Naciones Unidas y a los Organismos Especializados, así como a las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, que colaboran con la UNESCO.

crecimiento de la infraestructura, orientada desde el Estado, que produjo una ampliación rápida en los servicios básicos como el saneamiento, la salud, o la educación.

En lo demográfico, las características más sobresalientes fueron el rápido descenso tanto de las tasas de mortalidad, como de las tasas de fecundidad, una fuerte urbanización, un crecimiento importante en la esperanza de vida como consecuencia de los factores mencionados y un importante crecimiento de la población en edad de trabajar.

La transición social entre los años 60 y 90 se puede caracterizar diciendo que, en la mayoría de los países latinoamericanos, se pasa de sociedades agrarias rurales a sociedades más urbanas e industriales. Por supuesto que hay países como Argentina, Chile, Uruguay, que con anterioridad habían tenido en el campo demográfico importantes descensos en tasas de mortalidad y natalidad y también significativos crecimientos en su urbanización, por lo que se encontraban en una segunda fase. Pero sociedades como Perú, Colombia o toda Centroamérica, inician, en ese período, esa transición demográfica¹⁰⁸.

Hay un incremento importante de la tasa de alfabetismo y de los niveles promedio de educación así como de las políticas sociales dirigidas desde el Estado a este sector. Lo anterior, ¿en qué redundó en términos socioeconómicos?

"Influyó en un descenso de la ocupación en los sectores primarios manuales, en un crecimiento del empleo en los sectores manuales

¹⁰⁸ GERSTENFELD, P.: "Tendencias del Desarrollo Económico en América Latina"; en: Osorio, J.: *Educación de Adultos y Democracia*; Ed. Populaci/OEI; Madrid; 1990; p. 83-94.

*secundarios y terciarios y en los sectores no manuales. Otra característica de este período es la importante participación de los más capacitados en las actividades de mayor productividad, situación que en los períodos subsiguientes no ocurre de la misma forma*¹⁰⁹.

La educación, en este período, es un fuerte elemento de movilidad social, vía ocupación. Ese fenómeno y ese rol que cumplió la educación en el período al que nos referimos y debido a otros factores, no se pudo desarrollar en la década del 80.

Esta breve síntesis que acabamos de realizar, puede dejar la sensación de que el período 60-90 es un buen período para América Latina, lo que no es exactamente así. Habitualmente, se tiene la tendencia a pensar que todo pasado fue mejor, sobre todo cuando se rescatan estos indicadores, que en su mayoría presentan signos positivos. Pero detrás de ellos quedaron sin resolver problemas muy importantes que la década del 80, llamada de la crisis o la década perdida, vino en gran medida a agravar, puede decirse que no planteó problemas nuevos, sino que profundizó los que habían quedado latentes en décadas pasadas.

El modelo de desarrollo originado en estas tendencias se caracterizó por un crecimiento desigual en los sectores de la economía a partir del proceso de inversión tecnológica, debido a que ésta, principalmente, se concentró en los sectores orientados a incrementar la exportación.

De ahí que las ventajas que dicho proceso transfirió a la sociedad, sólo se evidenciaron en algunos sectores de la misma, que eran los que

¹⁰⁹ *Ibidem.*; p. 84.

estaban vinculados a los sectores económicos. La política social expandió la educación, los servicios sanitarios, el transporte y otros servicios básicos.

Respecto a la posibilidad de cada actor social de generar su capacidad de satisfacción de necesidades básicas, por la vía del empleo, estuvo presente sólo en los sectores sociales que estaban vinculados a los sectores económicos de punta.

En consecuencia, los tres problemas más importantes que quedaron latentes en estas tres décadas fueron: la desigualdad en la distribución del ingreso, en la distribución de los beneficios; la persistencia de la pobreza; la subsistencia del subaprovechamiento de la fuerza de trabajo. Estos tres aspectos son los que se indican como característicos de la década del 80, aunque si se observan las cifras del período 60-80 se detecta que ya estaban latentes.

En el período 50-80, por ejemplo, el 40% más pobre de América Latina, sólo creció su participación con respecto del ingreso en menos de un 1%, y el 10% más rico, lo descendió en un 0,6%. La pobreza absoluta dentro de este período pasa de 112 millones de pobres en el año 1970, según estimaciones de la CEPAL¹¹⁰, a 130 millones en 1980. De estas cifras se deduce que los pobres se incrementaron en 18 millones, lo que da un crecimiento de un 15% en 10 años.

El otro aspecto que acompañó a este fenómeno de pobreza absoluta, siguiendo las estimaciones de la CEPAL, fue un cambio en la distribución espacial de la pobreza que no fue producto del traslado

¹¹⁰ *Ibidem.*; p. 89-90.

sólo de los pobres, sino también dentro del proceso de urbanización mencionado, lo que tiene importantes consecuencias en la década del 80. La pobreza rural que estaba en el 56% baja al 50% y la urbana crece del 42% al 49%.

Respecto a la fuerza de trabajo, este período se caracteriza por una fuerte absorción de la oferta de sectores productivos, y sería incoherente encontrar otra situación en la medida en que hubo un proceso de sustitución de importaciones y un proceso de crecimiento de las exportaciones; crece el producto tanto en términos globales como per cápita. Pero hay subempleo persistente y ese fenómeno se debió a que el incremento de la fuerza de trabajo en ese período fue muy fuerte, producto de y a pesar de esa transición demográfica ya señalada. La población en edad de trabajar creció a una tasa promedio de 2,5% anual y eso condiciona cualquier otro crecimiento. Esto originó lo que en su momento se llamó una absorción creciente de empleo con subempleo persistente.

Así llegamos a los 80 que como sabemos presentó algunas características en el campo económico muy significativas. El principal escollo aparente fue la reversión de los flujos del sector externo de América Latina, la que durante todo ese período recibe capitales del exterior, debido a que con aquel crecimiento la tasa de ahorro era considerable, aunque nunca fue suficiente la de ahorro interno.

La crisis de los 80 se caracteriza principalmente, entre otras cosas, por una crisis del financiamiento del crecimiento, decrece la entrada de ahorro externo y comienza a tener signo negativo, o sea que hay salida de capitales de América Latina; adicionalmente se deterioran los

precios de intercambio, a lo que se agrega el pago del servicio de la deuda externa. Todo esto en un marco de reducción del comercio exterior, porque muchos de los países que comercian con América Latina, hicieron ajustes en sus economías y aumentaron su proteccionismo económico¹¹¹.

En términos de cifras, esto implicó para América Latina en el ámbito interno que el producto se había quintuplicado, lo que dio una tasa promedio de crecimiento en aquel período del 45%, en el primer año, 1981, baja a 0,5%, para luego pasar a tener signo negativo. El producto empieza a decrecer en una tasa de 1,4% al año siguiente, al 2,4% al otro año, y a la mitad de los 80 se comienza a recuperar para América Latina. En definitiva, tenemos que la región sigue creciendo al 0% durante el resto de los ochenta, es decir, no se recupera su nivel de producto¹¹².

Por otra parte, disminuye totalmente la tasa de creación de empleo como un indicador rápido de la crisis. Creció el desempleo, creció el subempleo, crecieron los empleos de baja productividad o el llamado sector informal que creció un 30% entre el año 80 y el 85.

La otra característica de la década fue el descenso fuerte de los ingresos en términos reales, producto de varias circunstancias: al decrecer el empleo, quienes ingresan por una estrategia de supervivencia al mercado de trabajo -mujeres y jóvenes- reciben ingresos nominales; por otro lado, como las economías se

¹¹¹ OLIVARES, M. G.; *Análisis de las tendencias actuales de la educación en la región y algunos elementos estratégicos para su desarrollo*, CINTERPLAN; Vol. n° 3; Venezuela; 1990.

¹¹² *Ibidem.*; p. 92.

desequilibran, aparecen los fenómenos de inflación que rápidamente erosionan los ingresos nominales de estos sectores. Conjuntamente esos tres fenómenos hacen descender rápidamente los ingresos reales de las familias, además del propio salario real.

Así, la economía empieza a decrecer y eso transforma el mercado de trabajo, deteriora los ingresos de los hogares, lo que lleva a la pobreza. Para el año 86, la pobreza, según estimaciones de la CEPAL, alcanzaría a 160 millones lo que significa un aumento del 25% en 6 años.

La fuerte migración del área urbana en muchos de los países de la región, asociada a la falta de poder adquisitivo, incorporó contingentes de población en condiciones de vida donde la infraestructura física no estaba disponible, y no había recursos para brindarles; por lo tanto, se suma también una pobreza por insatisfacción en el área de las necesidades principalmente.

Desde el punto de vista educativo, se revierte el proceso positivo del período 60 al 80, que se caracterizó por la ampliación de los servicios de educación, influyendo en el importante descenso del analfabetismo y crecimiento de las tasa de matrícula y asistencia. En la década del 80, en cambio, aumenta la deserción del sistema educativo, tanto en el nivel escolar como en el nivel medio. Esto tiene varias explicaciones y va a ser un fenómeno que condicione los 90. Los jóvenes se incorporan más rápidamente al mercado de trabajo y eso les plantea un dilema, porque tienen que hacer una opción entre trabajo o educación a más temprana edad de la que sería deseable. Todo esto va acompañado de un descenso de los gastos de los

gobiernos en servicios sociales. Los gobiernos, o bien deliberadamente redujeron el gasto por las conocidas políticas de ajuste, o bien fue debido a la capacidad de gastar por la vía de que la inflación se les volvió incontrolable¹¹³.

Todo lo anterior conforma un conjunto de elementos que condicionarán, en el futuro, el crecimiento económico y el desarrollo de las sociedades latinoamericanas.

Algunas Consideraciones sobre Educación y Desarrollo en América Latina.

En general, podemos decir que, en mayor o menor grado, la idea de fondo de los proyectos políticos de los países de la región latinoamericana y, consecuentemente, los modos de organización económica y social de las sociedades durante el período analizado han estado impregnados por la idea del crecimiento¹¹⁴.

Para G. Vega, *"una estrategia de desarrollo unificado debe tener como norte la idea del crecimiento; pero de un crecimiento que esté efectivamente al servicio del hombre en su integridad, según jerarquía de necesidades materiales y no materiales"*¹¹⁵. Sin embargo, en la

¹¹³ UNESCO: *Evolución y Situación Actual de la Educación en Latinoamérica*, ed. Santillana; Madrid; 1977.

¹¹⁴ Una caracterización del modelo del capitalismo desarrollado presenta M. KAPLAN: *Modelos Mundiales y Participación Social*; ed.; Fondo de Cultura Económica; México; 1974; p. 55-77.

¹¹⁵ G. VEGA: *Algunas consideraciones sobre marginalidad y educación*; CINTERPLAN; OEA/UNESCO; Vol. n° 2; Caracas; Venezuela; 1988. p. 35.

actualidad, los modelos sociales vigentes y gran parte de la teoría económica existente plantean, como indicamos, una idea de crecimiento como la lógica central del sistema social y como su ideología legitimadora. En este sentido, el crecimiento es considerado como un proceso indefinido e ilimitado, como un proceso unidimensional, unilineal, como un medio y como un fin, constituyéndose de este modo en una ideología y en una estrategia.

Es cierto que últimamente la teoría económica ha reconocido que los factores de orden socio-cultural y políticos son determinantes en los procesos de crecimiento económico de cada sociedad. Por ejemplo, se piensa en la necesidad de definir e implementar políticas de redistribución de los ingresos para el logro de un mayor crecimiento. Pero, no es menos cierto que en el momento de plantearse la necesidad de estructurar planes de desarrollo unificado, los niveles políticos y de planificación no son capaces de *"instrumentar políticas de desarrollo socio-cultural que satisfagan los intereses y aspiraciones de las mayorías. La explicación de este hecho radica fundamentalmente en el desconocimiento, a nivel teórico y práctico, de las características de los sujetos que se pretende beneficiar y del dinamismo y complejidad de los procesos de cambio económico y social que exigen, muy a menudo, soluciones de urgencia que no admiten consideraciones profundas de la realidad que se pretende afectar"*¹¹⁶.

El tipo de racionalidad que se ha venido aplicando, imbuida en la idea del crecimiento, ha tendido en la práctica a reconocer las variables sociales como categorías residuales de los procesos

¹¹⁶ Ibidem.; p. 36.

económicos, perpetuando el cuadro institucional imperante en estas sociedades: *"En efecto, es evidente que en la mayoría de las sociedades de América Latina, el cuadro institucional, es decir, el conjunto de organizaciones sociales y, de un modo general, la cultura, han favorecido la existencia y permanencia de fórmulas de dominación mediante las cuales sólo una minoría, las élites dirigentes (políticas, técnicas o burocráticas), pueden efectivamente representar sus intereses y satisfacer sus necesidades, en tanto que a la gran mayoría de la población y, muy especialmente, a las extremadamente pobres o marginales se les niega en la práctica tales derechos"*¹¹⁷.

En el plano organizacional, dicha minoría se ha apropiado de los productos de las actividades a través de la identificación de los fines organizacionales con sus propias expectativas e intereses, así como el de los medios racionales para alcanzar esos fines, con la utilización de los recursos que mayormente sirven para el logro de sus aspiraciones. Del mismo modo, las élites dirigentes han legitimado sus posiciones de privilegio haciendo prevalecer sus ideas, actitudes y comportamientos a nivel de la cultura, lo que logra a través del control de los principales mecanismos o recursos de poder de la sociedad, siendo los fundamentales: el control de la educación en su sentido amplio; el control de los medios de producción; el destino de los flujos de ingresos de la sociedad y el aparato del Estado.

Los resultados del tipo de racionalidad que se encuentra en el trasfondo de estas estrategias de desarrollo que se han venido aplicando, así como los modos de organización de las relaciones sociales existentes, son ya de todos conocidas por lo que no

¹¹⁷ Op. Cit.: KAPLAN; 1974; p. 53.

ahondaremos en el tema. Basta al respecto decir que, en las últimas evaluaciones que se han realizado de la Estrategia Internacional de Desarrollo en Quito, Chaguaramas, y Guatemala, se ha visto que los problemas fundamentales del desarrollo no han podido ser resueltos, y todos los observadores han coincidido en que la realidad latinoamericana revela estancamiento económico, desequilibrios políticos y tensiones sociales que tienen como una de sus consecuencias principales la marginalidad social.

Todo parece indicar entonces que se está marchando por un camino de desarrollo equivocado y que el precio de esta equivocación lo están pagando los sectores más vulnerables de la población, esto es, los estratos más bajos. La evidencia señala que no basta el mero crecimiento económico, sino que es necesario desencadenar una dinámica profunda y sostenida de cambios con objeto de satisfacer las necesidades de los pueblos latinoamericanos. *"Es necesario, en otras palabras, definir una estrategia de desarrollo nueva que considere a este proceso básicamente como una cuestión humana y busque, no sólo el incremento del producto, sino también la mejor distribución de los ingresos, el logro de una sociedad abierta y, especialmente, la igualdad de oportunidades"*¹¹⁸.

Lo que hemos venido diciendo no constituye realmente ninguna novedad en círculos científicos y políticos latinoamericanos. *"Sabemos, desde hace ya bastante tiempo, que sólo mediante la definición de una política de cambios estructurales en nuestras sociedades y el desarrollo de acciones consecuentes, se podrán corregir las actuales*

¹¹⁸ ROSENSTEIN-RODAN, P.: *América Latina a la luz de los informes sobre Desarrollo, El Informe Prebish*; OEA; Madrid; 1970; p. 122.

*distorsiones de los sistemas económicos y sociales que caracterizan nuestra situación de subdesarrollo. Sabemos asimismo que éste debe ser un esfuerzo colectivo que comprometa no sólo a cada uno de nuestros países, sino también a las naciones técnicamente más avanzadas y a los organismos de cooperación internacional*¹¹⁹.

No obstante lo anterior y pese a las progresistas decisiones políticas que se han formulado, como la Carta de Punta del Este y la Declaración de los Presidentes de América, entre otras, la gran mayoría de los países de la región no han podido emprender los cambios necesarios. Según G. Vega, las razones que explican este hecho son varias y complejas. En el plano interno, la principal, sin lugar a dudas, es que las élites dirigentes de las respectivas sociedades, sean éstas políticas, técnicas o burocráticas, no han sabido o no han querido comprender esta necesidad histórica. En el mejor de los casos, no han logrado materializar las buenas intenciones en prácticas concretas que posibiliten tales cambios, por la sencilla razón que el estado de cosas existentes favorece ampliamente su situación de privilegio. Al desequilibrio en las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas, debe agregarse otra fuerza no menos importante que, en los hechos, se opone a la transformación de los sistemas imperantes en la región: la dependencia de los países de la región de aquellos más avanzados, principalmente en materias comercial, financiera y tecnológica¹²⁰.

¹¹⁹ Op. Cit.: 1988; p. 39.

¹²⁰ Idem.; p. 38-40.

La Política Educativa Latinoamericana.

Etapas en el Proceso de Planificación Educativa.

Teniendo en cuenta la importancia y la extensión del proceso de planificación latinoamericana, es posible establecer etapas en su desarrollo. La primera se extiende desde el surgimiento de la planificación hasta los primeros años de la década del 60; la segunda ocupa la segunda mitad de dicha década y la tercera abarca, según los países, desde fines de la década del 60 ó principios de la del 70 hasta la actualidad.

Durante la primera etapa, en varios países de la región se crearon pequeñas oficinas de planeamiento educativo, de no muy alta jerarquía institucional en general dentro de las estructuras de los ministerios de educación. El personal que las integraba poseía fundamentalmente formación docente, y en muy pocos casos formación suplementaria en planeamiento. Estos grupos iniciales estaban imbuidos de una idea-fuerza sobre el papel de la planificación como solución para el cambio social, por lo que pudieron hacer frente a las fuertes resistencias y objeciones suscitadas en las administraciones y el personal docente del sistema educativo. En general, la excesiva rigidez y muchos equívocos vigentes pudieron apreciarse en ambas partes.

A pesar del gran interés en subrayar la palabra 'integral' en relación con el planeamiento, no pudo ser definida conceptual y metodológicamente. *"El énfasis en el concepto de 'integralidad' surgió*

como oposición al de 'reforma parcial del sistema educativo', muy en boga en las décadas anteriores. Durante esta etapa, en la que se concretaron muy pocos planes, se realizaron estudios de análisis de los sistemas educativos, pero tampoco éstos llegaron a ser verdaderos diagnósticos. De todos modos fueron los primeros ejercicios de caracterización cuantitativa del estado educativo de cada país, y su elaboración hizo necesario un reordenamiento total de las estadísticas correspondientes¹²¹.

Junto con estos incipientes esfuerzos aparecieron durante los primeros años de la década del 60 acciones paralelas ubicadas en los organismos de planificación nacional: se trataba de unas pocas páginas sobre educación adicionadas a los primeros planes de desarrollo. El contexto que rodeó a estas acciones consideraba la educación como un área residual de los planes, ya que éstos tenían en cuenta fundamentalmente los problemas económicos. En este ámbito surgieron los estudios que fijaron las metas educativas en función de los requerimientos humanos, reflejando la condición de variable dependiente, que la ideología predominante en este momento -el desarrollismo- adjudicó a la función técnico-instrumental asignada a la educación.

En la segunda etapa continuó el paralelismo entre la planificación educativa elaborada en los ministerios de educación y la que realizaban los organismos de planificación nacional. Se enfatizaron las metodologías de extracción económica -recursos humanos, modelos econométricos, tasas de retorno- y se dejaron de lado las más

¹²¹ FERNANDEZ LAMARRA y N. AGUERRONDO: "Reflexiones sobre la Planificación Educativa en América Latina": en: *Perspectivas*, Vol. 1, nº3: Santillana/UNESCO: 1978; p. 391.

específicamente pedagógicas. En términos generales avanzó la integración entre planeamiento educativo y planificación general.

Durante esta etapa surgieron importantes trabajos de diagnóstico y se elaboraron los primeros planes de educación, ya como parte de planes de desarrollo, ya en forma independiente. Las acciones de capacitación en planeamiento, fundamentalmente a cargo de organismos internacionales, comenzaron a multiplicarse y cada país contó con un número significativo de técnicos con formación específica. Se integraron a los equipos de planificación educativa profesionales de otras disciplinas, particularmente economistas, sociólogos y estadísticos.

En la tercera etapa la situación es mucho menos homogénea que en las dos anteriores. Hay países donde la planificación adquiere real importancia, en general esto ocurre cuando aparece ligada a proyectos de transformación con un marco político e ideológico relativamente definido, y el énfasis puesto en las reformas educativas integrales se une a los esfuerzos tendentes a jerarquizar la programación. Algo más tarde aparecieron los proyectos de nuclearización, el surgimiento y afianzamiento de la carta escolar, todos intentos regionalizadores parcialmente concretados sólo en los países donde la planificación, enmarcada en un contexto político, garantizaba en parte su viabilidad. Muchos de estos proyectos se agotaron al no estar estructurados sobre la base de mecanismos de planificación que permitiesen superar las limitaciones de los utilizados hasta el momento.

Teniendo en cuenta las etapas del planeamiento de la educación señaladas, afirma Lamarra que en América Latina sólo se ha cumplido

efectivamente la correspondiente al planeamiento reactivo y que sólo en ciertos países y en determinadas circunstancias se han llevado a cabo actividades de planeamiento programático. No se han observado experiencias o intentos enmarcados dentro de la concepción del planeamiento dinámico. Por ello, tanto en los países que aún permanecen en la fase reactiva, probablemente agotada, como en los que realizan intentos programáticos sería necesario impulsar acciones que gradualmente permitiesen incorporar mecanismos de investigación y participación con el objeto de revitalizar su proceso planificador y favorecer su evolución hacia las fases subsiguientes¹²².

Las etapas mencionadas se corresponden a su vez, con diversas fases en relación con las actividades llevadas a cabo en el área de planificación educativa en los países latinoamericanos y que se relacionan con lo sucedido en los países más desarrollados. La primera corresponde a lo que algunos autores han denominado 'planeamiento reactivo', por cuanto nació como reacción a los acuciantes problemas del sector. Como consecuencia de ello los enfoques reactivos resultaron unilaterales: en cada caso se tomó como punto focal una determinada situación problemática que generó una gama dispersa de prioridades de la planificación educativa. Todos los enfoques que habitualmente se plantean como típicos de la planificación en América Latina (el de recursos humanos, el curricular, el administrativo, el de demanda social), corresponden a la fase reactiva del planeamiento en el área educacional¹²³.

122 Una información más precisa sobre las etapas del planeamiento educativo en la región puede verse en: Op. Cit.; *Perspectivas*, 1978: p. 391-400.

123 Idem.

Sin embargo, otros países de América Latina abandonaron el enfoque reactivo generando una nueva fase que puede denominarse 'planeamiento programático'. Este, al postular una visión más amplia del problema educativo, no realiza la opción en favor de los aspectos cuantitativos -como es frecuente en algunos enfoques reactivos- ni de los cualitativos como lo hacen otros-, sino que procura abarcar todas estas dimensiones proponiendo una planificación integral de la educación. Es programático porque su contenido no se refiere a aspectos específicos; por el contrario, propone una serie de alternativas que abarcan desde un sector o nivel del sistema educativo hasta la totalidad del mismo.

Una tercera fase, que podría llevar el nombre de 'planeamiento dinámico', ha nacido y hasta el momento sólo se ha desarrollado en países fuera de la región. Aún cuando el planeamiento programático representó un notable avance en relación con el reactivo, su limitación es que, si bien desecha un sistema educativo rígido para elaborar otra nueva forma más adecuada en relación con la evolución de la sociedad y de los requerimientos educacionales, pierde de vista que ante los constantes cambios y la rapidez de los procesos sociales y económicos de nuestra época la nueva forma caduca en pocos años. En este sentido, el planeamiento dinámico asegura una autocorrección constante generada y dirigida por las fuerzas de cambio interno del sistema educativo, es decir, por la interacción de la investigación educativa y el planeamiento.

Así, podemos determinar con Lamarra, que los planes producidos en la región se relacionan con las características propias del planeamiento reactivo: globalidad y generalidad de los análisis,

heterogeneidad de sus contenidos, diversidad y desintegración de los aspectos considerados, marcada diferenciación entre lo cuantitativo y lo cualitativo; en fin, ausencia de propuestas orgánicas de transformaciones educacionales enmarcadas en lineamientos políticos definidos.

Para concluir, desde la consideración de la planificación como parte integrante del ejercicio del gobierno, las etapas por las que ha atravesado podemos resumirlas así¹²⁴:

Después de su implantación en los años cincuenta, la década de los 60 fue un período de gran auge para la planificación educativa. En el contexto del crecimiento económico que caracterizó a esa época, la planificación educativa tuvo como tarea fundamental conducir una expansión acelerada de los sistemas educativos. Se crearon así, en la mayor parte de los países, servicios centrales de planificación encargados de apoyar técnicamente la formulación de los objetivos y de las prioridades de la educación nacional. Aún cuando las responsabilidades de la ejecución fueron en algunos casos asumidas por servicios regionales, municipales o institucionales, la tarea de definir las políticas y los programas educativos se reservaba a los órganos centrales. Como parte integrante del ejercicio del gobierno, es un hecho que la planificación educativa se vinculó básicamente, en ese período, a procesos políticos centralizados de toma de decisiones.

En esos años, la estructura del Estado se caracterizaba, en general, por un fuerte grado de centralización. Tal es el caso de la gran mayoría

¹²⁴ Seguimos en este caso a GURRIARAN, J.M.: "La Planificación Educativa en el Futuro" en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, N° 21, Santiago de Chile, 1990: p. 27-35.

de los nuevos Estados que, al acceder a la independencia, se propusieron apoyar la consolidación de su identidad nacional a través de una relativa concentración de poderes. En tales contextos, la planificación económica en general, y la educativa en particular, emergieron como una expresión más del ejercicio del poder central. Sin embargo, el equilibrio del poder no se da en permanencia en una relación inmutable centro-periferia. El punto óptimo de esa relación puede variar en cada momento histórico, en función de otros cambios que se producen en el contexto socio-cultural y/o político-administrativo. Al no poder desarrollarse independientemente de tales mutaciones, la planificación asume rasgos más centralizados o más descentralizados en función de los caracteres más o menos concentradores que adopta la reforma del Estado¹²⁵.

Desde los primeros trabajos en el campo de la planificación educativa, se procuró vincular las decisiones en materia de educación con el conjunto de aspectos que determinan la vida cultural y la capacidad productiva de los países. En efecto, la planificación educativa trató, desde sus inicios, de enraizar sus propuestas en las condiciones reales de evolución de los procesos económicos y sociales. No es de extrañar en este sentido, que los períodos de mayor expansión de la educación, décadas de los 60 y de los 70, hayan coincidido con períodos de fuerte expansión de los sistemas productivos¹²⁶.

¹²⁵ Ver al respecto: DIEZ HOCHLEITNER, R. : *Prospectiva, reformas y planificación de la Educación*; IV Semana Monográfica; Fundación Santillana; Madrid; 1989.

¹²⁶ Op. Cit.; *Boletín*, Nº 21; 1990; p. 28

Aspectos Críticos de la Política Educativa Latinoamericana.

La recesión económica mundial, cuyo impacto en Latinoamérica es multiforme, ha puesto de relieve la limitación de las herramientas conceptuales que hace veinte años llenaban de contenido y de esperanzas a los movimientos reformistas de la educación latinoamericana. Tres eran, según Moncada¹²⁷, las hipótesis básicas: a mayor educación, mayor desarrollo; a mayor educación, mayor igualdad; a mayor educación, más libertades. Los modos como la dinámica histórica ha frustrado esas hipótesis básicas en términos no predecibles cuando se concibieron son conocidos y descritos por la ciencia social contemporánea:

a) La teoría del capital humano, es decir, que la riqueza primordial de un país es la capacidad y las habilidades de su población, nació en ámbitos económicos Keynesianos y se desarrolló en torno a los programas de ayuda del Banco Mundial, la OCDE y la UNESCO. La debilidad de la teoría es que la industrialización contemporánea tiene poco respeto por ella. La industrialización pone énfasis en el capital y la energía artificial, premia la automatización, tiene un marco legal y financiero crecientemente internacional, está diseñada por intereses radicados en países hegemónicos y suscita una solidaridad básicamente fundamentada en los consumos. La manipulación popular se produce hoy a través de la supresión de barreras no económicas al acceso a los bienes y servicios, puesto que a las fuerzas dominantes de

¹²⁷ Ver: MONCADA, A.: "Aspectos críticos de la Planificación Educativa Latinoamericana"; en: CINTERPLAN; Venezuela; 1990; p. 5-18.

la industrialización les interesan más los consumidores que los productores.

Por lo que respecta al sistema educativo, la industrialización lo usa sobre todo para liberar a los adultos de una atención completa a los jóvenes y demorar la entrada de la nueva generación en el mercado de empleo. Los otros fines, la reproducción cultural, la disciplina colectiva, la capacitación profesional, etc., son subalternos a esos dos principales.

Por otra parte, la tradición escolar no es funcional al empleo más que en los empleos superiores y, como la industria entrena a sus trabajadores cada día con más precisión, el sistema educativo, sobre todo el formal, se está convirtiendo en una agencia cuya finalidad es mantener ocupados a los jóvenes mientras no entran al mercado de trabajo.

b) Los reformistas de la ilustración postbélica creyeron que al aumentarse las oportunidades de educación para los menos afortunados aumentarían también sus otras oportunidades. A mediados de 1960, ya estaba probado empíricamente que eso no era así y que, si la meritocracia escolar tenía sus vencedores, la estructura socio-económica tiene otros factores de movilidad y ascenso social más importantes que el éxito escolar. Esto es especialmente claro en términos internacionales, donde los gastos en beneficio de la gratuidad de la enseñanza no han roto los esquemas de dominación política ni económica entre países hegemónicos ni dependientes. Es verdad que, en términos individuales, la escolarización cumple un papel nivelador; pero las diferencias en el consumo de educación, sobre todo en la

preescolar y en la postobligatoria, siguen acompañando a las diferencias entre una y otra clase social.

No hay que olvidar que las transferencias de ciencia y tecnología, que son con el capital financiero las fuentes de industrialización, no se producen a través de los sistemas educativos de los países, sino a través de esquemas mercantiles y gubernamentales que, como en el caso de las multinacionales, no promueven la difusión del conocimiento sino su explotación privilegiada.

c) La escolarización era supuestamente concebida como una técnica de liberación. Pero, al insistir la pedagogía tradicional en la liberación individual, especialmente a través de la autocumulación y la supresión de los malos hábitos, perdía de vista el carácter predominantemente social de la lucha contra la opresión y la necesidad. La escolaridad formal, con su énfasis en la afirmación individual y en la disciplina colectiva, no ha jugado un papel importante en favor de las libertades en el hemisferio más que cuando se ha visto asociada, a veces fortuitamente, con otros procesos de liberación, tal como los fenómenos de autoconcientización crítica que hace la pequeña burguesía latinoamericana utilizando la plataforma de la cuestión universitaria.

Pero, quizás la frustración principal de los gobiernos y de los expertos concientizados en favor de la reforma educacional y la expansión de la escolaridad fue el comprobar la escasa efectividad de las técnicas de planificación que, provenientes del mundo militar, se incorporaron a la gestión de los gobiernos intervencionistas a uno y otro lado de la cortina de acero.

Incluso una cosa tan aparentemente sencilla como la escolaridad obligatoria dio y está dando quebraderos de cabeza a los planificadores que no pueden hacer coincidir las variables demográficas, urbanísticas, financieras, de equipamiento y profesorado que figuran en sus metas y estrategias periódicas.

El mundo de los tecnócratas, expertos, investigadores y planificadores ha sentido muchas veces una conciencia de fracaso en las últimas décadas al comprobar que los argumentos y las estrategias que diseñaban para dar satisfacción a necesidades educativas no se conciliaban con la racionalidad del poder y sus pactos implícitos o explícitos en la zona.

En primer lugar, hay una tradición gubernamental. Es difícil, cuando cambian los gobiernos, persuadir al ministro entrante de que lo único que tiene que hacer es seguir aplicando un modelo de planificación que ya tiene diseñadas sus metas y estrategias y que fue elaborado antes de su llegada. La idea de la creatividad política sigue siendo, junto al disfrute del poder, el atractivo mayor de una carrera gubernamental. La planificación, al estilo socialista, donde los planes quinquenales o trianuales mantienen su vigencia por encima del administrador de turno, es de escasa aceptación en nuestro medio.

Al mismo tiempo, existe una notoria contradicción entre las técnicas de planificación y los usos gubernamentales y administrativos. No siempre es posible coordinar a los Ministerios respectivos para lograr, a la vez, por ejemplo, que la escolarización regional se lleve a cabo.

La dialéctica del poder en América Latina funciona asumiendo notorias contradicciones que tienen su eco inevitable en el mundo educativo.

Parecería que la industrialización hegemónica no es contestada enérgicamente por ningún gobierno o grupo político importante y que la imitación de los modos de vida urbanos e industriales de las zonas hegemónicas llegan a los pueblos latinoamericanos a través de los medios de comunicación de masas, como la televisión, y operan a modo de antídoto eficaz contra planteamientos revolucionarios¹²⁸.

De suyo, las expectativas ilustradas de una utilización de la educación como forma de concientización política, que tuvieron cierta relevancia en los años cincuenta y sesenta, han retrocedido, y la racionalidad de las escolaridades es cada vez más funcional a la industrialización, porque la dialéctica del poder funciona aceptando que en el sistema escolar se pueden vociferar las calamidades de la dependencia y el subdesarrollo, constituyéndose bolsas de permisibilidad retórica sin una influencia excesiva en las decisiones colectivas ni en el adoctrinamiento del pueblo, ganado progresivamente por el consumismo¹²⁹.

¹²⁸ Nos parece interesante destacar las aportaciones en este sentido de : TEDFSCO, J.C.: *Reformas y Política Educativa en América Latina*; UNESCO/OREALC: Chile; 1990

¹²⁹ *Ibidem.*; p. 15-18.

5. CONCLUSIONES.

Una Nueva Visión de la Cooperación Internacional.

Una conclusión a la que podemos llegar, después de estas líneas, es que no hay una causa básica y única del subdesarrollo. Hay que ser, por tanto, más precavidos respecto al tipo acertado de políticas de desarrollo. Esto puede hacer, por ejemplo, que las políticas de desarrollo se vuelvan mucho más diversas y menos dirigidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que recomiendan políticas uniformes e idénticas. Esto supone huir también del marco estéril de la economía neoclásica si se quiere reorientar la economía para mejorar el bienestar y conseguir una mayor equidad en el proceso de desarrollo. La economía convencional, como vimos, ha ido en este terreno de un modo pendular. Hubo un tiempo en que se creyó en la planificación, el gobierno y la ayuda al desarrollo para conseguir la mejora económica y salir del subdesarrollo. Este fue el modelo dominante durante los cincuenta, sesenta y parte de los setenta. En los ochenta se creyó en la privatización, los mercados libres y la mano invisible, y se ha convertido en el modelo dominante.

Los neoliberales que actualmente controlan los puestos claves de toma de decisiones en el Banco Mundial sostienen que los países en desarrollo han mejorado la calidad de sus políticas económicas mediante los programas de ajuste estructural y por ello han sentado las bases para un posterior crecimiento sostenido. En este sentido, la última década fue un período de necesaria consolidación, de regular

para salir mejor. Consideran que las políticas de ajuste estructural han sido un éxito que se está reflejando en los años noventa, cuando en realidad el decenio de los ochenta ha sido el peor período en mucho tiempo para la mayoría de los países en desarrollo. Los estragos dejados por la crisis de la deuda y la aplicación de estas políticas de ajuste se deja sentir todavía en gran parte del mundo subdesarrollado.

La visión neoclásica no nos sirve ni para entender el proceso histórico del desarrollo, ni para llevar a cabo políticas económicas basadas en los supuestos no intervencionistas. Evidentemente, es posible dar muchos ejemplos de ineficacia, desperdicio y corrupción en las actuaciones de los gobiernos, pero es conveniente que al establecer modelos de desarrollo se sepa apreciar el papel creativo que puede jugar una intervención gubernamental bien pensada. La mejor vía del desarrollo no existe, pero de lo que no cabe duda es que el buen hacer del gobierno es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo.

Esta matización se hace desde la creencia de que el contexto internacional sigue siendo muy importante y no es menor su influencia que el que puedan tener las políticas internas. Este contexto seguirá siendo desfavorable para el crecimiento de los países subdesarrollados. La decadencia de la escuela de la dependencia y el olvido en que han caído las propuestas que sobre el Nuevo Orden Económico Internacional se hicieron en los años setenta, ha originado que los condicionantes de las relaciones internacionales se hayan postergado en los últimos análisis sobre el desarrollo. Se ha puesto más el énfasis en el buen hacer del gobierno que en las relaciones Norte-Sur. Se ha llegado incluso a decir, que los países

subdesarrollados no pueden seguir lamentándose de los factores externos y responsabilizar a estos de su insuficiente desarrollo.

Si bien es cierto que hay que asumir las propias responsabilidades y no siempre pensar que todos los males vienen de fuera, sin embargo, la desigualdad en las relaciones económicas internacionales siguen desempeñando un papel nada despreciable en la comprensión de los países menos desarrollados. Se puede observar que el control de los sectores más importantes, cada vez más globalizados -el alimentario, el energético, el monetario y financiero, el militar y el de la información- se está concentrando en las manos de unas cuantas organizaciones muy poderosas. Esto no es sino el resultado del mecanismo de acumulación capitalista que genera la concentración y centralización del capital, lo que provoca un desarrollo desigual entre las diversas partes que componen la economía mundial. La riqueza y la pobreza conviven en un mundo caracterizado por la polarización.

La mayoría de los países subdesarrollados se encuentran condicionados y limitados por las relaciones de desigualdad que reinan entre el Norte y el Sur del sistema. Todos los países, y no sólo los menos favorecidos económicamente, están sujetos a las influencias y a las presiones internacionales, aunque los más débiles son los más afectados. Muchas de estas presiones son ejercidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que influyen decisivamente para obligar a los países a optar por una estrategia de desarrollo determinada, y que suele ser la estrategia monetarista y neoliberal.

En el orden económico, los organismos de Bretton Woods y el GATT, se vinculan con el libre comercio integral y el liberalismo económico. En el interior de las Naciones Unidas, podemos encontrar un enfoque diferente, el PNUD, que ha elaborado una noción esencial, "la del desarrollo humano" (salud, educación, nutrición) para todos y que, cada año publica un informe sobre desarrollo humano. En los últimos tiempos, se puede apreciar la existencia de diferencias entre estas instituciones en la comprensión del desarrollo económico.

El desafío del desarrollo debe ser hecho desde un compromiso del Norte hacia el Sur del sistema y que no se base sólo en el mercado. El Informe sobre Desarrollo Humano de 1992, del PNUD¹³⁰ plantea la necesidad de establecer un nuevo pacto internacional sobre desarrollo humano, propugnando un mayor entendimiento y cooperación mutuos entre los países industrializados y en desarrollo. Esto podrá sentar las bases para una mayor paz y seguridad para el desarrollo en el Sur. Las propuestas que se hacen son realistas, y se establecen con claridad los objetivos que se pretenden conseguir, los recursos que se necesitan, la estrategia para su puesta en marcha y el marco institucional que se requiere como base. Todas las partes a su vez, tendrán que estar dispuestas a dar y recibir. Se trata, por tanto, de establecer una real solidaridad entre el Norte y el Sur.¹³¹ Las medidas planteadas, como

¹³⁰ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1992*; ed. Tercer Mundo Editores: Bogotá; 1992.

¹³¹ El objetivo General del nuevo pacto internacional sería mejorar los niveles de desarrollo humano en todo el mundo. Los países en desarrollo podrían conseguir al menos los siguientes: Metas humanas esenciales que deberían alcanzarse en el año 2000, por ejemplo, educación universal, atención médica primaria, agua potable y eliminación de la desnutrición; Empleo, creando suficientes oportunidades de trabajo; Tasa de crecimiento del PIB, que deberá acelerarse significativamente para poder cumplir con los anteriores objetivos. Por su parte, los países industrializados, cubrirán también algunos objetivos internacionales como narcotráfico y contaminación o las amenazas nucleares. El PNUD plantea las siguientes medidas a tomar para conseguir los objetivos:

se ha señalado ya, pudieran ser factibles y posibles, al menos en teoría, y son mucho más audaces que las clásicas recomendaciones de política económica del Banco Mundial. Aunque se encuentran lejos de las propuestas que sobre el Nuevo Orden Económico Internacional se hicieron en la década de los setenta, pueden ser, sin embargo, un buen punto de partida para tratar de resolver los problemas más acuciantes que sufren los países en desarrollo. El problema principal reside en que todavía no se vislumbran indicios de cambio en los países más desarrollados para llevar adelante este pacto de desarrollo. Por eso, el principal impedimento para que se lleve a cabo un programa de solidaridad como el propuesto por el PNID, es que como nos enseña la experiencia los países desarrollados no han hecho jamás concesiones importantes a los países subdesarrollados y toda conquista es el fruto de una lucha. Para que esta situación se modifique, el Sur debe tener un poder real de negociación y para que esto sea posible, los países subdesarrollados deben actuar unidos y reforzar su autonomía nacional y regional.

Ahora bien, esta lucha también debe incumbir a los ciudadanos del Norte que concienciados y sensibilizados por el problema del subdesarrollo presionen a sus gobiernos en la dirección apuntada. Este es el sentido que debe darse a una estrategia de desarrollo, basada en la estabilidad y la solidaridad. Frente a la competición hay que plantear la solidaridad. Esta es la única manera de crear las condiciones para alcanzar una verdadera cooperación internacional. El incremento de la ayuda al desarrollo y una mejor asignación es importante, pero no es por sí misma la respuesta a los problemas de

dividendo de paz; un sistema reformado de la AOD; una negociación internacional de la deuda; financiación para un desarrollo sostenible; mercados internacionales abiertos. En: Op. Cit.; BERZOSA : 1994; p. 75-76.

pobreza y miseria. Hay que transformar las estructuras internas de los países en desarrollo, pero también las internacionales, si se quiere conseguir el desarrollo para la mayor parte de la población mundial.

Una Nueva Perspectiva de la Cooperación Educativa Internacional.

Probablemente hoy, estemos en condiciones de evitar lo que hasta ahora no hemos podido: que la cooperación internacional favorezca la imitación de modelos extranjeros y el trasplante de estructuras inadaptadas. A parte de las influencias de las organizaciones internacionales, donde se encuentra por regla general la huella de las ideologías occidentales, muchas otras razones -políticas, sociológicas, culturales, históricas, sin olvidar la presencia de los intereses creados- explican que aquellos que componen las élites nacionales, es decir, los dirigentes, cuadros y técnicos, den preferencia a ciertos modelos. Incluso actualmente, cuando se consideran favorables las condiciones para la búsqueda de modelos autóctonos, endógenos, existe una marcada tendencia a conformarse con tomar conciencia de la necesidad de tales modelos, sin realizar un verdadero esfuerzo para definirlos, imaginarlos o probarlos. Quizá haya llegado la hora de que la comunidad internacional, en lugar de organizar actividades distintas (proyectos operacionales, por ejemplo) para hallar esas nuevas soluciones, debería alentar más bien a aquellos que las están buscando ya, y aumentar sus oportunidades de lograrlo poniendo a su disposición los materiales, información, datos y estudios que les faciliten la tarea. Si se quiere que el desarrollo sea real y válido tienen que ser ellos los que busquen y realicen luego sus propias opciones.

Si los postulados anteriores son exactos, entonces se hace igualmente necesario la reorientación de la cooperación internacional en el campo de la educación. Así, ésta debe concentrarse en la supresión de obstáculos y presiones de carácter externo ya sean económicas, políticas, culturales; en la cooperación conjunta entre países en desarrollo y, finalmente, en la búsqueda de nuevas soluciones acordes con las necesidades internas. Debe favorecer, igualmente, la instauración de sistemas de educación que tiendan a atenuar las enormes disparidades en la distribución del saber, a privilegiar la necesidad de educación de las capas más desfavorecidas de la población y a abrir el camino de una real participación de todos los sectores. Pero, para ello, lo importante es conocer si se reúnen las condiciones indispensables en los planos nacional e internacional para tales cambios, y, por supuesto, si se encuentran las organizaciones internacionales preparadas y equipadas para los mismos. Porque estamos convencidas de que sólo en la medida en que se emprenda el replanteamiento de los conceptos de desarrollo y de los sistemas de valores inherentes a los mismos, estaremos cada vez en mejores condiciones para replantearnos y remodelar la cooperación en materia de educación.

PARTE II

LA UNESCO Y LA COOPERACION EDUCATIVA: EL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. SUS REPERCUSIONES EN LA EDUCACION Y EL DESARROLLO.

CAPTULO I

LA ESTRATEGIA DE COOPERACION EDUCATIVA DE LA UNESCO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE 1960.

I. INTRODUCCION.

Perspectivas de la Educación en América Latina 1950-1960.

Parace conveniente proponer, como introducción a este capítulo, algunas líneas de referencia muy generales, con el objeto de hacer una breve reflexión sobre la situación educativa de la región en los años que nos ocupan.

Teniendo en cuenta que no es posible considerar a América Latina como una unidad homogénea, y con el debido reconocimiento de los diversos niveles de desarrollo educativo, cultural, social y económico alcanzado por cada uno de los países de la región, es posible señalar que, en general, la década de los cincuenta, sobre todo en su segunda mitad, se caracteriza por tres hechos educativos fundamentales: En primer lugar, por una atención preferente de los gobiernos a la educación primaria con una expansión considerable de la matrícula y esfuerzos muy notables por mejorar la calidad de la enseñanza^{1,2}. En segundo lugar, por la preocupación en elevar la calidad de la

1,2 Ver al respecto: "Informaciones Estadísticas de la Educación y Análisis Cuantitativo"; OREALC/Estadísticas/29. Santiago de Chile; noviembre, 1983. En este documento aparecen los datos cuantitativos sobre la evolución de la enseñanza primaria en la región desde 1950 hasta 1980.

formación del personal docente, y por preparar los administradores, supervisores y especialistas en educación que la misma expansión y el mejoramiento de los servicios educativos muestran como indispensables. Por último, la aceptación en principio por círculos muy reducidos, pero cada vez más amplios de educadores, de dirigentes y de políticos, de la idea de la planificación de la educación y de la necesidad de integrar los planes educativos en los planes de desarrollo social y económico de los países.

Estos hechos, así como otros derivados de ellos o vinculados a su desenvolvimiento, son impulsados fuertemente, y en gran medida orientados, por el Proyecto Principal de Educación que los países de la región inician en 1957, con la colaboración de la UNESCO.

La década de los sesenta que se inicia con una paulatina consolidación de los programas de acción de la década anterior, finaliza con la eclosión de ciertos procesos cuyo rápido crecimiento desborda todas las previsiones. En este orden de ideas, pueden destacarse los hechos siguientes:

Por una parte, la organización de los servicios u oficinas de planeamiento de la educación, el empleo de las técnicas de planeamiento y un interés creciente por la adecuada formación del personal especialista que se necesitan para el buen funcionamiento de esos servicios y la correcta aplicación de estas técnicas. Por otra, la integración de los planes de educación en los planes generales de desarrollo económico y social. Lo que implica, una vinculación estrecha entre los campos de trabajo de los educadores, los sociólogos, los

economistas, y una colaboración en las tareas que cumplen estos especialistas.

Otro hecho destacable es, la fuerte expansión y mejora de la educación primaria con el consiguiente aumento del número de egresados de este nivel educativo, que produce una creciente presión sobre la enseñanza media que no está preparada para absorber adecuadamente esta población escolar cada vez más numerosa y heterogénea en cuanto a sus características psicológicas y socioeconómicas.

Todos estos problemas se agudizan de tal manera que la búsqueda de soluciones inmediatas y a largo plazo adquiere un carácter impostergable. La OEA (México 1965) y la UNESCO (Quito 1968), colaboran con los gobiernos y convocan a los especialistas nacionales con el propósito de analizar esos problemas y señalar las soluciones que mejor se adapten a la situación Latinoamericana en su conjunto y a las características de cada país en particular. Parece útil mencionar, que los especialistas en educación, reunidos en numerosas ocasiones, están de acuerdo en considerar que una solución eficaz a los problemas tan complejos de la educación latinoamericana depende, fundamentalmente, de la posibilidad de enfrentarlos con decisión y una visión integral.

Es indudable que la educación avanza de manera considerable en América Latina en esta década. Pero también es evidente que los problemas aumentan en profundidad y complejidad. Para comprobarlo basta revisar la documentación de la Conferencia de Ministros de Educación efectuada en Buenos Aires en 1966.

En la lucha en que están empeñados los países latinoamericanos por superar su estado de insuficiente desarrollo económico y social, la masa de población analfabeta constituye un obstáculo para desarrollar la acción. *"Mientras no se incorpore a los beneficios de la cultura a los millones de adultos que se encuentran incapacitados para utilizar las técnicas modernas más elementales para participar en las actividades de la producción, y que están al margen de los beneficios espirituales y materiales que produce la comprensión de la palabra escrita, América Latina no puede avanzar libremente por los caminos del progreso cultural, científico y tecnológico"*¹³³

Ante la responsabilidad de los educadores de proponer soluciones y la necesidad de los dirigentes y políticos de adoptar decisiones, el umbral de la década de los sesenta se convierte en una oportunidad para reflexionar, analizar, criticar y proponer las metas, los caminos y los instrumentos para la solución de los problemas.

¹³³ UNESCO: Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico y Social de los Países de la Región de América Latina y el Caribe; UNESCO: Buenos Aires; 1966.

2. EL PROYECTO PRINCIPAL COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION.

Cuestiones Previas.

Una vez fijados los criterios que deben aplicarse a los proyectos principales, señalados en el capítulo anterior, y después de un nuevo examen de los principales problemas mundiales, en la Novena Reunión de la Conferencia General de la UNESCO celebrada en Nueva Delhi en 1956, el grupo de trabajo sobre los proyectos principales recomienda los tres siguientes proyectos para su aprobación: "1.A. extensión de la enseñanza primaria en América Latina; 2.A. investigaciones científicas sobre las tierras áridas; 3.A. apreciación mutua de los valores culturales del Oriente y del Occidente".¹³⁴

La presentación de los proyectos por los directores de los departamentos interesados de Educación, Ciencias Exactas y Naturales y Actividades Culturales, pone claramente de manifiesto que tanto desde el punto de vista conceptual como en lo que se refiere a los planes de trabajo, dichos proyectos se ajustan, aunque en diversa medida, a los criterios establecidos y merecen, por tanto, ser considerados como proyectos principales. En todos los proyectos es evidente tanto la existencia de una necesidad urgente, como la seguridad de una activa participación de los Estados Miembros. Así, al ajustarse a esos criterios, es aprobado, como veremos, el Proyecto

¹³⁴ Conferencia General. 9/C; Resoluciones; Nueva Delhi; 1956; p.114. Ver además: Presupuestos y Planes. Documento 9C/Planes de trabajo; Paris ; 1957; p. 35.

Principal sobre Extensión y Mejoramiento de la Educación en América Latina y el Caribe.

Así es, la mayoría de los países latinoamericanos, por no decir todos, se encuentran en los comienzos del Proyecto Principal, frente a un imperativo que además de ser ineludible, no admite postergación; el de promover y alcanzar un desarrollo de sus sistemas educativos con el ritmo y las características indispensables para poder satisfacer el derecho de todos a la educación y, para hacer de ésta, un factor permanente y efectivo del desarrollo económico y social.

Pero tan evidente como el problema mismo es el hecho de que un desarrollo semejante de la educación no se obtiene fácilmente ni de modo espontáneo. Tampoco, mediante los módulos y métodos tradicionales de administración de los servicios educativos. El desarrollo de la educación, es el resultado de una acción continuada, deliberada y metódica, dirigida hacia metas explícitamente formuladas y orientada por programas que establecen y coordinan, por anticipado, los medios y los procesos de la acción.

Asegurar el acceso de toda la población a la educación, y obtener que la misma sea una realidad dinámica y actuante dentro de un proceso dinámico, más amplio, de desarrollo de una sociedad, supone una sistemática y oportuna ampliación de las facilidades educativas y una juiciosa y gradual transformación de la estructura y los elementos de los sistemas educativos. Esto exige a su vez, un intenso y complejo ejercicio de investigación, precisión, raciocinio práctico y, naturalmente, de inventiva creadora. El problema adquiere perfiles mucho más agudos, en aquellos países, como es el caso de la mayoría,

en que se conjugan los altos índices de crecimiento de la población, los déficit educativos acumulados y las urgencias del desarrollo acelerado, con una crítica escasez de los recursos económicos presentes y previsibles.

Ante esta situación, la programación del desarrollo de la educación supone algunas operaciones fundamentales, cada una de las cuales, exige la aplicación de normas y técnicas de índole muy específica y diversa. En primer lugar, el establecimiento de una política de prioridades, consecuente con los resultados del diagnóstico, con las exigencias del desarrollo económico y social y con la naturaleza y los objetivos propios de la educación. En segundo lugar, la transformación de las prioridades en un cuadro orgánico que establezca las metas, el tiempo y el orden en que han de alcanzarse. En tercer lugar, el discernimiento de las modalidades, los medios y los métodos de la acción indispensables para obtener las metas; luego, la estimación de los costos y la determinación de las fuentes de financiación. Con lo anterior, sin embargo, sólo se estructuran los grandes lineamientos de la política educativa, el gran esquema general de la acción. La conversión de dicho esquema en términos operativos requiere entonces un formidable y fino trabajo de elaboración de planes y proyectos específicos, que permitan poner en marcha y ejecutar el plan general en sus diversos sectores y aspectos. Todo lo anterior supone el desarrollo y aplicación de métodos especiales de previsión, proyección, estimación y cálculo, determinación de alternativas, así como la fijación de criterios y fórmulas para fijar objetivos, para seleccionar y combinar medios e instrumentos.

El nudo del problema se halla en el hecho, de que la programación en el campo educativo debe tener en cuenta y resolver antinomias, entre las que se señalan, por ejemplo, el carácter indefinido e ilimitado de lo que se denomina necesidades de educación y la escasez y limitación de los recursos económicos para satisfacerlas; las exigencias que el desarrollo económico y social acelerado plantean a la educación a corto y medio plazo y el tiempo relativamente largo que se requiere para disponer de algunos elementos esenciales para el desarrollo de los sistemas educativos y para que los mismos produzcan los resultados apetecidos; la necesidad de atender por igual a los aspectos cuantitativos y cualitativos; el imperativo de conjugar las funciones de la educación como un bien en sí mismo y como un medio para el desarrollo económico, la formación humana y la capacitación para el trabajo productivo.

La vinculación de la educación con las diversas disciplinas que estudian al individuo y a la sociedad ha sido reconocida siempre en la teoría, pero en la operación práctica de juzgar y programar su desarrollo, es escaso el papel directo que dichas disciplinas desempeñan. Todo lo anterior evidencia la necesidad de disponer, para la programación educativa, de un esquema teórico coherente sobre el desarrollo de la educación, en el que, en torno al hecho educativo se articulen los datos y conocimientos relacionados con él y que lo explican en su totalidad o en sus aspectos pedagógicos, culturales, económicos, sociales o administrativos. Al hablar de esquema teórico nos referimos naturalmente, no a un conjunto de conceptos abstractos sobre la educación como concepto, sino a la aplicación de la naturaleza y los factores del desarrollo de la educación, como proceso real y como institución social. Con relación a esto que denominamos teoría del

desarrollo de la educación, hay que tener en cuenta los factores endógenos y exógenos que se combinan para determinar el desarrollo de la educación en un país, en una interacción cuyas características y resultados son, en cada situación geográfica e histórica, diferentes. Para los propósitos de la planificación de la educación, son muy importantes sus observaciones sobre la gran dependencia del desarrollo educativo con relación a factores externos, tales como la iglesia, la ciencia, la economía, la industria y la técnica, la estructura social, los cambios sociales, la política y la historia de los pueblos.

Toda la compleja operación de análisis y programación, a que brevemente nos hemos referido, constituye solamente la parte intelectual de la labor planificadora, la premisa indispensable para proceder a lo que realmente importa: la acción transformadora, la mejora efectiva de la situación de la educación. La planificación educativa es, ante todo, un asunto de decisión y actuación y no un ejercicio académico de elaboración de estudios y de planes que se consignan en volúmenes. De otro lado, un plan de educación puede ser intrínsecamente bueno y adecuado y sin embargo frustrarse en sus efectos, porque no se le adopta, porque se le adopta pero no se le convierte en norma de la acción o porque se le ejecuta indebidamente.

La necesidad de contar con un instrumento, a la vez teórico y operativo, para responder adecuadamente a los anteriores requerimientos, es lo que da origen y lo que define, el propósito y el contenido de la compleja operación de cooperación, intelectual y práctica, que se pone en marcha a través del Proyecto Principal de Educación.

Presupuestos, Características, Finalidades y Dimensiones del Proyecto Principal.

No obstante hallarse establecido el principio de la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria en textos constitucionales y legales de todos los países de América Latina y de haberse acordado en la declaración Universal de Derechos Humanos que toda persona tiene derecho a la educación, que la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental y que la instrucción fundamental será obligatoria, en la Conferencia Regional de la UNESCO sobre Educación Obligatoria y Gratuita celebrada en Lima (Perú) en 1956, se proporciona el siguiente resumen de la situación educativa en la Región: *"De una población en edad escolar aproximada de cuarenta millones, apenas diecinueve reciben educación primaria, y alcanzan cifras impresionantes el absentismo y la deserción escolares. A causa de estos hechos, el nivel medio de educación no rebasa, en general, el primer grado, para la totalidad de la población, ni el cuarto para los que consiguen llegar a la escuela. El enorme crecimiento demográfico agrava de tal modo la magnitud del problema que se estiman necesarios otros 500.000 maestros para atender las necesidades más elementales. A ello hay que agregar la gran masa de profesores no titulados, la pobreza de las retribuciones, las deficiencias técnicas, los edificios inadecuados, la falta de muebles y material, y otras fallas que repercuten en la calidad del trabajo docente, incluyendo entre ellas la falta de continuidad de la política educativa y la influencia muy directa de esta circunstancia sobre la estabilidad del personal, no sólo de los maestros sino también de los administradores y directores de la educación, todo lo cual limita la obtención de*

obtención de recursos para el desarrollo de la misma y afectu en alto grado el aprovechamiento del trabajo escolar".¹³⁵

A la vista de esta situación, la Conferencia de Lima elabora una estrategia para luchar contra los factores limitativos del derecho a la educación primaria y propone, como ya mencionamos, un plan para la extensión de sus beneficios. La II Reunión de Ministros de Educación, que se desarrolla inmediatamente después, presta su aprobación a las líneas de acción recomendadas por la Conferencia e invita a los países latinoamericanos a examinar la posibilidad de participar en el esfuerzo conjunto, con el apoyo de los organismos internacionales. Además, la Conferencia General de la UNESCO, que tiene lugar a finales del mismo año en Nueva Delhi aprueba, como sabemos, el Proyecto Principal sobre Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina, lo que supone, sin duda, un gran impulso a la enseñanza primaria en la Región. Fuera de ello, constituye un testimonio de los logros que es posible alcanzar a través de planes concertados y del aprovechamiento de la asistencia técnica de organismos internacionales.

Efectivamente, a la vista de la situación latinoamericana, en su novena Reunión, la Conferencia General de la UNESCO autoriza al Director General a iniciar en 1957, en colaboración con los Estados Miembros interesados y con la Organización de Estados Americanos, un Proyecto Principal, relativo a la Extensión de la Enseñanza Primaria

¹³⁵ UNESCO: "Las exigencias educativas de la sociedad actual y el derecho a la educación en América Latina". Documento de la Secretaría de la UNESCO para la Conferencia Latinoamericana sobre "la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional"; Santiago de Chile; 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1955; Naciones Unidas; Consejo Económico y Social; UNESCO; París; p.6-7. (ST/ECLA/CONF.20/L.4).

en América Latina, en el que se concede especial atención a la formación de maestros. Esta iniciativa se explica porque, aunque todos los países de la región han promulgado ya leyes en las que se establece la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para la población escolar, en la mayoría de esos países dichas leyes no han podido aplicarse plenamente en el momento de iniciarse el Proyecto. De ahí, que la finalidad básica del Proyecto consista en estimular y ayudar a esos Estados Miembros de la UNESCO a conseguir que, en el período relativamente corto de diez años, la enseñanza obligatoria y gratuita sea una realidad en el nivel de la enseñanza primaria.

Como ya apuntamos, la idea de los Proyectos Principales en la UNESCO es abarcar grandes regiones geográfico culturales y coordinar así, varias actividades en torno a un problema común a diversos países. De tal forma, que en varios Estados Miembros se desarrollen a la vez programas de trabajo tendientes todos al mismo fin.

Entre las razones que llevaron a la UNESCO a escoger América Latina para desarrollar uno de sus proyectos principales, podemos enumerar las siguientes: la similitud de los problemas; la facilidad en función del idioma común; la posibilidad de servirse de la experiencia de los países más avanzados de la región; el alto índice de crecimiento de la población; y el rápido desarrollo económico e industrial¹³⁶. Además, la Conferencia General de 1956, tiene en cuenta para la aprobación del Proyecto algunas consideraciones que por su significación conviene destacar aquí¹³⁷.

¹³⁶ Ver: *Perspectivas de la Unesco*, n.º, 375; UNESCO; París; 1961; p. 6.

¹³⁷ Documento: *9/C/ Planes de Trabajo*; Resolución 1.81; UNESCO; París; 1957; p. 35.

En primer lugar, se tiene en cuenta la Conferencia Regional de la UNESCO sobre la Enseñanza Obligatoria y Gratuita en América Latina, celebrada en Lima en 1956. En ella se recomienda que se proporcione enseñanza obligatoria y gratuita durante un mínimo de seis años a toda la población escolar, sin distinción de raza, religión, sexo, situación social y económica o lugar de residencia. Propone, además, a todos y cada uno de los gobiernos de América Latina que formulen y pongan en práctica, planes destinados a solucionar en forma gradual, y por etapas bien definidas, el problema de la enseñanza gratuita y obligatoria. También se solicita que se amplíe y perfeccione la formación de maestros, y que se mejoren las condiciones de empleo de los mismos.

En segundo lugar, se tiene también presente que la II Reunión de Ministros de Educación de América Latina, convocada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en Lima en el mismo año, considera que las Recomendaciones de la Conferencia Regional constituyen una política en materia de educación que se adapta a las circunstancias y necesidades del momento histórico de América Latina, por lo que, los gobiernos, la OEA, la OEI y a la UNESCO, deben esforzarse por ponerlas en práctica en la medida en que sus recursos se lo permitan.

Por último, se considera que tanto la Conferencia Regional como la II Reunión de Ministros de Educación de América Latina, aprueban, de antemano, el Proyecto Principal relativo a la Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina¹³⁸. Además, que algunos Estados

¹³⁸ Tal como se expone en el Documento 9/C/5; p. 116.

Miembros han decidido ya, cooperar entre sí y con la UNESCO para proporcionar, dentro del plazo determinado, la enseñanza obligatoria y gratuita a toda la población escolar de sus respectivos países, para lo que proponen una serie de medidas de carácter legislativo, administrativo y financiero con el fin de lograr los propósitos del Proyecto Principal.

Son todas estas razones las que llevan a la Conferencia General de la UNESCO a " *aprobar un Proyecto Principal relativo a la Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina (Formación de Maestros), por un período de diez años, al fin del cual los Estados cooperadores podrán haber proporcionado enseñanza primaria a la casi totalidad de los niños comprendidos en la edad escolar primaria*"¹³⁹.

Ahora bien, la aprobación del Proyecto supone, evidentemente, un gran esfuerzo por parte de todos los implicados. Por esta razón, una de las primeras iniciativas de la UNESCO a propósito del Proyecto, es el llamamiento que hace a los Estados cooperadores para que definan con mayor amplitud que hasta el momento, sus planes nacionales; para que incrementen sus recursos financieros y técnicos, en la medida de lo posible, con miras a alcanzar los objetivos del Proyecto. Pero además, invita a los otros Estados Miembros a contribuir voluntariamente en el orden financiero, técnico y administrativo, a este programa en las áreas de construcciones escolares y de formación de administradores y especialistas en educación.¹⁴⁰

139 Op. Cit.: Conferencia General; 1956; p. 14 y ss.

140 Idem.

Así pues, cooperan en la preparación y ejecución del Proyecto, por una parte, la UNESCO y la OEA conjuntamente, y por otra, los Estados interesados representados en un Comité Intergubernamental que tiene por misión principal asesorar en la ejecución de las tareas¹⁴¹. Y así, el acuerdo entre la UNESCO y los Estados interesados para la ejecución del Proyecto, se establece en los términos siguientes:

- La UNESCO ayuda a planearlo mediante estudios y misiones de expertos.
- Ayuda a aumentar el número de maestros de enseñanza primaria y a mejorar la preparación de los mismos, mediante la creación de Escuelas Normales y la organización de cursos para maestros en ejercicio, el envío de asesores técnicos, la concesión de becas y la provisión de fondos para trabajos de investigación y publicaciones.
- Colabora en la preparación de profesores de las escuelas normales en cooperación, especialmente, con la Escuela Normal Rural Interamericana de Rubio (Venezuela).

¹⁴¹ Como aparece en la Resolución de la Conferencia General citada con anterioridad, se crea para asesorar al Director General en la preparación de los planes y en la ejecución del Proyecto, un Comité Consultivo Intergubernamental. Este Comité está compuesto por representantes (especialistas en enseñanza primaria en la medida de lo posible) de los doce Estados seleccionados, aunque se invita a todos los Estados de América Latina a enviar representantes a las reuniones del Comité. Todos los demás Estados Miembros, la OEA, el Centro Iberoamericano de Educación y la Comisión del Caribe, pueden enviar representantes que participen, sin derecho a voto, en todos los debates y trabajos del Comité Consultivo. El Comité debe reunirse una vez al año, para permitir un estudio completo de las cuestiones que se examinen. En un primer momento son seleccionados doce Estados por el Consejo Ejecutivo de la Organización en su 46 Reunión. Posteriormente forman parte del mismo todos los Estados cooperadores. Los Estados que primero integran el Comité son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Estados Unidos, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. Ver: Programa y Presupuesto, 1957-1958; París, 1957; p. 37.

- Colabora con determinadas universidades de América Latina en investigaciones sobre educación y en la formación de especialistas en educación escolar, mediante el establecimiento de un número de becas destinadas a profesores y alumnos.

- Fomenta, mediante los servicios de información, el mayor conocimiento y la más amplia comprensión posible de la importancia de este Proyecto Principal sobre la Extensión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria para el desarrollo de la educación latinoamericana.¹⁴²

Finalidades Generales y Objetivos Específicos.

En palabras del Comité Consultivo Intergubernamental sobre este Proyecto, confirmadas después, por el Consejo Ejecutivo: "El Proyecto Principal, concebido para ser desarrollado en diez años, tiende a estimular un aumento y mejora considerables de la enseñanza primaria en América Latina, y de modo especial, aunque no exclusivamente en las zonas rurales"¹⁴³. Para alcanzar este objetivo de extensión de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita en América Latina, el Comité establece como fines inmediatos los siguientes:

- Planificación de la educación, es decir, realización de estudios y proyectos nacionales de largo alcance.

¹⁴² Idem.

¹⁴³ UNESCO: Programa y Presupuesto 1959-1960: UNESCO; París 1959; p. 49.

- Aumento de las facilidades y los servicios de la escuela primaria para hacerla eficiente y asequible a todos.
- Estudio y revisión de los programas de estudio, con el fin de adaptarlos mejor a las necesidades del medio y a las aspiraciones de los pueblos.
- Formación y perfeccionamiento de maestros y dignificación de la carrera docente.
- Formación en cada país de los especialistas en problemas específicos de la educación.

A la vista de la cantidad de objetivos a conseguir y teniendo en cuenta la amplitud y variedad de los problemas que está destinado a resolver el Proyecto Principal, parece claro que el éxito de dicho Proyecto depende en gran medida y, más que nada, de los esfuerzos de los Estados interesados que aceptan, de hecho, la mayor parte de la carga económica, técnica y pedagógica que el Proyecto implica. Esta parece ser la idea de la Organización por cuanto que el papel que se asigna en esta empresa, al menos en teoría, consiste principalmente en coordinar y estimular las actividades que emprendan los propios Estados. Así, las actividades de la UNESCO se concentran en los puntos siguientes:

- Ayudar a la mejora de la formación de los maestros de enseñanza primaria y de especialistas en educación.

Ayudar a los Estados Miembros en el desarrollo de planes de educación.

- Intercambio y difusión del creciente conjunto de conocimientos pedagógicos.
- Intercambio de personas para el logro de los objetivos de este proyecto.

De otra parte, y una vez iniciado el Proyecto, se espera que a la finalización del período de diez años, los Estados Miembros hayan alcanzado los objetivos siguientes:

- Haber formulado y aplicado planes sistemáticos de desarrollo de la enseñanza primaria.
- Tener bastante avanzadas las necesarias revisiones de los planes de estudio primarios.
- Haber desarrollado servicios adecuados para la formación de los maestros de primera enseñanza antes y durante el ejercicio de sus funciones, y haber elevado su condición social y económica.
- Haber formado un número suficiente de especialistas en todos los sectores en que sean necesarios para el logro de los objetivos del Proyecto Principal.

Dentro del marco de los objetivos que se señalan para cada Estado, la Conferencia General de la UNESCO en su décima Reunión, orienta a

los Estados en relación con las actividades a realizar para conseguir los objetivos propuestos.¹⁴⁴ Así, se invita a los Estados Miembros de América Latina, a preparar, en los casos necesarios, planes generales para la extensión de la enseñanza obligatoria y gratuita, por lo menos en el nivel de la enseñanza primaria, para favorecer un crecimiento constante y considerable de la población escolar; a realizar todos los esfuerzos posibles para investigar y remediar todas las causas sociales y económicas que impiden a la población en edad escolar asistir a la escuela; a adaptar la administración escolar y los planes de estudio a las posibilidades de los niños y a las necesidades de los países en el momento actual de su evolución social y a tomar las medidas necesarias en lo que se refiere a material y a edificios escolares, formación de maestros y asignación de créditos presupuestarios para asegurar la paulatina consecución de estos objetivos.

Desde el punto de vista de los esfuerzos financieros y presupuestarios, la UNESCO considera necesario que los Estados negocien créditos con organizaciones financieras internacionales y nacionales como medio de resolver los problemas presupuestarios que, en ese momento, dificultan el desarrollo educativo en sus territorios. Además, *"Invita a los Estados situados fuera de América Latina a ofrecer, directamente o a través de la UNESCO, asistencia económica o técnica a los Estados Latinoamericanos, cuando ello sea necesario, para impulsar los objetivos de este Proyecto"*¹⁴⁵. Utilizar, por tanto, todos los recursos nacionales y extranjeros, de forma coordinada, es la

¹⁴⁴ En esta ocasión, la Organización pone a disposición de los Estados todos los servicios que tiene en el Proyecto Principal, en el Programa de Participación en Actividades de los Estados Miembros y en el Programa Ampliado de Asistencia Técnica. Ver al respecto: Conferencia General. Resoluciones; 10^a Reunión; Resolución 1.71; UNESCO; París; 1958; p. 52 y ss.

¹⁴⁵ *Ibidem.*; p. 53.

fórmula que propicia, según la Organización la consecución de los objetivos del Proyecto Principal.

Dimensiones del Proyecto Principal: Interdisciplinar e Intersectorial.
Nacional, Regional, Internacional.

Dimensión Interdisciplinar e Intersectorial.

El Comité Consultivo Intergubernamental encargado de asesorar al Director General de la UNESCO en la ejecución del Proyecto Principal, celebra su primera reunión en febrero de 1957¹⁴⁶. Esta reunión permite confirmar la importancia que dan los Estados interesados al Proyecto Principal de la UNESCO al analizar en ella la problemática general y la educativa en particular que en esas fechas tienen planteados los países Latinoamericanos, y al centrar las discusiones en todas las áreas y sectores de la realidad latinoamericana. Nos parece interesante resumir las cuestiones más relevantes de la mencionada Reunión por el carácter intersectorial e interdisciplinar que se acuerda dar al Proyecto y por las repercusiones que tiene en el desarrollo posterior del mismo.

A estas alturas, todos los países Latinoamericanos han adoptado hace tiempo -de treinta y cinco a noventa años según los casos- una

146 Los doce Estados Miembros designados por el Comité Ejecutivo de la Unesco para formar parte de este organismo envían delegados. Se encuentran también representantes, además de la UNESCO: Cuba, Francia, Italia y España así como la Comisión del Caribe, la OEA, y la Oficina de Educación Iberoamericana. La Unión Mundial de Maestros Católicos y la Confederación Mundial de Organizaciones de la Profesión Docente enviaron observadores. Ver: UNESCO: *Crónica de la Unesco*; II; nº 4; París; 1957; p. 3.

legislación que promulga una enseñanza gratuita y obligatoria de una duración de cuatro a ocho años. Al iniciarse el Proyecto, algunos ya lo han conseguido, otros han recorrido la mitad del camino y otros están aún lejos. Sin embargo, todos tienen la necesidad de desarrollar la enseñanza. En conjunto, podemos decir que se coloca a los Estados de América Latina, en este período, en la categoría de aquellos países que, con un esfuerzo adecuado pueden, en unas cuantas décadas, alcanzar el fin deseado: universalizar la enseñanza primaria. Ahora bien, para conseguirlo se hace imprescindible superar algunas de las dificultades que, en mayor o menor medida, presentan todos.

En primer lugar, se constata que la asistencia escolar es más elevada en las regiones urbanas que en las rurales, lo que exige un mayor esfuerzo en estas zonas. En dichos sectores, además, la instrucción es a menudo incompleta. Otro fenómeno digno de mención es la gran proporción de niños que abandonan prematuramente la escuela. Se calcula que uno de cada dos niños no cursa más de tres años de estudio. Urge remediar esta situación aplicando de modo más riguroso las leyes relativas a la obligación escolar, concediendo los beneficios de la asistencia social a las familias indigentes, completando las escuelas rurales cada vez que haga falta, haciendo, por último, que las escuelas resulten más atractivas para los niños y mejor adaptadas a las necesidades locales.

Por otra parte, la aplicación de un programa de enseñanza primaria universal y gratuita exige la solución de cierto número de problemas que se tienen en cuenta en la mencionada Reunión. Hay que abrir escuelas en las regiones de escasa población o en los distritos aislados; vencer los obstáculos lingüísticos en las

comunidades que no hablan la lengua nacional; atenuar, también, los efectos de la pobreza. El financiamiento de la enseñanza obligatoria es, naturalmente, de una importancia capital: ¿dónde encontrar los fondos suficientes para construir escuelas, equiparlas, retribuir a los maestros, organizar un mínimo de servicios?. Aún, cuando se disponga de suficientes, poco puede progresarse sin antes formar maestros y sin organizar cursos de perfeccionamiento para los que se encuentran ya en ejercicio. Muchos maestros en ejercicio, tienen en el momento la necesidad absoluta de recibir formación complementaria.

Es preciso tener también en cuenta distintas consideraciones de índole educativa. Nos referimos a la necesidad de adaptar la enseñanza a las necesidades de la comunidad. Se insiste entonces en la necesidad de coordinar la enseñanza urbana y rural con la educación fundamental, para favorecer el desarrollo de las colectividades. Finalmente, se considera fundamental que la enseñanza rural se integre de un modo mucho más completo que hasta en momento, en los sistemas escolares nacionales. Esto contribuye a su vez, a integrar más a la vida nacional a las poblaciones rurales. Necesidad, por otra parte, reconocida por numerosos estadistas y educadores latinoamericanos. A este efecto importa que los fines y objetivos de la enseñanza rural sean, en su mayor parte, los mismos del sistema escolar nacional y que, por consiguiente, la enseñanza primaria sea de igual calidad en el campo que en las ciudades. También la formación de maestros rurales debe tener el mismo valor que la del personal docente urbano.

Teniendo en cuenta todos estos sectores y áreas, se espera que al final de los trabajos emprendidos en el Proyecto Principal de la

UNESCO, la mayoría de los países interesados hayan puesto en práctica, conforme a las recomendaciones de la Conferencia de Lima, planes metódicos, de carácter interdisciplinar, para el desarrollo de la educación. Que el objetivo consistente en abrir escuelas primarias suficientes para acoger a toda la población haya sido logrado, o que por lo menos se encuentre mucho más próximo. Que la revisión completa de los planes de enseñanza primaria esté bien encaminada y permita disfrutar a todos en las ciudades y los campos de iguales facilidades sin quitar al sistema escolar la flexibilidad necesaria. Que la formación o el perfeccionamiento de los maestros se proporcione en todas partes de manera satisfactoria; que la situación del personal docente, por lo tanto, haya podido mejorar. Y, por último, que en todos los países de la región se haya logrado formar un número suficiente de expertos altamente capacitados para proseguir eficazmente las tareas comprendidas en el Proyecto Principal y capaz de facilitar la solución de los problemas que no pueden dejar de presentarse en materia de educación.

Para conseguir la coordinación de las distintas esferas y áreas que, como vemos, abarca el Proyecto, se hace necesario coordinar y emplear varias disciplinas y medios. Estos son, entre otros, los que se proponen¹⁴⁷: En primer lugar, favorecer el planeamiento de la enseñanza en la esfera nacional, y particularmente las medidas que den al mismo un carácter eficaz y realista. En segundo lugar, reunión y difusión de estadísticas y otras informaciones relacionadas con la enseñanza, gestiones para lograr apoyos financieros o la formación de personal especializado. La UNESCO se compromete a este respecto, a colaborar activamente en el desarrollo y mejora de una enseñanza

¹⁴⁷ Para mayor información ver: *Ibidem.*; p. 5 y ss.

primaria, consciente de las necesidades de las colectividades y orientada hacia la satisfacción de las mismas. Con este fin debe organizar investigaciones sobre la educación así como reuniones y seminarios interamericanos; y establecer, en particular, un sistema de 'escuelas normales asociadas' que permita a los Estados de América Latina preparar maestros más competentes y en mayor número.

Vemos así cómo el Proyecto Principal supone un esfuerzo de coordinación e integración de distintas disciplinas y sectores, y en diferentes planos. Evaluaremos más adelante las actividades desarrolladas al respecto y los logros alcanzados.

Dimensión Nacional, Regional e Internacional.

En Lima, cuando los Ministros de la región discuten los términos del Proyecto Principal, ven en las palabras del Director General de la UNESCO, René Maheu, un llamamiento solemne a la conciencia continental para poner en marcha una suma de planes nacionales convergentes orientados al desarrollo escolar. Es pues, 1956, un punto de partida hacia metas ambiciosas pero concretas, de alcance posible, con el esfuerzo conjunto y coordinado en lo nacional, en lo regional y en lo internacional.

Así, los esfuerzos se concentran, en lo nacional, en aumentar las asignaciones para la enseñanza, en acrecentar el número de maestros y de aulas o en la apertura de escuelas normales. Además, hay que contar con el esfuerzo regional, que se centra en la celebración de

seminarios y cursos y en la concesión de becas. Además, se espera la contribución de varios Estados Europeos, para conseguir especialistas en los procesos de planificación educativa, para la preparación de manuales y programas escolares, para la organización de escuelas normales y para el perfeccionamiento de las estadísticas y de la administración. Esfuerzo internacional muy señalado, pero que no guarda proporción con el que han de realizar los propios Estados.

Para la celebración de la Conferencia Regional sobre Educación Primaria, Gratuita y Obligatoria en América Latina (1956), la UNESCO ya ha tomado las disposiciones necesarias para suscitar un esfuerzo coordinado de las veintiuna naciones americanas y de las dos organizaciones interesadas -UNESCO y OEA- con el fin de impartir una educación satisfactoria a los catorce millones de niños de América Latina que aún no disponen de escuelas. De esta forma, se decide elaborar un programa de alcance regional destinado a asegurar, por una parte, una mejor utilización de los créditos concedidos a la educación en los distintos países; por otra, el aumento, en lo posible, de dichos créditos; por último, la cooperación internacional, principalmente en relación con la formación de maestros y la financiación de programas de construcciones escolares¹⁴⁸.

Por su parte, los trabajos de índole puramente técnica tienen un carácter regional. Consisten en medir la amplitud del problema de la enseñanza primaria y los progresos realizados al respecto en los distintos países de la región y, en estudiar los factores sociales, económicos, políticos, que favorecen o retardan la aplicación del principio de la enseñanza obligatoria, y en intercambiar opiniones

¹⁴⁸ UNESCO: *Crónica de la Unesco*; n.º 2: UNESCO; París; 1956; p. 24.

sobre los métodos utilizados por cada país para resolver dicho problema.

Además, la UNESCO a través del Programa de Participación en Actividades de los Estados Miembros, que lo soliciten, contribuye directamente y de forma efectiva como veremos, a la consecución de los objetivos del Proyecto Principal en forma de envío de expertos, concesión de becas de estudio y suministro de equipo y documentación.

Pero, evidentemente, para realizar todas estas actividades y lograr así los objetivos del Proyecto Principal, hay que ocuparse concienzudamente y en primer lugar, de elaborar planes que tomen en consideración las distintas realidades nacionales y regionales. Esta tarea incumbe forzosamente a los Estados Miembros de la región, sobre todo en lo que respecta a los tres aspectos principales de la acción que se emprende: construcción de escuelas, formación de maestros y aumento de sueldos. Aunque, es de esperar que con la ayuda de programas bilaterales o multilaterales de asistencia, es decir, con una ayuda exterior, se aligere esa carga. Así, la UNESCO y la OEA, ayudan conjuntamente a los Estados interesados a estudiar el problema de la enseñanza primaria obligatoria; les prestan asistencia técnica y les facilitan el trabajo de planeamiento. Pero es lógico pensar que, desde el punto de vista financiero, los propios Estados interesados deben hacer un vigoroso esfuerzo para generalizar la enseñanza primaria.

La Aplicación del Proyecto Principal. Evolución y Desarrollo.

Parece indicado que nos refiramos, en estos momentos, a las reuniones celebradas por el Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal desde el comienzo del mismo ya que, a través de esa visión retrospectiva, puede advertirse la evolución experimentada en la concepción del Proyecto, las iniciativas que han surgido en torno al mismo, su trayectoria y, sobre todo, el impulso ascendente que adquiere.

La primera reunión, celebrada en La Habana en febrero de 1957, se efectúa a renglón seguido de la Conferencia General de la UNESCO de Nueva Delhi de 1956 en la que se aprueba el Proyecto. En sus Recomendaciones se advierte claramente, el propósito de centrar las actividades en torno a un campo deliberadamente limitado, la formación de maestros, para actuar de manera eficaz y segura en la etapa inicial del Proyecto. Así, se esbozan entre otros planes, los relativos al establecimiento de las Universidades y Escuelas Normales Asociadas para la formación de personal docente y directivos de la educación.

Un año más tarde, la Reunión de Panamá, analiza de nuevo la orientación del Proyecto, y sistematiza en torno a cinco finalidades los propósitos y planes de acción del mismo: planificación de la educación; extensión de la enseñanza primaria; programas escolares; formación de maestros y formación de especialistas. Recomienda también, la constitución de Comités Nacionales del Proyecto y dirige un llamamiento a los gobiernos y a distintos sectores profesionales y

sociales de América Latina para que colaboren en el logro de las finalidades del Proyecto Principal.

En la Reunión de México en marzo de 1960, después de examinar los avances conseguidos en la aplicación del Proyecto se adoptan, entre otros acuerdos, tres propuestas de singular importancia. En primer lugar, el cambio de la denominación del Proyecto, que originariamente es 'Proyecto Principal sobre Extensión de la Enseñanza Primaria (Formación de Maestros)' y que en adelante pasa a denominarse 'Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria', englobándose así determinadas actividades relacionadas no sólo con la cantidad sino también, con la calidad, no incluidas en el título primitivo. En segundo lugar, la ampliación del Comité Consultivo Intergubernamental para que en él estén representados todos los Estados de América Latina. Por último, convencerse de la necesidad de organizar, dentro del marco del Proyecto, una Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, bajo el patrocinio conjunto de la UNESCO, la CEPAL, la OEA, la OIT, y la FAO¹⁴⁹.

La evolución experimentada por el Proyecto en cuanto a sus finalidades y realizaciones es, cuando menos, amplia. Mientras que al concebirse, se circunscribe, primordialmente, a la formación de maestros; posteriormente se va registrando, como veremos detalladamente, una variada gama de actividades en campos como el planeamiento de la educación, la expansión de la educación primaria, la preparación de maestros y el perfeccionamiento del magisterio en ejercicio; la revisión de planes y programas, y la formación de

¹⁴⁹ De esta Conferencia se dará oportuna cuenta por lo que de importante resulta para el desarrollo del Proyecto Principal y para la educación en general.

dirigentes y especialistas en educación. Así, poco a poco y a lo largo de su desarrollo, se vislumbran nuevas etapas con más amplias responsabilidades para el Proyecto. Ya en la III Reunión del Comité Consultivo se recomienda que se tengan en cuenta las repercusiones de los resultados conseguidos en el crecimiento de la matrícula escolar sobre los niveles de educación postprimaria y que, las actividades del mismo se vinculen, cada vez más, tanto al conjunto del sistema escolar como a los planes de desarrollo económico y social de los países. La Tercera Conferencia de la UNESCO sobre Comisiones Nacionales, celebrada en Buenos Aires en 1961, se hace eco de dicha Recomendación, respaldándola y pide que la Organización adopte las medidas procedentes para darle efectividad. Pero no es hasta la IV Reunión del Comité, que se realiza el estudio de ambos propósitos: extensión del Proyecto a otros niveles educativos, e incorporación a sus programas de acción la tarea de impulsar la integración de planes educativos acordes con los planes económicos y sociales. Se piensa que de este modo, es decir, si se adopta una reorientación del Proyecto en este sentido, la aportación de los criterios y el apoyo de la totalidad de los países Latinoamericanos está asegurada¹⁵⁰. Y es que, así planteado, como en lo que sigue veremos, se vislumbra una nueva etapa con más complejas responsabilidades para el Proyecto Principal.

¹⁵⁰ Véase al respecto: UNESCO/OREALC: *Boletín del Proyecto Principal*, n° 14; UNESCO; París; 1962; p. 162 y ss.

Para realizar la evaluación del Proyecto Principal que ahora nos proponemos, nos basamos en la conjunción de los siguientes elementos: finalidades que el Proyecto se propone alcanzar. Situación existente en relación con cada una de ellas al comenzar la vigencia del mismo. Resultados logrados desde su inicio y relación de éstos con los medios y recursos destinados al Proyecto. Por último, recomendaciones para la acción futura. Sobre la base de estas consideraciones y conscientes de las dificultades que ello supone - algunos hechos no son susceptibles de cuantificación-, se transcriben seguidamente las finalidades del Proyecto para, posteriormente, analizar los resultados conseguidos en relación con cada una de ellas.

En la II Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal (Panamá 1958), se sintetizan del modo siguiente las finalidades del Proyecto¹⁵¹:

1. *"Fomentar la extensión de los servicios de educación primaria, mediante grandes y continuados esfuerzos durante estos años, con el propósito de que se logre una atención educativa adecuada para la población en edad escolar de América Latina".*

2. *"Estimular el planeamiento sistemático de la educación en los países de América Latina".*

¹⁵¹ Véase el documento: UNESCO/ORR/ALC; *Segunda Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal*; UNESCO; Panamá, 29-31 de marzo de 1958; p. 35.

3. *"Impulsar la revisión de los planes y programas de estudios de la escuela primaria de tal modo que ofrezcan iguales oportunidades educativas para todos los niños, en cuanto a duración de la escolaridad y nivel de estudios; se adapten de una manera efectiva a las peculiares necesidades de la población en las diversas zonas o regiones de cada país y respondan a las orientaciones que los cambios y aspiraciones de la sociedad demanda de la educación".*

4. *"Mejorar los sistemas de formación de maestros; impulsar el perfeccionamiento constante de los mismos y contribuir a la elevación del nivel económico y social de la profesión docente".*

5. *"Preparar para cada país latinoamericano un núcleo de dirigentes y especialistas de la educación, con formación de nivel superior, capaces de orientar e impulsar las reformas y avances que requiere la educación primaria latinoamericana".*

Las características diversas que, como vemos, tienen las finalidades del Proyecto Principal, hacen dificultosa la evaluación para apreciar los resultados conseguidos. Solamente cabe considerar, quizás, un elemento común de apreciación en todas ellas: la situación existente al comenzar el Proyecto en cada uno de los campos en que éste se propone actuar.¹⁵² A este necesario punto de partida, común para el

¹⁵² A ese respecto existe una documentación bastante completa, ya citada, que refleja el estado de la educación primaria latinoamericana y sus principales problemas antes del comienzo del Proyecto. Pueden consultarse especialmente las conclusiones y acuerdos de la Conferencia Regional de la UNESCO sobre la Enseñanza Gratuita y Obligatoria (Lima 1954); los de la II Reunión Interamericana de Ministros de Educación, celebrada en Lima en 1956, y la obra "La situación educativa en América Latina", elaborada justamente con la finalidad de mostrar el estado de la educación en el período inmediatamente anterior a la iniciación del Proyecto, sobre la base de estadísticas y otras informaciones.

examen de todos los objetivos del Proyecto, agregamos las cuestiones específicas en relación con cada uno de ellos. Siguiendo estos criterios realizamos a continuación el examen de cada uno de los aspectos.

1. *Planeamiento de la Educación.*

El planeamiento educativo constituye desde el principio, uno de los objetivos fundamentales del Proyecto Principal. Estimular el planeamiento sistemático de la educación es la primera de las finalidades que se propone. Su necesidad y oportunidad parecen en este momento incuestionables. El planeamiento constituye para la UNESCO, un método eficaz para eliminar la actitud de inercia o de improvisación frente a los crecientes problemas educativos que predominan en el medio latinoamericano. Su introducción supone, para la Organización, la adopción de una línea metódica y de previsión, que debe concretarse en planes cuidadosamente elaborados para alcanzar determinados objetivos en un tiempo dado¹⁵³. En efecto, es en Lima en 1956 donde, por primera vez, los responsables de la educación de los países latinoamericanos, discuten la conveniencia de ordenar y jerarquizar valores, fines y medios, dentro del complejo mundo de iniciativas, generalmente generosas pero no siempre bien orientadas, que constituye su ámbito educativo. Elevadas a un plano continental estas ideas por el Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación de junio de 1958, numerosos gobiernos auspician la creación de oficinas de planificación y solicitan de la UNESCO el envío de expertos, para cooperar en el examen de sus necesidades y en la redacción de planes a largo plazo destinados a

¹⁵³ Op. Cit.; *Segunda Reunión*, 1958; p. 185.

solucionarlas. Hay que subrayar que estos gobiernos quieren mantener, además, un criterio de continuidad por encima de cambios políticos, en algunos casos radicales. Realmente, advierten bien, que América Latina está amenazada por un creciente desequilibrio entre su población en vertiginoso aumento y la formación cultural y técnica de sus nuevas generaciones. Y así, bajo la presión demográfica, aparece la necesidad imperiosa de planear una educación capaz de aumentar los cuadros dirigentes; que eleve el nivel de vida de su población y que permita el salto adelante de una vasta zona de veinte naciones que reclaman su puesto.

Las solicitudes de América Latina para un mejor desarrollo de la educación constituyen la mayor atención y uno de los objetivos esenciales, hacia los cuales se encamina la UNESCO. Se trata, en líneas generales, de cooperar en la confección técnica de los planes educativos, dejando a cada Estado *"la libertad que de pleno derecho le corresponde en cuanto a la más alta orientación de esos planes, pero ayudándole para la mejor administración y adecuación de sus recursos a sus necesidades de enseñanza, de preparación científica y de desarrollo cultural general"*.¹⁵⁴

Por varios caminos presta la UNESCO este apoyo. Todos limitados por la escasez de recursos y orientados en su mayoría, a la preparación de dirigentes y especialistas capaces de ejecutar los planes con la eficacia y la agilidad precisas. La selección de tales caminos se realiza en función del fin último al que se orientan los esfuerzos de la UNESCO y de los países interesados y que son, en

¹⁵⁴ DIEZ HOCHLEITNER, R.: "Proyecto Principal de Educación: UNESCO-América Latina"; en: *Cronica de la Unesco*, n° 11; UNESCO Paris; 1960; p. 13.

última instancia, los enunciados en el título del Proyecto Principal, es decir, la Extensión y el Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina. Así aparece en el texto oficial aprobado por la undécima Reunión de la Conferencia General: *"mientras que la preparación de maestros continúa siendo un objetivo esencial del Proyecto, hay que acometerla juntamente con el planeamiento integral de la educación y con el mejoramiento de los servicios educativos"*¹⁵⁵. Pero la escasez de recursos disponibles hace muy dificultosa la tarea de planear y mejorar una educación de la que sólo poco más de la mitad de la población en edad escolar reciben una educación primaria mejor o peor¹⁵⁶.

Ante la situación y con la escasez de recursos disponibles, se decide que el trabajo se oriente hacia la mejora de la calidad; la formación de algunos líderes educativos; la confección de ciertos planes y la preparación de personal capaz de llevarlos a la realidad. De esta forma, se siguen atendiendo las solicitudes para el envío de expertos en educación primaria que asesoran en la revisión y formación de planes y que forman personal especializado¹⁵⁷. La preparación del personal nacional experto en planificación educativa, no sólo se lleva a cabo mediante la acción directa de los expertos en misión, sino que se procura también, a través de la concesión de becas con cargo a los

¹⁵⁵ Programa y Presupuesto para 1961-62; UNESCO: Paris; 1961; p.34.

¹⁵⁶ Para abarcar el objetivo, en 1960 la Organización cuenta con alrededor de ochocientos mil dólares anuales, en partes más o menos iguales, de los fondos regulares de la UNESCO y de los concedidos por la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. *Ibid.*; p. 54.

¹⁵⁷ Para aumentar su eficacia y rendimiento, se constituye un equipo regional de expertos con base en el Centro de la UNESCO para el Hemisferio Occidental, (La Habana), que se desplaza a otros países a solicitud de los mismos, para desarrollar un trabajo intensivo y más amplio que abarca todos los aspectos del planeamiento educativo, desde la revisión de programas hasta la administración de la educación, incluyendo la formación de maestros.

fondos regulares del Programa. En realidad, las sumas empleadas en estos fines son mucho mayores, pues diversos Estados ajenos al área geográfica interesada y varias organizaciones, ofrecen ayudas para cursos y estudios de formación de maestros y especialistas en administración, estadística u otros aspectos de la enseñanza¹⁵⁸.

Como coronación a los esfuerzos efectuados en este sentido, se celebra, como indicamos, en 1962, la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social que constituye una etapa lógica del proceso de cooperación en el desarrollo educativo de la región. Pues, si bien es indispensable planificar de modo integral la educación, tal planeamiento, para ser realista y eficaz, implica necesariamente una coordinación lo más estrecha posible con los planes de desarrollo económico y social. De esta forma, se espera que al evaluar el Proyecto Principal, y después de esta nueva orientación, el balance final sea favorable. De tal manera, que pueda servir de ejemplo, de cómo puede planearse un desarrollo de la educación en zonas del mundo, donde se plantea dramáticamente, la pugna entre un multiplicador demográfico y un multiplicador cultural.

¹⁵⁸ Nos parece importante apuntar aquí, que era norma del Consejo Ejecutivo de la UNESCO sólo pagar una cuarta parte del costo total de un becario mientras que el país o la entidad que coopera ofrece el pago de las otras tres cuartas partes. Así, algunos de los becarios estudian en entidades fundadas por la UNESCO o sostenidas con la ayuda de ésta. Tal es el caso del Centro Interamericano de Educación Rural de Rubio (Venezuela) que funda la OEA y apoya el gobierno venezolano y que da excelentes resultados. También las Universidades de San Pablo (Brasil) y Santiago (Chile) que, con la ayuda de expertos designados por la UNESCO, desarrollan cursos para la preparación de educadores. Finalmente no puede dejar de mencionarse el esfuerzo de las Escuelas Normales Asociadas en cada una de las cuales trabaja un experto estable y un grupo de los mismos con carácter itinerante. La labor de estas normales es muy importante, tanto si se considera la formación de maestros como si se las considera en su papel de pilotos y centros de examen para el estudio de nuevas técnicas pedagógicas.

Al examinar la evolución sobre el movimiento de planificación educativa en América Latina, son tres los problemas que aparecen en el primer plano de las preocupaciones de los Gobiernos y de la acción de los organismos internacionales como la UNESCO. En primer lugar las actividades relacionadas con el planeamiento integral de la educación y, más concretamente, el montaje de las oficinas o departamentos que tienen a su cargo estas labores. En segundo lugar, la formación del personal técnico y administrativo necesario para una acción eficaz. Por último, la preparación de los planes de desarrollo de la educación. Estas tareas concentran durante todo el período, la atención y el interés de los dirigentes de la educación y de la UNESCO.

La idea del planeamiento de la educación, que tan fuerte y eficaz impulso recibe desde que se plantea como uno de los objetivos fundamentales del Proyecto Principal, se comienza a difundir más ampliamente y adquiere, poco a poco, un contenido más rico. Efectivamente, se consolida definitivamente, sobre unas sólidas bases metodológicas, administrativas y de recursos humanos, por obra de las iniciativas programadas en el ámbito nacional y en el plano regional e internacional, a partir de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de Santiago de Chile¹⁵⁹.

159 UNESCO/OREALC: *Conferencia Regional sobre Educación y Desarrollo Económico y Social*, Santiago de Chile 1962; UNESCO/OREALC: Chile, 1962. Junto a las tareas que se van cumpliendo, con rigor y solvencia profesional, en todos los países latinoamericanos, entre los cuales cabe mencionar a Chile y Venezuela, hay que destacar la celebración de un Seminario de Planeamiento de la Educación organizado por el Gobierno de Ecuador con la colaboración de la UNESCO, en el que participan educadores y funcionarios nacionales y especialistas extranjeros, invitados por la UNESCO. La Sección de Planeamiento Educativo del Instituto Latinoamericano de Planeamiento Económico y Social, organiza en Chile en 1963 un curso sobre planeamiento de la educación, cuyo propósito fundamental es continuar con la labor de capacitación iniciada en 1962 por el Instituto y la UNESCO, encaminada a formar y perfeccionar el personal técnico que los países de la región requirieran para impulsar y realizar la planificación educativa dentro del contexto de la planificación general del desarrollo económico y social. Así, la Sección realiza trabajos de

Las actividades realizadas en este campo, por la seriedad de los estudios a que dan origen, por los planes que se trazan y por la solvencia de los organismos que las patrocinan y orientan, nos permiten deducir que el planeamiento integral de la educación no se convierte en una moda pedagógica más y que su implantación se mantiene por encima de las contingencias políticas que hacen fracasar, en otras épocas, no pocos proyectos de reforma cuidadosamente estudiados.

Así, observamos que la creación de oficinas y servicios de planeamiento integral de la educación para convertir en realidad los propósitos expresados, es preocupación compartida por los países Latinoamericanos y por la UNESCO. El proceso de esa acción se manifiesta de forma expresiva en los siguientes hechos: En 1956, celebración de la Conferencia Regional de Lima que destaca la necesidad de fomentar el planeamiento, solamente existen servicios de esa índole en cuatro países Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador. En 1958, se crea la Dirección de Planeamiento en Perú. En 1959, se establecen dichos establecimientos, con distintas denominaciones en México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. En 1960, en Cuba, Ecuador, Panamá y Uruguay. Y en 1961, Bolivia, Argentina y Chile. Son pues, cinco años más tarde de la puesta en marcha del Proyecto, dieciséis los países que cuentan con oficinas de planeamiento.

investigación sobre la metodología del planeamiento de la educación y su adaptación a las condiciones de América Latina, sobre el establecimiento de un sistema adecuado de información acerca de la situación de la educación y sus perspectivas y sobre los factores de los que dependen la eficacia y la productividad del sistema de enseñanza.

Igualmente, en casi todos los países de América Latina, han sido reorganizados y mejorados los servicios de estadística educativa, vinculados en la mayor parte de ellos a las Oficinas de Planeamiento de la Educación¹⁶⁰. Esta acción de los países para impulsar el planeamiento de la educación es acompañada paralelamente por la de la UNESCO, que la concreta en cuatro modalidades principales: La adscripción de expertos de Asistencia Técnica a los servicios nacionales de planeamiento. La constitución de un equipo regional de planeamiento en la Oficina de Coordinación del Proyecto Principal. La realización de cursos para la formación del personal especializado en planeamiento. Y la creación de una unidad especial de planeamiento en el Departamento de Educación de la UNESCO¹⁶¹. Además, las dos Universidades Asociadas al Proyecto Principal (Sao Paulo y Santiago) incluyen la especialización de planeamiento y administración de la educación entre las asignaturas optativas que comprende el plan de estudios. Por otra parte, estas universidades, en cooperación con la UNESCO y con la ayuda de los países respectivos (Brasil y Chile), desarrollan cursos de un año de duración para los hcerarios de todos los países latinoamericanos.

Para apreciar en sus justas proporciones el desarrollo del planeamiento debemos agregar unas breves consideraciones. La acogida que tiene el planeamiento en América Latina es, en principio favorable. Esto lo demuestra la marcha ininterrumpida hacia la implantación de servicios de planeamiento y la progresiva creación de una 'actitud de planeamiento'. En este sentido, conviene destacar uno

¹⁶⁰ Para tener una mayor información en este sentido ver: Op. Cit.; *Boletín*: nº 14; p. 185 y ss.

¹⁶¹ Ver: *Ibidem.*; p.187.

de los factores más positivos: la aproximación de educadores y economistas. Insinuada en la Conferencia de Lima (1956) y recomendada, por vez primera en la Conferencia de Santiago (1962), se pone nuevamente de manifiesto en la Conferencia de Buenos Aires (1966). Estas reuniones suponen una convergencia recíprocamente provechosa de puntos de vista y de decisiones que contribuyen a dar un máximo de eficacia a la acción gubernamental.

Sin embargo, las realizaciones en forma de planes cuidadosamente elaborados, sólo la consiguen contadísimos países. Esto se explica por el escaso tiempo transcurrido desde la creación de dichos servicios y por los riesgos que acechan a estos nuevos organismos. Uno de los mayores peligros está en que se establecen, a veces, sin contar con personal debidamente preparado y suficientemente en número para la amplitud y complejidad de las tareas que el planeamiento demanda. Otro factor negativo es el de la exigencia urgente a los servicios de planeamiento de proyectos y reformas que requieren tiempo dilatado para su estudio. Por otra parte, existe una actitud que perjudica sensiblemente al planeamiento, y es la del afán de modificar lo hecho en situaciones anteriores. No obstante los inconvenientes, al finalizar el Proyecto Principal en 1966, todos los países latinoamericanos cuentan con servicios de planeamiento de la instrucción pública y la mayoría llevan muy adelantados sus proyectos en materia de educación general. *"Más de cien especialistas han sido instruidos en la técnica del planeamiento y, por otra parte, ocho misiones, constituidas por especialistas de diversas disciplinas, han estudiado la manera de*

que las sumas invertidas en la educación sean empleadas para su mayor y más rápido rendimiento",¹⁶²

Así, observamos que la planificación privilegia, en un principio, un enfoque sectorial de la problemática educativa. Aunque los responsables de la planificación perciben desde muy pronto que la educación no puede desarrollarse al margen de su contexto y sin tener en cuenta las limitaciones que el mismo impone. En efecto, el comportamiento de indicadores de evolución de la educación (tasas de escolaridad, de repetición, de deserción y de promoción) pone en evidencia su estrecha dependencia del contexto económico, político y social. Por ello no es de extrañar que, tanto los planificadores de la educación como la propia UNESCO, procuren en el futuro a través de la planificación intersectorial, coordinar sus propuestas de desarrollo educativo con las propuestas más amplias que se formulan para el conjunto de la sociedad. En este ámbito surgen, como vimos, los estudios que fijan las metas educativas en función de los requerimientos humanos, reflejando la condición que la idea predominante en este momento, el desarrollismo, adjudica a la función técnico-instrumental asignada a la educación.

De otra parte, las estructuras, la organización y la administración escolar no están en muchos casos configurando una manera conveniente de conducir los esfuerzos para el cumplimiento de la tarea que les compete llevar a cabo. *"Los recursos financieros que son insuficientes para atender satisfactoriamente las demandas de la*

¹⁶² A. GAMARRA: "La Política Escolar en América Latina"; en: *Crónica de la Unesco*, nº 4; UNESCO: París; 1965.

*educación, tampoco están siempre administrados con eficiencia*¹⁶³. Se hace pues urgente, fuera de la necesidad de asegurar más recursos, imponer criterios que hagan posible un óptimo aprovechamiento de los que hay disponibles.

II. *Expansión de la Enseñanza Primaria.*

El problema central del Proyecto Principal, el que se considera de mayor gravedad y urgencia es, como sabemos, el de la extensión de la enseñanza primaria. El hecho impresionante de un gran número de millones de niños sin escuela es el que mayor preocupación suscita y en torno al cual se despliegan mayores esfuerzos por parte de los países latinoamericanos para resolverlo.

Para apreciar en sus justas dimensiones el volumen de los resultados alcanzados en ese campo, es indispensable referirse a la situación existente al iniciarse el Proyecto Principal. En la síntesis de problemas de la situación educativa de América Latina que se formula en la Conferencia Regional de Lima de 1956, se dice lo siguiente¹⁶⁴:

- *"De una población escolar estimada en cerca de cuarenta millones, solamente reciben educación primaria unos diecinueve millones".*
- *"Además del absentismo escolar total señalado, la deserción en el curso de los estudios es altísima. El número de alumnos que termina la escolaridad primaria no alcanza el 20% de los que la inician".*

¹⁶³ *Ibidem.*: p. 17.

¹⁶⁴ Ver: *Op. Cit.*; Conferencia: 1956; p. 5-6.

-*"El promedio del nivel educativo en América Latina no supera el primer grado de la escuela primaria para la totalidad de la población, ni el cuarto grado para los que tuvieron la oportunidad de ingresar en la escuela".*

-*"El extraordinario crecimiento demográfico de América Latina (2'6% anual) agrava progresivamente el problema ya existente de la población en edad escolar que no recibe educación por falta de escuelas".*

-*"Como consecuencia de la situación descrita, serían necesarios unos quinientos mil maestros más, y similar número de aulas, para atender adecuadamente a la población en edad escolar".*

-*"Ciertos factores tales como el hecho de que casi la mitad de los maestros carece de título o estudios profesionales, la insuficiente retribución económica del personal de los servicios educativos, la utilización de técnicas deficientes, la falta de materiales de enseñanza y otras fallas, repercuten desfavorablemente en el nivel y calidad de la educación primaria de América Latina".*

-*"Por último, la falta de continuidad en la política educativa de muchos países y las deficiencias en la administración y supervisión de los sistemas escolares, limitan tanto el aprovechamiento eficaz de los medios disponibles como la obtención de nuevos recursos para el desarrollo de la educación".*

Esta es, en términos generales, la situación de la que se parte, pero conviene precisar, para poder comprender el problema en sus dimensiones exactas, que las cifras indicadas anteriormente responden a estimaciones que toman como base de cálculo el grupo de edad comprendido entre los límites en que se puede cumplir la escolaridad

obligatoria¹⁶⁵. En la práctica hay dos factores que alteran esa base de cálculo: por una parte las cifras de alumnos que repiten curso son altas en muchos países; por otro lado, el ingreso tardío o bien prematuro de muchos niños en la escuela coincidiendo en ella con los de edad normal para matricularse, con lo cual experimenta un aumento considerable el número de asistentes a clase. *"Todas estas situaciones justifican en cierto modo, que los cálculos de necesidades educativas se hagan sobre la base del grupo de edad entre siete y catorce años, mientras existan las causas de irregularidad mencionadas, pero no serían aceptables en un sistema educativo donde los niños comenzaran puntualmente su escolaridad y asistieran regularmente a lo largo de todo el ciclo de estudios"*¹⁶⁶.

Conviene también precisar que tomaremos como base para el análisis las informaciones estadísticas correspondientes a los años 1957, 1960, 1965, 1968 y además, en alguna ocasión nos referimos a estimaciones hechas con respecto a 1970. En este apartado, fuera de considerar las informaciones relativas a la extensión de la matrícula de las escuelas primarias durante el período, se procura ofrecer algunas conclusiones en cuanto a su composición y sus relaciones con la población en edad escolar, especialmente en cuanto a los incrementos respectivos a partir de 1957. (Ver cuadros n° 1 y n° 2).

¹⁶⁵ Como es sabido en la mayoría de los países latinoamericanos la duración de la escolaridad obligatoria era, en el momento, de seis años, mientras que el período en el cual se exige legalmente la asistencia a la escuela era de unos ocho o nueve años. Esa circunstancia dificulta los cálculos; es obvio que en el supuesto de que todos los niños ingresen en la escuela al cumplir la edad fijada para ello y sigan normalmente sus estudios, su permanencia en la misma no debe ser de más de seis años (duración del plan de estudios) y en este caso sería acertado que los cálculos de necesidad de escuelas y maestros se hicieran sobre la base de niños comprendidos en el grupo de edad de siete a doce años.

¹⁶⁶ Ver: Op. Cit., *Boletín*, n° 14, 1962; p. 188.

**MATRÍCULA EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS DE LOS
PAÍSES LATINOAMERICANOS:
1957, 1960, 1965, 1968 y 1970**

<i>Países</i>	<i>Matrícula (en miles)</i>				
	<i>1957</i>	<i>1960</i>	<i>1965</i>	<i>1968</i>	<i>1970*</i>
<i>Argentina</i>	2.782	2.948	(a)3.245	(a)3.362	3.502
<i>Bolivia</i>	343	400	533	613	680
<i>Brasil</i>	6.466	7.458	9.923	(*)11.423	12.156
<i>Colombia</i>	1.381	1.690	2.274	2.733	2.797
<i>Costa Rica</i>	168	203	283	(*)330	362
<i>Cuba</i>	756	1.143	1.324	1.457	1.682
<i>Chile</i>	997	1.163	1.529	1.934	2.222
<i>Ecuador</i>	(a)502	596	800	(*)960	1.062
<i>El Salvador</i>	232	297	387	(*)502	569
<i>Guatemala</i>	250	297	405	(a)493	527
<i>Haití</i>	200	(a)249	284	(*)293	301
<i>Honduras</i>	147	205	284	(*)396	425
<i>México</i>	3.845	4.885	6.916	(*)8.204	9.045
<i>Nicaragua</i>	103	137	206	(*)251	278
<i>Panamá</i>	142	162	203	(*)224	240
<i>Paraguay</i>	284	302	355	400	425
<i>Perú (a)</i>	1.234	1.440	2.054	2.335	2.807
<i>R. Dominicana</i>	461	497	557	(*)684	769
<i>Uruguay</i>	302	320	359	(*)380	396
<i>Venezuela</i>	755	1.223	1.453	1.602	1.724
<i>América Latina</i>	21.330	25.615	33.376	38.576	41.969

FUENTE:

Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

(*) Valor estimado

(a) Incluye primaria nocturna y preescolar

Cuadro 1.

**INCREMENTO DE LA MATRÍCULA EN LOS PERIODOS
1957/60, 1960/65, 1965/68 Y 1957/68**

<i>Países</i>	<i>Tasas de incrementos (%)</i>			
	<i>1957/60</i>	<i>1960/65</i>	<i>1965/68</i>	<i>1957/68</i>
<i>Argentina (a)</i>	6.0	10.1	3.6	20.8
<i>Bolivia</i>	16.6	33.2	15.0	78.7
<i>Brasil</i>	15.3	33.0	15.1	76.6
<i>Colombia</i>	22.4	34.6	20.2	97.9
<i>Costa Rica</i>	20.8	39.4	16.6	96.4
<i>Cuba</i>	51.2	15.5	10.0	92.7
<i>Chile</i>	16.6	31.5	26.5	94.0
<i>Ecuador</i>	18.7	34.2	20.0	91.2
<i>El Salvador</i>	25.3	30.3	29.7	116.4
<i>Guatemala</i>	18.8	36.4	21.7	97.2
<i>Haití</i>	24.5	14.1	3.2	46.5
<i>Honduras</i>	39.5	38.5	39.4	169.4
<i>México</i>	27.0	41.6	18.6	113.4
<i>Nicaragua</i>	33.0	50.4	21.8	143.7
<i>Panamá</i>	14.1	25.3	10.3	57.7
<i>Paraguay</i>	6.3	18.2	12.0	40.8
<i>Perú (a)</i>	16.7	42.6	13.7	89.2
<i>R. Dominicana</i>	7.8	12.1	22.8	48.4
<i>Uruguay</i>	6.0	12.2	5.8	25.8
<i>Venezuela</i>	66.4	18.8	10.2	117.9
<i>Incremento Am. Latina</i>	20.1	30.3	15.6	80.8

Fuente:

Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

(a) Incluye primaria nocturna y preescolar.

Cuadro 2.

A la vista de las informaciones que estos datos nos proporcionan podemos concluir:

1. El índice de variación de las matrículas de América Latina correspondiente a 1968, con respecto a la de 1957 es de 180.9. Si se considera la matrícula estimada para 1970, el indicador se eleva a 196.8.

2. La variación que se advierte en las tasas de crecimiento de matrícula correspondientes a distintos países de la región, muestra una gama que va de 20.8 a 69.4, considerando el periodo de 1957-68.

3. Podemos agrupar a los países, teniendo en cuenta la tasa de crecimiento de la matrícula durante el periodo, de la siguiente manera:

a) Países que revelan incrementos muy superiores al 100%: Honduras, Nicaragua, El Salvador, Venezuela y México;

b) Países que casi duplican su matrícula: Colombia, Guatemala, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador y Perú;

c) Países que muestran un aumento de la matrícula inferior al 80%: Bolivia, Brasil, Panamá, República Dominicana, Haití y Paraguay¹⁶⁷.

Para el análisis de las matrículas de las escuelas primarias de las áreas rurales durante el mismo periodo sólo encontramos información disponible para todos los años considerados, de diez países. Examinando las cifras índice que nos proporciona el cuadro siguiente (nº 3), puede apreciarse que sólo en tres de ellos la matrícula de la educación primaria correspondiente a las zonas rurales crece en mayor proporción que la matrícula primaria total (Guatemala, Honduras y Panamá).

¹⁶⁷ No hemos incluido a Argentina y Uruguay por su situación especial debido a la elevada proporción de la población escolar que dichos países tienen matriculada en el año 1957. Véase cuadro nº 3.

**CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA PRIMARIA RURAL
Y CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA PRIMARIA TOTAL
EN EL PERIODO 1957 A 1968**

<i>Países</i>	<i>Matrícula primaria: 1968</i>	
	<i>Total 1957=100</i>	<i>Rural 1957=100</i>
<i>Bolivia</i>	178.7	175.0
<i>Brasil</i>	176.6	164.0
<i>Colombia</i>	197.9	181.0
<i>Chile</i>	194.0
<i>El Salvador</i>	216.4	211.6
<i>Guatemala</i>	197.2	231.6
<i>Honduras</i>	269.4	361.9
<i>México</i>	213.4
<i>Panamá</i>	157.7	163.5
<i>Paraguay</i>	140.8	85.8
<i>Perú</i>	189.2(a)
<i>Venezuela</i>	217.9	161.9

FUENTE:

Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

(a) Incluye primaria nocturna y preescolar.

Cuadro 3.

En cuanto a la relación entre matrícula y población en edad escolar, consideramos, a tal efecto, la población comprendida entre los siete y catorce años, por cuanto ese período coincide, en términos generales, con el fijado legalmente con la obligatoriedad escolar. Estudiando el cuadro n° 4 de la página siguiente, se puede llegar a la conclusión de que, con referencia al año 1957, el crecimiento de la matrícula correspondiente a la educación primaria en los distintos países considerados supera el índice de crecimiento de las respectivas poblaciones en edad correspondiente al grupo 7-14 años, con excepción de Argentina, cuyos índices de crecimiento de población en dicho grupo de edad y de matrícula primaria resultan prácticamente equivalentes. Nos parece significativo destacar el caso particular de Honduras, cuya matrícula primaria crece en el período según un índice que casi duplica el incremento de la población de 7 a 14 años durante el mismo período, y señalar que Nicaragua y El Salvador presentan también diferencias elevadas en cuanto al incremento de sus matrículas en educación primaria con relación al aumento de sus poblaciones comprendidas entre las edades señaladas.

De acuerdo con las cifras estadísticas correspondientes al año 1968 (cuadro n° 4), Chile y Cuba tienen una matrícula de educación primaria que supera la población de 7 a 14 años, esto se debe a que fuera de una elevadísima proporción de población de 7 a 14 años matriculada, hay un buen número de alumnos de edades inferiores y/o superiores a dichos extremos. Sobrepasa al 90% la matrícula en el grupo de edades correspondientes en tres países: Uruguay, Argentina y Costa Rica. Sólo dos países presentan matrículas de educación primaria inferiores al 50% de la población entre 7 y 14 años de edad:

**CRECIMIENTO DE LA MATRICULA PRIMARIA Y
CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE 7 A 14 AÑOS
EN EL PERIODO 1957 A 1968**

<i>Pais</i>	<i>Indice de variación de la población de 7 a 14 años</i>	<i>Indice de variación de la matrícula primaria, 1968</i>
	<i>Indice: 1957 = 100</i>	<i>Indice: 1957 = 100</i>
<i>Argentina</i>	120.4	120.8
<i>Bolivia</i>	133.9	178.8
<i>Brasil</i>	138.0	176.6
<i>Colombia</i>	147.5	197.9
<i>Costa Rica</i>	161.3	194.4
<i>Cuba</i>	125.0	192.7
<i>Chile</i>	130.9	194.0
<i>Ecuador</i>	144.2	191.2
<i>El Salvador</i>	142.5	216.4
<i>Guatemala</i>	141.8	197.2
<i>Haití</i>	127.7	146.5
<i>Honduras</i>	136.5	269.4
<i>México</i>	148.4	213.4
<i>Nicaragua</i>	146.9	243.7
<i>Panamá</i>	135.4	157.7
<i>Paraguay</i>	138.9	140.8
<i>Perú(a)</i>	138.3	189.2
<i>R. Dominicana</i>	148.8	148.4
<i>Uruguay</i>	116.0	125.8
<i>Venezuela</i>	151.6	217.9

FUENTE:

Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

(a) Incluye primaria nocturna y preescolar.

Cuadro 4.

Guatemala y Haití. En los demás países de la región, la matrícula primaria es superior al 60% de la cifra correspondiente a la población de 7 a 14 años de edad. En este último grupo, la proporción menor corresponde a Nicaragua, no obstante el fuerte aumento registrado en su matrícula entre 1957 y 1968 con relación al incremento de la población correspondiente al grupo de edades que estamos considerando¹⁶⁸.

A esta altura del examen de los datos relativos a matrícula parece posible establecer al menos dos conclusiones importantes en relación con el tema que nos ocupa. Sin entrar a considerar aquí los factores de calidad que, de por sí, pueden significar que aún los más valiosos empeños de expansión no siempre alcanzan los resultados apetecidos, y haciendo referencia sólo a los logros cuantitativos que quedan señalados, nos atrevemos a exponer las siguientes reflexiones:

Si bien las cifras absolutas y relativas de la matrícula correspondiente a la escuela primaria aumentan de manera sensible desde que se inicia el Proyecto Principal, el número de alumnos que compone el grupo de edades que estamos considerando que se encuentra al margen de los beneficios de la educación no disminuye prácticamente y, en algunos países, aumenta con relación al año que se utiliza como base para el estudio.

Resulta lógico que, en los países en los cuales se logra una alta tasa de escolarización, no haya una diferencia sustancial entre los índices

¹⁶⁸ Ver: G. FERNANDEZ: "Hacia la Universalización de la Educación Primaria en América Latina"; en: *Boletín de Educación*; n° 8; 1970; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; p. 6-18.

anuales de crecimiento de la matrícula y de aumento de la población en las edades correspondientes. En cambio, en aquellos otros en los que la proporción de alumnos matriculados con relación a la población en edad escolar resulta baja, el incremento anual de la matrícula debe ser sensiblemente superior al crecimiento de la población en edad escolar, si es que se quiere llegar, en el plazo establecido, a la escolarización total de la población que tienen derecho a ella.

Según los párrafos precedentes, y a modo de reflexiones adicionales, podemos decir que queda en evidencia el esfuerzo hecho durante estos años por los distintos países para ofrecer mayores oportunidades de educación primaria. No obstante, la información que hemos presentado, tasas, índices y otras cifras relativas acerca de los progresos hechos desde el inicio del Proyecto muestran que, aun en los aspectos cuantitativos, es mucho lo que resta por hacer para convertir en realidad la aspiración de una 'educación primaria para todos', objetivo fundamental del Proyecto Principal.

Por otra parte, el crecimiento de la matrícula que se refleja en los datos anteriormente expresados se logra gracias al aumento que paralelamente experimenta el número de maestros, así como el de aulas, presupuestos y otros elementos del sistema educativo que más adelante analizaremos con detalle. Baste ahora adelantar, el cuadro nº 5, donde puede observarse el aumento de plazas de maestros entre 1956 y 1961.

**AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE MAESTROS Y
SU INCREMENTO, EN EDUCACIÓN PRIMARIA,
1957-1961**

<i>Países</i>	<i>Incremento de 1957 a 1961</i>					<i>Por cifras absolutas ciento</i>
	<i>1957</i>	<i>1958</i>	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	
<i>Argentina</i>	115 784	118 961	125 217	129 713	*130 742	*14 958 *13
<i>Bolivia</i>	11 883	13 592	15 144	*16 853	*18 405	*6 522 *55
<i>Brasil</i>	183 056	194 851	206 646	*218 441	*230 236	*47 180 *26
<i>Colombia</i>	55 327	58 1961	60 175	*61 846	*60 777	*15 450 *44
<i>Costa Rica</i>	4 454	4 502	4 724	5 014	*5 236	*782 *18
<i>Cuba</i>	*31 388	28 743	30 074	38 420	*39 751	*8 363 *27
<i>Chile</i>	24 380	25 120	*25 860	*26 600	*27 340	*2 960 *12
<i>Ecuador</i>	12 375	12 611	14 195	*14 431	*14 667	*2 292 *19
<i>El Salvador</i>	7 868	7 314	8 596	8 718	8 538	690 *9
<i>Guatemala</i>	8 796	9 265	9 579	9 735	*10 400	*1 204 *14
<i>Haití</i>	*4 573	*4 801	*4 936	5 365	*5 630	*1 057 *23
<i>Honduras</i>	4 582	5 449	6 118	6 451	7 321	2 739 60
<i>México</i>	94 265	96 955	102 750	111 194	117 348	23 083 25
<i>Nicaragua</i>	4 309	*5 684	*3 819	*4 534	*4 609	*300 *7
<i>Panamá</i>	4 612	4 633	4 932	5 309	5 413	801 17
<i>Paraguay</i>	9 927	10 186	10 440	10 719	10 998	1 071 11
<i>Perú</i>	52 117	55 258	58 569	61 900	*65 011	*12 894 *40
<i>R. Dominicana</i>	*8 246	8 403	8 715	8 666	8 873	*627 *8
<i>Uruguay</i>	8 774	9 479	9 567	9 851	*9 939	*1 165 *13
<i>Venezuela</i>	20 221	20 914	24 855	30 889	35 437	15 216 75
<i>Total</i>	629 957	652 782	694 309	744 583	786 291	159 754 25

FUENTE:

Questionarios para el Informe al Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal N° 1.

* Enseñanza oficial solamente.

Cuadro 5.

En términos generales, el aumento de los maestros que se aprecia en dicho cuadro guarda una estrecha relación en algunos países con el incremento del número de escolares. Esta correlación es grande como puede observarse, en Honduras, México, Ecuador, Panamá y Paraguay, sin embargo en Cuba y Venezuela aumenta en relación a 1956, mucho más, el número de alumnos que el de maestros, lo que puede obedecer a que la expansión de la educación primaria se basa en buena parte, en un aumento del promedio de alumnos por maestro. Lo contrario ocurre en Bolivia, donde el aumento de maestros es en proporción mayor que el aumento de alumnos, permaneciendo casi inalterable el número de alumnos por maestro¹⁶⁹.

De otra parte, tanto la construcción de edificios escolares como la habilitación de locales para escuelas se impulsan considerablemente. En general, puede decirse que predomina la preocupación por disponer de los elementos materiales que requiere la expansión de la educación primaria sobre la de preparar en forma debida al personal necesario para atender el correlativo aumento de matrícula. Aunque lo deseable es que se atienda simultáneamente en los planes de extensión de la educación primaria la formación del personal docente y el aumento de escuelas, como lo hacen dos o tres países de América Latina, parece que, en general, el proceso de desarrollo de la educación se concentra primero en los elementos materiales y paulatinamente se

¹⁶⁹ La proporción de alumnos por maestro no suele ser alta en América Latina: "...Oscila entre 23 y 57 alumnos por maestro en 1958 en Argentina y República Dominicana, respectivamente, y 23 y 56 en los mismos países en 1961, con un promedio para el conjunto de la región de 36 alumnos por maestro, promedio que permanece invariable durante los años 1959, 1960, 1961". En: Op. Cit.; *Boletín*; n° 14; p. 194.

mejora la formación y calidad del personal docente. Pero estos datos son analizados con más detalle en páginas posteriores.

A su vez, esa empresa de ampliar los servicios educativos en el nivel primario, requiere un importante aumento de los presupuestos de educación y singularmente de la parte de éstos destinada a educación primaria. En el cuadro n° 6 de la página siguiente, se refleja ese incremento de los presupuestos desde 1956.

Los datos reflejados en el cuadro deben acogerse con ciertas reservas y no pueden tener una interpretación basada estrictamente en su cuantía, porque el sistema de financiación es diferente de unos países a otros. En algunos de éstos tiene un gran volumen la aportación de los estados, departamentos o provincias, que no figuran en el cuadro; en otros, contribuyen de forma significativa los municipios a la construcción de escuelas. Podemos decir para finalizar que, si bien el esfuerzo económico es considerable, se requiere, no obstante, cuadruplicar los presupuestos de la educación primaria hasta 1971 para lograr que toda la población en edad escolar esté atendida en escuelas de satisfactorias garantías en su rendimiento.

Al margen de los aspectos analizados, resulta también necesario tomar en consideración muchos factores de calidad que afectan los resultados alcanzados, y que es necesario tener presentes para reflexión y base de futuros objetivos por parte de los responsables políticos y de la propia UNESCO, con el fin de crear conciencia de las distancias que faltan por recorrer y de la amplitud de los esfuerzos aún por cumplir para que la universalización de la enseñanza primaria sea una efectiva realidad.

AMÉRICA LATINA: PRESUPUESTO EDUCACIONAL EN ALGUNOS PAÍSES
(En millones de moneda nacional)

	1957			1959			1961		
	General (1)	Preescolar (1)(2) (3)	Educación primaria (5)	General (7)	Preescolar (7)(8) (9)	Educación primaria (11)	General (13)		
	199	42	131	359	45	207	572		
	71	72	57	92	70	70	---		
	74	72	55	88	---	62	110		
	47	47	28	81	47	49	148		
	145	57	84	175	54	122	266		
	29	55	18	30	63	19	40		
	11	46	5	13	39	5	15		
	17	65	11	25	56	7	---		
	1 028	45	543	1 483	46	816	2 112		
	31	68	23	35	66	23	37		
	13	46	6	17	41	---	---		
	276	54	189	414	53	176	506		
	662	---	---	1 080	---	524	---		
	9	33	4	30	40	---	---		
	173	43	77	367	49	206	556		

(a) Presupuesto consolidado de nación y departamento.
(b) Incluye educación normalista.

Cuadro 6.

De esta forma, y a la vista de lo expuesto hasta el momento, podemos resumir la situación de la enseñanza primaria en la región de la siguiente manera:

1. La mejora en las tasas de permanencia en la escuela registrada en estos años es insatisfactoria. Cerca de las tres cuartas partes de la población escolar que inicia sus estudios no los concluye. A esta deserción definitiva, hay que agregar el alto grado de absentismo, lo reducido del calendario escolar y la limitada cantidad de horas diarias en que, en muchos casos, la escuela debe cumplir sus tareas.

2. Una elevada proporción de escuelas primarias de la región no ofrece la escolarización completa. Según una estimación hecha a base de estudios llevados a cabo por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO, cerca de la mitad de las escuelas son incompletas. *"Para tener una idea, siquiera aproximada, de la cantidad de niños que han de encontrar obstáculos para completar su educación primaria simplemente por el hecho de que el sistema puede no brindarles ocasión de hacerlo, bastaría suponer que el número promedio de alumnos que tiene cada una es de 25 ó 30 y multiplicar esa cifra por el número 140.000 (que es aproximadamente, el de escuelas incompletas en América Latina)"*¹⁷⁰.

3. Las áreas rurales son las más afectadas por las limitaciones de cantidad y calidad de los servicios. Además del hecho, indudablemente serio, de que la mayoría de las escuelas incompletas está ubicada fuera de las áreas urbanas. Hay que reconocer, desde esta perspectiva, que una serie de factores presentes en las zonas campesinas afecta la

¹⁷⁰ Op. Cit.; FERNANDEZ; 1970; p. 14.

eficiencia de los servicios educativos e influye considerablemente sobre los resultados. Entre ellos Fernández, cita los siguientes: *"la escasa densidad de la población, las dificultades de comunicación, la no siempre apropiada ubicación de la escuela, la precariedad de los locales escolares y de los materiales didácticos disponibles, los problemas de salud y nutrición, la insuficiente motivación de la población y la falta de la necesaria competencia en muchos de los que desempeñan las tareas docentes"*.¹⁷¹ . A la vista de estos hechos, podemos afirmar que los niños que viven fuera de las áreas urbanas aparecen afectados por una evidente discriminación en cuanto a oportunidades.

4. La repetición, la deserción y la falta de programas adecuados, fuera de constituir problemas sociales y tener importantes consecuencias propiamente educacionales, incide también sobre los esfuerzos de financiación, pues ello afecta a recursos que, de por sí, ya resultan insuficientes para la debida atención de las necesidades. De esa manera se limita seriamente el rendimiento de las inversiones en educación.

5. Las ineficiencias de los sistemas educativos los hace, de hecho, selectivos. La democratización de la educación, disminuye efectivamente a medida que las instancias del sistema escolar se hacen mas altas. Además, muchos de los que no tienen una escolarización suficiente pasan a engrosar las filas de los analfabetos de hecho, con lo que se reduce el valor del esfuerzo cumplido y los réditos de las inversiones efectuadas.

¹⁷¹ Ibidem.; p. 16.

6. En términos generales, parece faltar continuidad en los esfuerzos educacionales de los países y se mantiene una marcada dependencia entre ellos y las alternativas de la política interna. Ello repercute sobre la calidad de los esfuerzos, no sólo por cambios que se producen en las personas, sino por presiones que dificultan el ordenamiento y la armonía de las acciones hacia los fines y metas. Esto ocurre porque no se garantiza lo suficiente el carácter técnico de los servicios de planeamiento y de ejecución de los programas educativos.

III *Revisión de Planes y Programas de Estudio.*

Esta revisión se lleva a cabo paulatinamente, a medida que las reformas de los sistemas de educación se hacen sentir en los diferentes países y para las que la UNESCO asesora fundamentalmente, al proporcionar los servicios de especialistas.

La primera actividad que se realiza en este sentido tiene lugar inmediatamente después de la Conferencia Regional de Lima. Se celebra en Huampaní (Perú) un seminario latinoamericano de planes y programas de estudio de educación primaria convocado por la UNESCO. Esto acredita el interés que ya desde la etapa preliminar del Proyecto Principal se puso en dicho tema, de gran importancia, por otra parte, para el desarrollo de las actividades escolares¹⁷². Esto lo demuestra el hecho de que, al finalizar el Proyecto Principal, la casi totalidad de los países latinoamericanos han revisado desde 1957, o están en trance de revisar, los planes y programas de sus escuelas primarias.

¹⁷² Para una información más detallada de las actividades realizadas por la UNESCO y los distintos Estados a ese respecto, véase: Op. Cit.; *Boletín* nº 14; 1962; p. 198 y ss.

La UNESCO ayuda a esa acción de mejora de los planes y programas, mediante actividades diversas. Así, organiza el Seminario de Huampaní al que asisten educadores de los distintos países de Latinoamérica y cuyas recomendaciones influyen de forma apreciable en la concepción de no pocos de los nuevos programas. Igualmente en los cursos de las Universidades Asociadas al Proyecto Principal, se incluye entre las diferentes especializaciones la de planes y programas. También los expertos de Asistencia Técnica de la UNESCO tienen una participación activa en muchos países, con respecto a la elaboración de los nuevos programas. Por último, la Organización presta especial atención en sus publicaciones a los planes y programas de estudio¹⁷³.

Si bien puede calificarse de satisfactorio lo realizado para mejorar los planes y programas de estudios de la escuela primaria, subsisten en algunos países al finalizar el Proyecto, diferencias significativas entre los planes y programas de estudio para las escuelas urbanas y las rurales. En éstas últimas, la duración de los ciclos de estudio es significativamente menor, lo que perjudicaba sensiblemente a las poblaciones del medio rural. Ello se contradice además, con los objetivos que en relación a planes y programas se determinan al formularse las finalidades del Proyecto Principal: *"Impulsar la revisión de planes y programas de estudio de la escuela primaria de tal modo*

173 Además de un estudio comparado de L. Filho sobre planes y programas vigentes en los países latinoamericanos, son publicados distintos trabajos sobre la materia en los Boletines del Proyecto Principal, al igual que en la obra ya mencionada: "La situación educativa en América Latina".

que ofrezcan iguales oportunidades educativas a todos los niños en cuanto a duración de la escolaridad y nivel de estudios¹⁷⁴.

Otras medidas adoptadas por los Estados para la mejora de la orientación y el contenido de la labor de la escuela, paralelas a la revisión de los planes y programas de estudio, se centran en la mejora del rendimiento técnico-pedagógico de las escuelas mediante la adopción de diversas medidas por parte de los países como por ejemplo: el establecimiento de escuelas piloto en Argentina con un horario que permita asistir a los mismos alumnos mañana y tarde a la escuela¹⁷⁵.

Uno de los problemas que no puede superarse durante la década, es el que se refiere a los cambios sociales, científicos, económicos y tecnológicos acontecidos, que no logran reflejarse, convenientemente en los sistemas escolares. Con ello no sólo se restringe la misión de la escuela, sino que también se priva al ámbito escolar del uso de recursos dinámicos y de gran eficacia potencial. Por esto se hace necesario ahondar en las implicaciones que traen aparejados los cambios que se producen en lo social y económico y utilizar los resultados del estudio de las mismas en la reorientación de los objetivos educativos.

¹⁷⁴ Op. Cit.; Conferencia General; 1956; p. 16.

¹⁷⁵ Para más información al respecto ver: Op. Cit.; *Boletín*; n° 14; 1962; p. 199 y ss.

IV Formación y Perfeccionamiento del Magisterio.

Impulsar el perfeccionamiento constante del magisterio y contribuir a la elevación del nivel económico y social de la profesión docente, es el objetivo prioritario del Proyecto Principal en su primitiva formulación. Efectivamente, vemos cómo el Proyecto Principal tiene en sus inicios la denominación específica de "formación de maestros" y es por eso que en torno a este problema y al del perfeccionamiento del magisterio en ejercicio se concentran buena parte de las realizaciones del mismo. De ahí, que sean muchas las actividades y los esfuerzos que realizan los Estados y la UNESCO. Esta última consagra buena parte de sus esfuerzos a cooperar con los países en el campo de la formación de maestros¹⁷⁶.

Las Escuelas Normales Asociadas al Proyecto Principal¹⁷⁷, desarrollan su labor específica de formación de maestros primarios y asumen además, la responsabilidad del perfeccionamiento de los maestros de las respectivas zonas de influencia y, en ciertos casos, como los de Jinotepe y San Marcos, de capacitación del personal docente no titulado. Prepara también, la Escuela de Pamplona, a

¹⁷⁶ Para ver las actividades concretas de los Estados y la UNESCO al respecto: *Ibidem.*: p. 200-203.

¹⁷⁷ Las Escuelas Normales Asociadas al Proyecto Principal son: Pamplona (Colombia); Tegucigalpa (Honduras); Jinotepe y San Marcos (Nicaragua) y San Pablo del Lago (Ecuador). Para apreciar con detalle la labor realizada por estas Escuelas en esos aspectos, se puede consultar el documento informativo que resume la labor del Seminario celebrado en Quito en octubre de 1960. A él acuden los directores de las Escuelas Normales Asociadas y en él, se adoptan acuerdos sobre distintos aspectos como: organización, planes de estudio, métodos de trabajo y otros problemas de las mencionadas instituciones. *Ibidem.*

futuros profesores de escuelas normales, supervisores y directores de escuelas primarias.

Entre las actividades desarrolladas y en función de distintas informaciones, podemos mencionar las siguientes: El profesorado de las Escuelas Normales Asociadas es especialmente seleccionado en la mayoría de los casos y se atiende a su perfeccionamiento constante mediante la acción de los expertos y la concesión de becas. El aumento del número de alumnos de estas Escuelas es muy importante a lo largo de todo el período, lo que ha permitido la mejora de la organización interna de las mismas, así como los planes, programas y métodos de enseñanza. Por otra parte, se realizan numerosas investigaciones en todas ellas: de tipo sociológico y cultural y, sobre hábitos y niveles de lectura. Pero, a nuestro juicio, lo más destacado resulta, por una parte, el perfeccionamiento del magisterio en ejercicio por medio de numerosos cursos de perfeccionamiento y, por otra, la obtención de títulos y la capacitación de maestros sin título. Así, comprobamos una disminución apreciable del número de maestros de escuela primaria sin formación profesional¹⁷⁸. Para la totalidad de América Latina y pese al aumento considerable de personal docente, sólo un 37% del total de maestros en ejercicio carece en 1965 de preparación adecuada, mientras que en 1957 dicha proporción es del 53%. Creemos poder afirmar que éste es uno de los resultados directos del Proyecto Principal. Aunque, a pesar de lo significativo de estas cifras, justo es reconocer que al final del Proyecto, cerca del 44% del magisterio latinoamericano carece todavía de los títulos requeridos, hecho que gravita pesadamente sobre la enseñanza. Esto explica por qué muchas de las actividades del Proyecto Principal de la UNESCO se centran

¹⁷⁸ En: *Crónica de la Unesco*, nº 9; UNESCO; París: 1966; p. 341

fundamentalmente, en la formación profesional de los maestros en ejercicio; incluso que algunos países creen, como se ha dicho, institutos especiales para los maestros sin título.

Nos parece conveniente anotar al respecto de las Escuelas Normales Asociadas que éstas no son seleccionadas por ser inicialmente instituciones de mejor nivel que los del resto del país respectivo. Al contrario, en determinados casos más bien tienen acusadas deficiencias. De esta forma se intenta acreditar que, partiendo de una institución representativa, en el sentido de que tiene análogos problemas y dificultades que las demás, es posible conseguir una mejora muy efectiva en el rendimiento de ellas. Quizás sea por esta razón que las Escuelas Normales Asociadas ejercen en los países donde están establecidas una influencia favorable en los sistemas de formación de maestros. Determinadas realizaciones de las mismas se extienden a otras escuelas y, por otra parte, los expertos de la UNESCO asignados a las Normales Asociadas, así como los expertos itinerantes del Proyecto Principal, prestan colaboración a otras instituciones formadoras de maestros. Finalmente, en las Universidades Asociadas al Proyecto Principal y en el Centro Interamericano de Educación Rural se desarrollan desde 1958, en un plano regional, cursos para la formación de profesores de escuelas normales, de directores e inspectores de educación primaria

En este mismo orden de cosas, reiteradamente se señala desde los inicios del Proyecto, la necesidad de mejorar profundamente la situación económica de los maestros y de robustecer sus derechos profesionales, no sólo como medidas de estricta justicia, sino porque a través de ello y de los mayores estímulos que supone, se fomenta el

interés por la docencia y se seleccionan mejor los aspirantes al magisterio. A pesar de esta insistencia, no es hasta la Cuarta Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal que se aprueba una Recomendación en este sentido: *"Que los gobiernos estimulen el desarrollo de las organizaciones de maestros, les concedan la protección debida y aprovechen al máximo su asesoramiento y cooperación en la tarea de alcanzar las finalidades del Proyecto. Que se asegure la consideración debida a los maestros, tanto en el orden económico, como en lo que atañe a sus derechos profesionales y administrativos, y se implante a su favor, donde no exista, un régimen adecuado de seguridad social"*¹⁷⁹.

Es también larga la lista de actividades y esfuerzos, tanto de los Estados como de la UNESCO, para conseguir dar el impulso necesario en la dignificación del magisterio. Efectivamente, si bien a través de las informaciones se advierte que casi todos los países conceden mejoras económicas al magisterio, muchas de ellas son motivadas por el progresivo encarecimiento de la vida. Las retribuciones del maestro siguen siendo bajas a pesar de los esfuerzos, tanto en relación con el costo de la vida como si se las compara con profesiones cuyas exigencias en preparación o cuya importancia son iguales o inferiores a las del maestro. En cuanto a los derechos profesionales, si bien se observa una tendencia a rodear de mayores garantías de estabilidad a la profesión docente y a asegurar una mayor equidad en los traslados o en el acceso a puestos directivos, la situación del magisterio sigue siendo precaria en algunos países, especialmente si la analizamos, no a través de la legislación, sino de la efectividad que ésta tiene en la práctica.

¹⁷⁹ Citado en: *Ibidem.*; p.: 203.

En efecto, a pesar de estos esfuerzos, la dignificación material del cuerpo de magisterio, queda en pie. La cuestión de los sueldos que, según concreta el Proyecto, deben ser aumentados para impedir que los mejores maestros busquen otra clase de empleo, no se generaliza completamente. Efectivamente, la situación del personal docente, al finalizar el Proyecto sigue reclamando una atención prioritaria; porque de todos los factores que determinan la calidad del esfuerzo educativo, el maestro es el más importante, y es en este sentido, que se requiere prestar preferente atención a los planes de formación, profesionalización y perfeccionamiento del magisterio y a las formas de orientación para los que aspiren a formar parte de los recursos humanos de la educación.

V Preparación de Dirigentes y Especialistas de la Educación.

Para la administración y supervisión de la educación primaria, así como en los campos de formación de maestros o de investigación pedagógica, entre otros, se advierte desde el principio, la necesidad de formar personal especialmente preparado, tanto por ser tareas de creciente complejidad como por la influencia directa que ejercen en la eficacia de los sistemas educativos.

La UNESCO consagra especial atención a este problema y desde los inicios del Proyecto Principal, tanto en las Universidades Asociadas como en el Centro Interamericano de Educación Rural, o mediante

cursos ocasionales, procura preparar núcleos de dirigentes de la educación o de especialistas en diversos campos de ésta.

Para la formación de especialistas en educación, la UNESCO y los gobiernos de la región, establecen desde principios de 1958 cursos anuales (9 meses) en las Universidades Asociadas de Sao Paulo (Brasil) y Santiago (Chile). Ahí, se dan cita cada año un promedio de 30 educadores latinoamericanos (1 por cada país y 10 por el país sede), para realizar estudios universitarios sobre formación de maestros, administración, organización y supervisión escolares; metodología, planes y programas de estudio, psicología, fundamentos de la educación. La UNESCO proporciona a estas Universidades servicios de expertos y alguna suma para libros, equipo e investigación. Por su parte, el Centro Interamericano de Educación Rural coopera también a los propósitos mencionados, dedicándose especialmente a la investigación de los problemas de la educación rural, a la preparación y al perfeccionamiento del personal directivo de este tipo de educación y del profesorado de escuelas normales rurales.

Además de las actividades citadas de las instituciones indicadas anteriormente, que tienen un carácter sistemático y regular, se desarrollan otras, en forma ocasional, como los denominados cursos internacionales, con participación de otros Estados Miembros como España, Bélgica, Francia, Suiza o Italia, sobre: escuelas completas de maestro único; construcciones escolares; profesores de escuelas normales; planamiento de la educación. Por otra parte, se organizan cursos nacionales con participación de la UNESCO, patrocinados por los respectivos Ministerios de Educación y con la participación de especialistas de la Oficina de Coordinación del Proyecto Principal o de

expertos de Asistencia Técnica sobre: perfeccionamiento de inspectores escolares; estadísticas aplicadas a la educación; planeamiento de la educación normal. A parte de las actividades conjuntas de la UNESCO y los gobiernos latinoamericanos mencionadas, estos últimos llevan a efecto diversas actividades encaminadas a la formación o perfeccionamiento de inspectores y directores de escuelas¹⁸⁰.

VI Otras Actividades del Proyecto Principal.

Además de las acciones descritas en páginas anteriores, se desarrollan otras actividades que guardan estrecha relación con las finalidades del Proyecto Principal, y se ponen en práctica medidas de interés común a todas o parte de ellas. En ese orden están comprendidas, por ejemplo, la labor de los expertos en Asistencia Técnica de la UNESCO que trabajan en campos relacionados con las finalidades del Proyecto; las publicaciones de éste; la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de 1962; la concesión de becas y algunos aspectos de la labor de los organismos que tienen a su cargo la administración del Proyecto Principal. Seguidamente hacemos una breve referencia a dichas actividades.

- Asistencia Técnica de la UNESCO. En buena parte de los países latinoamericanos, hay expertos de Asistencia Técnica de la UNESCO cooperando con los Ministerios de Educación en el campo de la

¹⁸⁰ Todas estas actividades desarrolladas en el marco del Proyecto Principal sobre preparación de dirigentes y especialistas en educación, pueden verse con todo detalle en: Op. Cit; *Boletín*; n° 14: 1962; p. 205-208.

educación primaria. Las actividades abarcan diversos campos: planeamiento educativo, formación de maestros, administración y supervisión, educación de adultos, educación rural. Esta labor de Asistencia Técnica, según testimonio de los respectivos gobiernos, ayuda a impulsar de forma eficaz la obra de los países en el campo de la educación primaria.

- Publicaciones. Una de las más importantes publicaciones y que mayor difusión proporciona al Proyecto es el Boletín del Proyecto Principal. Publicación que se inicia a comienzos de 1959 con periodicidad trimestral. En un primer momento es concebido para informar a las instituciones asociadas al Proyecto Principal, a los servicios de educación primaria de los ministerios, a escuelas normales y a las Comisiones Nacionales. Pronto rebasa esos objetivos y es, con el tiempo, mucho más amplia su difusión por el interés que despiertan sus publicaciones, como monografías y bibliografía pedagógica relativas a los problemas de mayor interés para el Proyecto Principal.

- Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina. Conferencia organizada dentro del marco del Proyecto y a cuya preparación y coordinación se orientan los esfuerzos del personal de la Oficina de Coordinación del Proyecto Principal.

-Becas. La concesión de becas, está financiada por la UNESCO, los Estados Miembros u organismos internacionales con o sin cooperación de la UNESCO.

- Oficina de Coordinación del Proyecto Principal. El personal con que cuenta esta oficina son un coordinador y dos especialistas del

programa. Además, con cargo a la Asistencia Técnica, un equipo de planeamiento de la educación integrado por un experto en estadística, uno en financiamiento y otro en planeamiento. También dependen de esta oficina dos expertos itinerantes adscritos a las Escuelas Normales Asociadas. Las funciones que desempeña el personal de dicha oficina son diversas: mantiene permanente contacto con los expertos de Asistencia Técnica que desarrollan programas de educación relacionados con el Proyecto Principal para asesorarlos en los aspectos técnicos de su labor y coordinar su acción; están en estrecha relación con los Ministerios de Educación a efectos del desarrollo de las actividades del Proyecto en los países; supervisan las distintas actividades de las instituciones asociadas al Proyecto; se relacionan con los organismos especializados de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales que trabajan en campos afines, participando en múltiples reuniones a ese efecto; organizan y participan activa y directamente en cursos y seminarios nacionales; llevan a efectos estudios sobre problemas educativos de la región y tienen a su cargo la preparación y edición de todas las publicaciones del Proyecto Principal.

- Comités Nacionales del Proyecto Principal. En la mayoría de los países se constituyen Comités Nacionales del Proyecto en el seno de las Comisiones Nacionales de la UNESCO, que cooperan con los Ministerios en la realización de los objetivos del Proyecto Principal. Algunos de dichos Comités realizan una labor destacada para interesar a la opinión pública en el Proyecto, con objeto de conseguir la mayor cooperación social posible para los objetivos del mismo⁸¹.

⁸¹ Para un mayor detalle de las actividades concretas realizadas por los distintos países y por la UNESCO en las áreas mencionadas, ver: *Ibidem.*; p. 208-210.

De la exposición que en páginas precedentes hemos hecho sobre las actividades emprendidas por la UNESCO y los países latinoamericanos en el marco del Proyecto Principal de Educación, nos parece indicado realizar ahora, una breve reflexión, a modo de síntesis, sobre la evolución y desarrollo del mismo:

1º. La casi totalidad de los países de América Latina crean, como vemos, servicios de planeamiento de la educación desde que se inicia el Proyecto Principal.

2º. La matrícula escolar experimenta un aumento considerable durante el período.

3º. La deserción y repetición escolar sigue siendo muy alta.

4º. El aumento del número de maestros y aulas es correlativo al de la matrícula escolar.

5º. Los presupuestos destinados a educación primaria experimentan un gran aumento, aunque sigue siendo bajo el promedio de costos por alumno.

6º. Casi todos los países de América Latina han revisado sus planes y programas de estudio de educación primaria desde los inicios del Proyecto, completándose dichas reformas con determinadas medidas para mejorar las técnicas pedagógicas.

7º. El problema de la formación de maestros despierta una creciente preocupación en los países, pero pocos de éstos modifican sus planes de estudio para el magisterio.

8º. Las Escuelas Normales Asociadas realizan progresos muy importantes tanto en su labor interna como en la de influencia en los sistemas de formación de maestros.

9°. Las remuneraciones económicas del magisterio son aumentadas en la generalidad de los países en los cinco primeros años, pero siguen siendo insuficientes en relación con el costo de la vida y la categoría de la profesión.

10°. La formación de dirigentes y especialistas en educación adquiere una amplitud muy considerable.

11°. La labor de los especialistas en Asistencia Técnica de la UNESCO en los países, así como la celebración de cursos nacionales, representa una cooperación importante para el desarrollo del Proyecto Principal.

Aspectos Positivos y Negativos de la Extensión de la Enseñanza Primaria.

Desde nuestro punto de vista, el resultado más notable es el aumento de la matrícula escolar en la enseñanza primaria pues, como vemos, de 1957 a 1966 registra una tasa anual equivalente al doble de la tasa de crecimiento demográfico. Por otra parte, es interesante destacar que esa notable expansión de la enseñanza primaria no se consigue a expensas de otras ramas de la enseñanza, puesto que las matriculas correspondientes a los niveles secundario (aumenta un 110%) y superior (el 90%) se duplican durante el mismo período.¹⁸²

Pero, sin lugar a dudas, el primer mérito del Proyecto Principal es el de haber coordinado los esfuerzos de autoridades, especialistas de

¹⁸² Para una información al respecto ver: Angel Diego MARQUEZ; "Evolución de algunas tendencias significativas en educación media"; en: *Boletín del Proyecto Principal* n° 6; 1969; p. 17-26; y n° 7; 1970; p. 42-54; y n° 8; 1970; p. 19-27; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile.

distintos campos, organismos internacionales y ciudadanos en la gran lucha por generalizar la enseñanza primaria, y el haber trazado un cuadro alentador de lo que puede ser América Latina en el futuro.

Desde luego, estos progresos sólo son posibles gracias a un incremento considerable de los gastos relativos a la educación, que en algunos países siguen un ritmo más rápido que el del aumento del presupuesto público o del ingreso nacional. Recordamos, al respecto, que una de las Recomendaciones más importantes de la referida Conferencia de Chile es la que invita a los países de la región a destinar a la educación el 4% de la renta nacional. Muchos de esos países se encuentran, en esos momentos, muy lejos de alcanzar ese porcentaje. Sin embargo, las cosas varían en menos de tres años. La mayoría se acerca en 1965 a la proporción señalada y tres de ellos incluso la superan.¹⁸³

Junto a estos aspectos alentadores, el cuadro de la educación en América Latina en 1966, después de concluido el Proyecto, tiene también partes sombrías, y son muchas las tareas que todavía quedan por hacer a los Estados Miembros y a la Organización. Efectivamente, el Proyecto Principal, pone también de relieve los defectos que aún sufre la enseñanza en América Latina y que constituyen un serio obstáculo a los progresos de la educación, principalmente en las zonas rurales: falta de personal docente, diferencias en las posibilidades y oportunidades que se ofrecen a la población infantil y los adultos para asistir a la escuela, las múltiples causas que impiden a unos y otros acudir a los centros de enseñanza, etc.

¹⁸³ Ver datos concretos en: Op. Cit.; GAMARRA; 1965; p. 131.

Así observamos que la enseñanza primaria, en relación con el total de los tres niveles de educación, representa una proporción considerable de los efectivos más próxima a la que se observa en las regiones menos desarrolladas del mundo, que a la que caracteriza en esos momentos, a los países industrializados. No olvidemos que, desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo, en particular de la mejora de la productividad, la enseñanza secundaria es el nivel más importante, es decir, el que ofrece el mayor rendimiento económico inmediato.

Por otra parte, la ampliación de la enseñanza primaria se logra en la mayoría de las ocasiones, a expensas de la calidad. Se advierte que muchos niños ingresan tardíamente en la escuela primaria, repiten cursos y abandonan las aulas prematuramente. De esta fragilidad relativa de la enseñanza primaria surge como primera consecuencia la vulnerabilidad de la alfabetización en América Latina. Los últimos censos de la década señalan que en algunos de los países más poblados el analfabetismo alcanza en 1966 el 40% aproximadamente¹⁸⁴.

Parece evidente que esa situación requiere reflexión y la adopción de medidas rápidas y enérgicas. Así lo entiende el Director General de la UNESCO, R. Maheu, cuando en la Conferencia de Buenos Aires, señala algunas disposiciones de carácter educativo que es necesario considerar en adelante: "*reformas adecuadas de la reglamentación escolar para que los niños ingresen en la escuela a la edad de seis o siete años, y para lograr que sea más homogénea la edad de los alumnos de cada grado; concentración de las escuelas normales, que se destinarán exclusivamente a los fines de formación profesional;*

¹⁸⁴ Op. Cit.; Crónica de la Unesco ; n° 9; 1966; p. 342.

*mejoramiento de los métodos de capacitación de maestros; reforma de los programas para adaptarlos mejor a las condiciones y necesidades reales de la vida, sobre todo en el ambiente rural; eventualmente, adopción de procedimientos que permitan pasar de grado automáticamente a los alumnos*¹⁸⁵. Estas son las medidas, según la UNESCO, que aconseja tomar la situación en que se encuentra la enseñanza en América Latina al finalizar el Proyecto Principal en 1966.

Pero, ¿son suficientes estas medidas de carácter educativo para resolver totalmente el problema?. Es evidente que no. La solución exige también, y de forma no menos importante, un examen práctico del contexto económico de la educación, aunque sólo sea para determinar, los recursos y las modalidades de financiación que hagan posible esa educación y las oportunidades de empleo que la hacen útil. Tal es precisamente, según criterio del Sr. Mahou, el papel que desempeña la planificación integral al tener en cuenta la totalidad de los factores y su interdependencia, no sólo para proceder a una justa adaptación de los medios a los fines sino, también, y tal vez en primer término, con el fin de determinar claramente los fines propiamente dichos. Sea como fuere, lo importante es comprender bien que, si es cierto que la educación contribuye poderosamente a formar la sociedad del mañana, es la sociedad de hoy la que condiciona en gran medida la educación misma. *"Es inútil soñar con una edad de oro para nuestros hijos y nuestras nietas, y es peligroso prometérsela, mientras nosotros no hayamos logrado escapar de la edad de hierro, con sus*

¹⁸⁵ Idem.

miserias, sus iniquidades y sus violencias"¹⁸⁶, declara en el mismo foro el Director General.

3. EL PROYECTO PRINCIPAL COMO ESTRATEGIA DE COOPERACION AL DESARROLLO.

Características. Presupuestos. Evolución.

En 1956, ante la Conferencia Regional de Educación reunida en Lima para examinar el Proyecto Principal, el Sr. René Maheu hace, por primera vez hincapié en la necesidad de planificar de acuerdo con una perspectiva y un criterio nacionales, y en la necesidad de analizar las relaciones entre la educación y el desarrollo económico y social además, de obtener el apoyo de los organismos internacionales de financiación. Así, pone particularmente de relieve el hecho de que *"la escuela es el más eficaz aglutinante cultural y la base más sólida del progreso y de la independencia espiritual de América Latina"*.¹⁸⁷

Dos reuniones de excepcional importancia para la educación latinoamericana tienen lugar en 1962 en Santiago de Chile: la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social y la IV Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal¹⁸⁸. Los acuerdos establecidos en ellas, unidos a ciertas

¹⁸⁶ *ibidem.*; p. 344.

¹⁸⁷ Ver: *Crónica de la Unesco*; nº 8-9; UNESCO; París; 1956; p. 21.

¹⁸⁸ Celebradas del 5 al 19 de marzo y del 20 al 23 del mismo mes, respectivamente. La Conferencia cuenta con la participación de quince Ministros de Educación y de varios Subsecretarios de Estado, así como de 420 delegados y observadores, procedentes en su mayor parte de América Latina, pero también de los Estados

informaciones sobre tales reuniones, mencionamos resumidamente aquí, por la importancia que tienen dentro del Proyecto en lo que a planificación, cooperación y desarrollo se refiere.

*"En la campaña de desarrollo de la educación en el mundo entero, ha llegado la hora de América Latina"*¹⁸⁹. Estas son las palabras del Sr. René Mahcu, Director Interino de la UNESCO, en la ceremonia de apertura de la Conferencia. Efectivamente, gracias a la documentación aportada por los representantes de los Gobiernos y los estudios de las Secretarías Internacionales, la Conferencia de Santiago tiene que *"precisar tanto el grado de desarrollo actual de la enseñanza en los diferentes países de América Latina como el nivel del progreso del planeamiento de las actividades futuras"*¹⁹⁰. Partiendo de esa base concretamente establecida, la Conferencia se orienta, en la esfera de las investigaciones, hacia el estudio a fondo de las relaciones entre el desarrollo económico y social y el planeamiento de la educación por un lado y, por otro, en el aspecto práctico, hacia la preparación de normas para la acción internacional. En este sentido determina el Director General de la UNESCO los términos de la acción: *"Como los países de Asia en Karachi, como los jóvenes Estados Africanos en Addis Abeba, quisiera que en esta Conferencia determinen ustedes, para el conjunto de la América Latina, los objetivos de la labor que ha de llevarse a cabo e indiquen la dimensión de las posibilidades para que nosotros*

Unidos y del Canadá, de Europa y de Israel. Fue organizada por la UNESCO, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), con el concurso de la OIT y de la FAO. Ver al respecto: *Crónica de la Unesco*; n° 5; UNESCO; París; 1962. Y: Op. Cit.; *Boletín* n° 14; 1962.

189 Op. Cit.; *Crónica*; n° 5; 1962; p. 7.

190 Idem.

*podamos por nuestra parte establecer la proporción de la asistencia necesaria*¹⁹¹.

La Conferencia tiene un carácter fundamentalmente técnico. Se pretende que elabore un conjunto de conclusiones y recomendaciones prácticas para que sean aplicadas por los países Latinoamericanos y por los organismos internacionales¹⁹². En términos generales persigue los siguientes objetivos:

- Examinar las características de la situación económica, social y demográfica de América Latina que en mayor medida influyen en la educación y las exigencias que dichos factores plantean a ésta;
- Precisar la función que corresponde a los sistemas educativos nacionales en el desarrollo económico y social;
- Formular ciertas pautas que puedan servir de guía para elaborar y ejecutar proyectos de educación en relación con los planes generales de desarrollo de los países;

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² A tal efecto sus acuerdos se someten a la IV Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal, que tiene lugar inmediatamente después de la mencionada Conferencia, y a la XII Conferencia General de la UNESCO que se celebra en París en de 1962. Las conclusiones y recomendaciones son consideradas también, por la III Reunión Interamericana de Ministros de Educación de la OEA, a la que se confía el estudio de la política educativa de América Latina en los siguientes 10 años, y por la Conferencia de Ministros de Educación de América Latina, convocadas por la UNESCO en junio de 1962.

- Fijar, de acuerdo con las resoluciones a las que se llegue, las metas de un plan decenal para el desarrollo de la educación en América Latina, y sugerir los medios más adecuados para alcanzarlo¹⁹³.

Al examinar los debates de la Conferencia, no es desorbitado indicar que es la Reunión de mayor importancia entre las celebradas en torno a problemas de la educación en América Latina en la década que nos ocupa. Pensamos que a ello contribuyen varios factores. Por una parte, la originalidad y, sobre todo, novedad del tema central de la Conferencia que congrega en Chile a las más altas autoridades educativas del Continente, a representantes de los sectores de la economía, del campo sociológico y de otros sectores sociales y profesionales, así como, a observadores de organismos internacionales y de países de otras regiones del mundo. Por otra, la coyuntura histórica en que se celebra. Caracterizada por crisis profundas políticas y sociales y por el afán de elevar rápidamente el nivel de vida de los pueblos latinoamericanos a cuyo efecto se otorga especial importancia a la educación. Por último, el volumen y calidad de los informes y documentos de trabajo, sin precedentes, preparados para la reunión por los gobiernos latinoamericanos y especialistas de las diversas organizaciones patrocinadoras. La conjunción de estos elementos y circunstancias conduce, en términos generales, a resultados favorables y positivos, esperanzadores para el futuro.

El Director General de la UNESCO señala en su intervención inicial, como vimos, que llega la hora de América Latina en el campo del desarrollo de la educación en el mundo. Tarea ésta que, según él, no

¹⁹³ En: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 13; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1962; p. 10-11.

compete sólo a los educadores, sino a todos los responsables de la promoción económica y social de los pueblos del hemisferio Occidental. En el mismo discurso precisa el alcance de esos nuevos propósitos al destacar que antes que una necesidad del progreso económico y social, *"la educación es un derecho del hombre; que éste es un fin en sí mismo y que el progreso económico y social es, en último término un medio para lograr ese fin"*¹⁹⁴.

Este planteamiento, desarrollo económico al servicio de las necesidades del hombre, es el que predomina en la Conferencia¹⁹⁵. En ella se examinan, la orientación que en el futuro puede seguirse y las medidas a adoptar respecto a tres problemas fundamentales: la extensión y mejora de la educación para contribuir al desarrollo económico y social; la integración de la planificación de la educación con la planificación económica y social; y la necesidad de la cooperación internacional para la realización de los anteriores propósitos.

En relación con la primera cuestión, la Conferencia formula un conjunto de Recomendaciones para llevar a efecto una reorientación profunda de los sistemas escolares. En ellas se determinan, en líneas generales, la estructura deseable de los sistemas educativos, la

194 Véase el Discurso al que hacemos referencia en: Op. Cit.: *Boletín*; nº 14: 1962; p. 37.

195 El Sr. Prebich, Director principal de la Comisión Económica para América Latina, reitera la necesidad de *"educar para aumentar la productividad y mejorar al hombre, ya que el fin último es el de conseguir la excelencia del hombre"*. Análoga posición mantiene en su discurso inaugural el representante de la OEA, Sr. Sol, al destacar *"cuán distinta sería América Latina si se lograsen organizar los servicios educativos en tal forma que, además de preparar y dignificar al hombre, le dieran aquellos conocimientos y aptitudes que más pueden contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social del propio país"*. En: *Idem.* p. 44 y 46. respectivamente.

duración de los ciclos y el engarce entre ellos para superar las deficiencias existentes y facilitar el acceso a los diversos niveles y, en definitiva, adecuar los diversos sistemas nacionales a los variados y complejos requerimientos que tiene planteados la educación en el momento y sus perspectivas para el futuro¹⁹⁶.

Sobre la educación primaria, objetivo fundamental del Proyecto Principal se destaca, una vez más, la necesidad de su plena generalización en esa década. Se precisan, así, nuevas orientaciones para la formación de maestros y la acción misma de la escuela, en la creencia de que la educación tiene que preparar, eficaz y efectivamente, para una sociedad sujeta a importantes cambios. Al mismo tiempo, sobre la enseñanza media se considera la necesidad de prestar mayor atención a la enseñanza técnica industrial, agropecuaria, comercial y administrativa, sin perjuicio de la modernización de la enseñanza secundaria de carácter general. En este sentido, se recomienda la organización adecuada de servicios de orientación educativa y profesional que, al lado de otros procedimientos, permitan orientar al adolescente y relacionar la formación del individuo con los planes de desarrollo cultural y económico de la sociedad. En el mismo orden de preocupaciones, y en lo referente a las recomendaciones relativas al papel de la universidad, se propone que *"cooperen al estudio y preparación de los planes de desarrollo económico y social de los respectivos países, a que coadyuven, mediante la formación de profesionales, a satisfacer las necesidades que se desprendan de dicha planificación y a conservar y enriquecer el patrimonio cultural"*.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Para una información más detallada al respecto, ver: *Ibidem.* p. 103.

¹⁹⁷ *Ibidem.*; p. 106.

Nos parece interesante destacar la especial atención que la Conferencia presta a la formación profesional y la enseñanza técnica, por el impulso más directo que representa para el progreso económico. Así, se advierte la necesidad de efectuar estudios para conocer la situación de la mano de obra y el empleo; la demanda y oferta existentes a ese respecto; o las alteraciones que el desarrollo económico y el progreso técnico pueden producir en esa relación.

Con las recomendaciones relativas a la educación de adultos y a la educación rural y agrícola se completa un cuadro con sugerencias nuevas que intenta representar en conjunto, al menos en teoría, un verdadero programa para que los sistemas educativos nacionales contribuyan eficazmente al logro de las finalidades de progreso cultural, económico y social que motivan la Conferencia.

Esa parte doctrinal, que contiene al propio tiempo orientaciones para la acción operativa, tiene su complemento en el estudio de los métodos adecuados para su realización. Estos se plasman en las conclusiones y recomendaciones relativas a la integración del planeamiento educativo en el planeamiento económico y social, y en la determinación de las características que debe tener la ayuda internacional para completar el esfuerzo de los países. Una rápida y sintética visión de las recomendaciones sobre esos puntos, muestra la reiteración que se hace de la imprescindible necesidad del planeamiento integral de la educación en los países; de la necesidad de formar expertos en dichos campos en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; la conveniencia de establecer una adecuada coordinación entre los organismos especializados de las

Naciones Unidas con los organismos del sistema interamericano; y la relación inmediata de varios proyectos regionales, entre los que figuran la creación de centros de investigación educativa que estudien, especialmente, la adaptación de métodos y medios modernos de enseñanza, la mejora de la didáctica de las ciencias o, la producción masiva de libros.

Examinaremos a continuación, detenidamente, las repercusiones que la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, tiene para el Proyecto Principal en lo relativo al planeamiento integral de la educación y a la cooperación educativa internacional, los otros dos puntos de discusión destacados de la misma.

La Conferencia pone de manifiesto, que desde que se inicia el Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina, el planeamiento integral de la educación se convierte en un movimiento renovador de los principios y técnicas del desarrollo educativo. En 1962, dieciséis países realizan, de una u otra forma, tareas de planeamiento, bien sea a través de instituciones creadas para tal fin o mediante otros organismos de carácter técnico. No obstante los progresos alcanzados, la idea y las realizaciones de planeamiento educativo tropiezan con algunos obstáculos, entre los que destaca la influencia perjudicial de intereses políticos que llevan a algunos expertos a subestimar la programación técnica y a largo plazo, y a preferir las medidas parciales, de emergencia y de efecto inmediato. Otro problema es la estructura administrativa de los órganos de planeamiento que no se ajusta, en muchos casos, a la naturaleza y propósitos de la planificación educativa. Se produce también, una falta de coordinación efectiva de los organismos de planeamiento educativo con los de

planificación económica y social, con las restantes unidades administrativas de la educación y con las entidades interesadas en el proceso y los resultados educativos. Y, por último, se nota la ausencia de un concepto exacto de la naturaleza y alcances del planeamiento y, particularmente, desconocimiento de sus métodos y técnicas. Por todas estas razones aludidas, las actividades sobre planificación educativa contempladas dentro del Proyecto Principal, se encaminan, a partir de ahora, a paliar en la medida de lo posible, estas deficiencias.

Así, la Conferencia aprueba una serie de recomendaciones en las que solicita a los gobiernos latinoamericanos que pongan en práctica tareas como: establecer o fortalecer donde ya existen, los organismos de planeamiento integral de la educación y dotarlos de la estructura, los recursos y el personal adecuados. Facilitar también una estrecha coordinación entre el organismo central de planificación económica y social y el de planeamiento educativo. Establecer, por último, un mayor contacto entre los organismos de planificación educativa de los países de América Latina para favorecer el intercambio de experiencias. En este mismo sentido, se insiste en que los organismos internacionales competentes incluyan dentro de sus programas de asistencia técnica, la formación de especialistas nacionales en las diversas disciplinas de la planificación educativa, así como el envío de expertos asesores a los países latinoamericanos que lo soliciten. También, particularmente a la UNESCO, la CEPAL, la FAO, la OIT y la OEA, se les pide, que intensifiquen sus estudios para mejorar la metodología del planeamiento educativo integral como parte esencial de la planificación del desarrollo económico y social. Por último, se sugiere al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y

Social, que incluya entre sus acciones la formación de expertos en planificación educativa.¹⁹⁸

En cuanto a la cooperación educativa internacional, tercer punto clave dentro de la Conferencia, los debates, conclusiones y recomendaciones se centran en el fomento y ejecución de los planes educativos en relación con el desarrollo económico y social; en el tipo y volumen de la ayuda internacional en materia educativa y en los recursos internos y externos para la educación.

El análisis de los informes de cada uno de los países sobre tipo y volumen de la ayuda internacional revela que las instituciones internacionales, los organismos especializados y determinados países, aportan una importante ayuda técnica y financiera desde que comienza el Proyecto Principal. Así, se crean centros regionales, se conceden becas, se facilitan expertos, se capacita personal nacional y se facilitan los medios materiales y financieros para el desarrollo de la educación. Los informes demuestran, además, que se llevan a cabo con éxito una gran cantidad de programas de cooperación internacional en cada uno de los países latinoamericanos¹⁹⁹. Pero también se reconocen las graves deficiencias que todavía persisten en la coordinación de la

¹⁹⁸ Para una información más detallada al respecto ver: Op. Cit.: *Boletín*, nº 14; p.131-132.

¹⁹⁹ Los tipos de ayuda internacional que se señalan son los siguientes: El Proyecto Principal de la UNESCO sobre extensión y mejoramiento de la enseñanza primaria en América Latina; Las Misiones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el campo de la educación; Los programas de educación y de enseñanza de las ciencias de la OEA; La ayuda financiera que proporciona el Banco Interamericano de Desarrollo; Los proyectos que en el campo de la educación contribuye a financiar el Fondo Especial de las Naciones Unidas; La ayuda financiera que prevé la Agencia Internacional para el Desarrollo en materia de planes de desarrollo de la educación; los programas bilaterales que ofrecen Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Canadá, España, Francia, Italia, Los Países Bajos, el Reino Unido, Suiza y otros; Los programas auspiciados por fundaciones e instituciones privadas.

ayuda internacional en materia educativa, tanto desde el punto de vista de los países y de las organizaciones que la ofrecen, como de los países que la reciben. Por estas razones, algunas de las recomendaciones que hace la Conferencia, se concretan en la necesidad de organizar en cada país, una oficina de coordinación de la asistencia financiera y técnica con el fin de evitar la duplicación de los esfuerzos y de facilitar reuniones frecuentes con las autoridades nacionales.

De otra parte, las recomendaciones sobre volumen, tipo y prioridad de la asistencia técnica internacional se refieren principalmente a la necesidad de que las partes implicadas adopten una política flexible frente a los complejos problemas que encara el desarrollo de la educación; a que las organizaciones internacionales y demás instituciones, presten atención preferente a las solicitudes de los gobiernos en cuanto al financiamiento de planes de construcciones escolares, equipos de enseñanza, mobiliario escolar; a la formación del personal, a las actividades relacionadas con el planeamiento integral de la educación. Por último, a que la ayuda técnica internacional en expertos se base en una cuidadosa selección de los mismos, donde se tenga presente su competencia profesional y su conocimiento del país y del idioma.²⁰⁰

Las discusiones sobre el segundo de los temas relacionados con la cooperación educativa internacional -recursos internos y externos relacionados con el desarrollo de la educación-, cristalizan en la

²⁰⁰ Todas estas recomendaciones tienen estrecha relación con los objetivos fundamentales del Proyecto Principal, por esto son aprobadas, para su inclusión en el mismo, por la 12ª Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París en 1962.

'Declaración de Santiago de Chile'²⁰¹. En ella se reafirman los compromisos adquiridos en los textos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas, la Constitución de la UNESCO, la Carta de la OEA y los Estados Signatarios de la Carta de Punta del Este²⁰². La Declaración considera de inaplazable urgencia que se de a la cooperación internacional para el fomento de la educación en América Latina, la atención prioritaria que le corresponde, y que además, se oriente esa cooperación hacia dos objetivos: Uno, asegurar a los gobiernos que así lo pidan, la asistencia técnica de las Naciones Unidas, de la UNESCO y de las demás Instituciones Especializadas, de la OEA y de las naciones que estén en aptitud y disposición de ofrecerla. Dos, proporcionarles una efectiva asistencia financiera, mediante préstamos amortizables a largo plazo, que les permitan acelerar a la vez, el desarrollo educativo y el progreso económico y social, sin afectar el gasto total en otras actividades urgentes de promoción nacional.

Según la Conferencia, el decenio constituye una etapa crucial en la historia de América Latina. En él se decide si los 300 millones de habitantes a que ascenderá, muy probablemente, su población en 1970, están o no en posición de alcanzar mejores niveles de vida y de disfrutar de los beneficios derivados de la tecnología y de la cultura. Así pues, la Declaración de Santiago recomienda, que *"mediante organismos nacionales de planeamiento, que convendrá mantener en contacto con aquellos que funcionen en el plano internacional, se*

201 La Declaración es aprobada por todas las delegaciones con la abstención de Cuba. Su discusión en el pleno de la Conferencia da origen a las intervenciones de Estados Unidos, Canadá, Cuba, Bolivia y Chile. *Ibidem.*, p. 77-100.

202 Recordamos al respecto el Plan Decenal de Educación de la Alianza para el Progreso, aprobado en Punta del Este, Uruguay, 1961, donde lo más significativo es la recomendación sobre la necesidad de que cada país adopte planes nacionales de educación que conduzcan a la generalización de la enseñanza en el plazo determinado.

*avance en cada país, a la brevedad posible, en la formulación de programas de desarrollo educativo integrados con los planes de desarrollo económico y social en los cuales, sin desatender la formación integral del hombre, se establezcan las prioridades aconsejables para elevar la productividad de la población, a fin de acelerar el progreso económico y social de todos los habitantes*²⁰³.

Al mismo tiempo se insiste en la necesidad de que todos y cada uno de los Estados, tomen las medidas necesarias para destinar a la educación el máximo de recursos económicos que sea compatible con su capacidad productiva y financiera. Guarden, a la vez, equilibrio respecto a otros gastos sociales, con el fin de alcanzar en 1965 una situación en que América Latina pueda destinar no menos del 4 por ciento de su producto bruto a la educación. Esto significa para los Estados de más bajos recursos, elevar sus presupuestos de educación a cifras que en algunos casos suponen duplicar o más, sus actuales gastos. Esto equivale a endosarle el problema a los Estados sin brindarles soluciones, es decir, sin determinar los medios con que puedan incrementar de manera efectiva el PNB. Algunas recomendaciones de cómo hacerlo deberían haberse señalado por la Conferencia.

Por último, se recomienda que las organizaciones interesadas en colaborar con los países latinoamericanos en la preparación, financiación y ejecución de los programas de educación para fomentar su desarrollo económico y social, estudien las actividades, a corto y largo plazo, con las que cada una de ellas pueda contribuir a llevar a efecto, en las mejores condiciones posibles, los planes educativos de

²⁰³ *Ibidem.*; p. 84.

esos países durante el decenio. Se pretende de esta forma, establecer entre ellos la coordinación necesaria para el logro de los mismos. En este sentido, se pide a la UNESCO que estudie la posibilidad de crear un Fondo Internacional para la Educación en América Latina y que, en tanto se logre ese propósito, invite a todos los Estados Miembros a contribuir para aumentar todos los recursos de los organismos financieros internacionales competentes. El fin es, lógicamente, dar un apoyo eficaz a los esfuerzos emprendidos por los países latinoamericanos.

Al adoptar esta Declaración, los Estados participantes en la Conferencia de Chile ratifican, efectivamente, su decisión de hacer del desarrollo educativo y del progreso económico factores complementarios para lograr, no sólo la prosperidad material de los pueblos que representan sino también, su plena realización en la independencia y en una más amplia justicia social. Efectivamente se considera que la educación, además de constituir un bien en sí mismo para quienes la reciben, *"eleva la dignidad espiritual y moral del hombre e incrementa la capacidad de los individuos y de la sociedad para producir los bienes y servicios que sustentan un nivel de vida más elevado"*²⁰⁴. Vemos así, que la idea fundamental que de aquí se desprende es que las inversiones en educación tienen el más alto rendimiento económico y social, que puede equipararse al que se atribuye a las inversiones en capital social básico. Sin embargo, se considera que este rendimiento se desvanece si la educación no es capaz de adaptar la estructura de sus sistemas y el contenido de sus programas, a las necesidades que impone la modernización de las estructuras sociales y económicas tradicionales de América Latina. La

²⁰⁴ Ibidem. p.127.

educación debe, pues, transformarse en un instrumento mucho más eficaz que en ese momento, para alcanzar los fines del desarrollo económico y social. *"Por su función formativa del hombre, la educación constituye en toda sociedad el instrumento básico de la transformación económica y social"*²⁰⁵. Es decir, los gastos en educación deben tener la más alta prioridad dentro de la planificación del desarrollo económico de cada país, junto con las otras inversiones en capital social básico. Por lo tanto, el monto de los recursos que se destinen a la educación, debe fijarse de acuerdo con el costo en que se incurra al tratar de alcanzar, dentro de plazos razonables, las metas educativas que cada país se propone. Aparecen así reflejados los principios generales de planificación que se proponen durante la Conferencia: La integración del planeamiento de la educación con el planeamiento económico y social debe tener en cuenta los principios enunciados, como base y orientación para las tareas que implica.

Aunque la Declaración de Santiago de Chile, como vemos, contiene principios muy generales y universalmente aceptados por los Estados, que pueden ser suscritos por cualquier país, no se señalan en ella los problemas concretos que afectan a la educación en América Latina, ni el déficit escolar del Continente. No se puede suscribir una Declaración que pasa por alto la cuantía de la deficiencia escolar primaria y la gravedad del analfabetismo. Hechos, que resultan evidentes en los informes de las distintas delegaciones y en las deliberaciones de las distintas comisiones de trabajo. Con cifras y datos es explicada y analizada, por muchos delegados, la realidad del problema educacional. Un cálculo estimado de 15 millones de niños sin escuela y de 70 millones de adultos analfabetos, revela de manera elocuente

²⁰⁵ Idem.

hasta dónde llega el problema educativo. Ahora bien, hay que destacar como un logro positivo de la Conferencia, el haber hecho conciencia firme, en las representaciones de todos los Estados y en los especialistas y observadores, de la dimensión económica de la situación educativa de América Latina.

Una Nueva Orientación del Proyecto Principal.

El balance en cuanto a los avances logrados en la aplicación del Proyecto Principal tiene un reconocimiento entusiasta en la IV Reunión del Comité Consultivo del Proyecto Principal y supone, para los países latinoamericanos y para la UNESCO²⁰⁶, de cara al futuro, importantes sugerencias. A este respecto, el Sr. Maheu, señala los posibles caminos ante el Proyecto, e invita a los participantes a pronunciarse sobre ellos. En definitiva, se opta por sugerir a la UNESCO la conveniencia de concentrar los esfuerzos del Proyecto Principal, a

²⁰⁶ Al día siguiente de la clausura de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, se celebra en Santiago de Chile la IV Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal. En dicha Reunión, se reconoce que el Proyecto Principal acaba de lograr un éxito sin precedentes con la celebración de la Conferencia, ya que a su iniciativa, dentro del marco de acción que le asignó la UNESCO, se debe tan importante reunión. Por otra parte, es la primera vez que el Comité se reúne con todos los representantes de países latinoamericanos.

A ello se agrega la importancia de los temas que aborda entre los que figuran el exámen del desarrollo del Proyecto Principal, las recomendaciones formuladas por la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social relacionadas con el Proyecto, así como las acordadas en ese mismo orden en la III Conferencia de Comisiones Nacionales del Hemisferio Occidental, el Proyecto de Programa y Presupuesto para 1963-64 y las bases para una evaluación del Proyecto, prevista para 1963. Para una información más detallada al respecto puede verse: Op. Cit.: Boletín nº 14; p. 162 y ss. Pueden verse con detalle, el Informe sobre el desarrollo del Proyecto y la índole de los acuerdos adoptados en la Reunión.

partir de ese momento, en torno a la extensión y mejoramiento de la educación primaria, la alfabetización de adultos y al fomento de la cultura popular. Así, las recomendaciones de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, en la parte relativa a la educación primaria y de adultos, son incorporadas al Proyecto Principal como programa de acción para el futuro²⁰⁷. De esta forma, y como consecuencia de la "Declaración de Chile" y de las conclusiones de la IV Reunión del Comité Consultivo, se decide dar una nueva orientación al Proyecto Principal. Veamos en qué consiste.

En la "Declaración de Santiago de Chile" se reconoce que a pesar del intenso esfuerzo realizado por los países latinoamericanos en el campo de la educación, *"será indispensable desarrollar en cada nación, dentro del decenio próximo, programas generales de extensión y mejoramiento de la enseñanza, tanto para compensar las deficiencias debidas a las dificultades económicas y sociales que han constituido serios esfuerzos para su evolución, cuanto con el propósito de adecuar los medios y los sistemas educativos a las diversas colectividades de este hemisferio al ritmo de su crecimiento demográfico que, en la actualidad, es proporcionalmente el más alto del mundo"*²⁰⁸. Continúa recomendando dentro del capítulo dedicado a educación que, *"se conceda primacía a la educación primaria, pues, por ser obligatoria y alcanzar mayor matrícula, debe tener preferencia en el conjunto de*

²⁰⁷ Por todo lo mencionado hasta el momento, y teniendo en cuenta lo limitado de los recursos de los que dispone la UNESCO para prestar su Asistencia Técnica, se aconseja una concentración de esfuerzos en aquellas áreas en las que pueden obtener mejores resultados. Al efecto, es indispensable que se establezcan las correspondientes prioridades y que se procure una relación, cada vez más estrecha, entre las actividades del Proyecto Principal y los planes nacionales de desarrollo educativo.

²⁰⁸ *Ibidem.*; p. 174.

*responsabilidades que asume el Estado en materia de educación*²⁰⁹. Además, en los debates de la Reunión se manifiesta la convicción de que la generalización de la educación primaria tiene que ser el primer objetivo y la base indispensable de todo plan de educación.

A pesar de los objetivos propuestos y de los esfuerzos desplegados por los gobiernos, en el Informe de la Conferencia se reconoce, que el fenómeno del analfabetismo alcanzaba proporciones abrumadoras en algunos países de América Latina, y que sólo un 68% de la población en edad escolar se halla inscrita en los planes de educación primaria. Se reconoce, también, la urgente necesidad de extender los servicios educativos y mejorar los métodos de enseñanza. Porque, sin estas medidas, es de esperar que la educación quede a la zaga de la evolución general de la sociedad y no logre alcanzar el ritmo que exigen, el rápido crecimiento de la población y los planes existentes para elevar los niveles de vida de la población.

Así, ante la pavorosa realidad que representa la cifra de 700 millones de analfabetos, la UNESCO aprueba en la Conferencia General²¹⁰ de 1962, dentro de las actividades del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la organización de una Campaña Mundial de Alfabetización. Para incorporarse a la misma, América Latina cuenta, entre otros, con dos instrumentos dentro del Proyecto Principal que son de singular eficacia: el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL), en Pátzcuaro (México)

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ Ver: UNESCO: Conferencia General. Resoluciones; 12ª Reunión; UNESCO; París; 1962; p. 25-30. En estas fechas estaban previstos la realización de dos proyectos de alfabetización funcional: uno en Ecuador (Véase: *Crónica de la Unesco*, n° 7-8; UNESCO; París; 1966.) y otro en Venezuela, (Véase: *Crónica de la Unesco*, n° 9; UNESCO; París; 1966.)

que funciona bajo los auspicios de la UNESCO y de otros organismos internacionales desde 1951, y el Programa Indigenista Andino, en el que cooperan la OIT, la UNESCO, y los gobiernos de los países de la zona Andina.

Por otra parte, la iniciativa de la UNESCO en el sentido de promover un movimiento a escala mundial de erradicación del analfabetismo, encuentra un terreno excelentemente abonado por las campañas nacionales que ya se han emprendido en casi todos los países de la región latinoamericana. Estas campañas, se caracterizan por tener un carácter nacional, con participación de todos los sectores, públicos y privados. Al planearlas se considera, como un requisito indispensable, la preparación de voluntarios alfabetizadores. Al mismo tiempo, se previenen los fondos necesarios para que las iniciativas no se frustren por falta de recursos y de la provisión de los materiales mínimos necesarios. Se contempla, en definitiva, la transformación gradual de la acción alfabetizadora en un proceso más amplio de seguimiento a través de planes permanentes de educación de adultos. En definitiva, por primera vez comienzan a desaparecer las desacreditadas campañas esporádicas, basadas en esfuerzos parciales y aislados, hechas con finalidades más políticas que educativas, y se las reemplaza por esfuerzos más coordinados para poner en práctica programas de educación de adultos encuadrados orgánicamente en los planes nacionales de desarrollo de la educación.

Probablemente una de las actividades más significativas realizadas dentro del marco del Proyecto Principal sea la de la educación de adultos, incorporada tardíamente. Efectivamente, en el campo de la educación de adultos se pueden constatar también progresos de gran

importancia. En casi todos los países las campañas ocasionales de alfabetización ceden, poco a poco, el lugar a unos planes más sistemáticos de alfabetización funcional y, hacia el final de la década, a planes nacionales de educación integral de los adultos y de desarrollo de la comunidad. Es decir, se enriquece el concepto, se amplían los objetivos y se renuevan las técnicas de enseñanza. Proceso este, al que contribuyen, en una buena proporción, el Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo (Teherán, 1965); la Conferencia Regional sobre Planeamiento y Organización de Programas de Alfabetización en América Latina y el Caribe (Caracas, 1966), y la importantísima y sistemática labor que desempeña el CREFAL en el campo de la formación de especialistas y dirigentes.

Todas estas actividades tienen, además, el propósito de difundir aquellas iniciativas que puedan servir de antecedente a otros países para la elaboración de sus propios planes de alfabetización y de educación de adultos, o para la confrontación de dichas iniciativas.

Mecanismos de Cooperación y Coordinación.

Después de examinar las diversas Recomendaciones que en materia de educación primaria y de adultos aprueba la Conferencia de Chile, en las que quedan señaladas las necesidades más urgentes en estas esferas, el Comité reafirma la validez de los objetivos fundamentales del Proyecto Principal de la UNESCO, y considera que el logro de los mismos, no obstante los esfuerzos realizados, sigue siendo una

necesidad tan imperiosa como en 1956, cuando son enunciados por primera vez. De esta forma, formula una serie de recomendaciones que suponen una nueva y más extensa orientación del Proyecto Principal, a saber:

En primer lugar, se considera, por primera vez, la necesidad de establecer una estrecha coordinación del Proyecto con el resto del programa de educación de la UNESCO para América Latina. Tal sugerencia pretende ampliar el campo de acción del Proyecto, como ya se hizo cuatro años antes, al incluir en el mismo el planeamiento integral de la educación. Ahora, se pretende introducir, además de las finalidades ya existentes relativas a la educación primaria y a las de planeamiento, las de educación de la comunidad, enseñanza técnica, enseñanza secundaria y superior. Junto a esto, acentúa la primitiva concepción del Proyecto, es decir, la extensión de la enseñanza primaria. Visto así, esto permite una intensidad mayor de los esfuerzos que compensa lo que se pierde en extensión²¹¹. El problema consiste, en definitiva, en optar entre un Proyecto Principal que abarque todas las actividades del programa de educación de la UNESCO en América Latina, o un Proyecto circunscrito a determinadas actividades. Del análisis de las discusiones y debates del Comité, que a continuación exponemos, parece deducirse que se opta por la primera de las opciones, es decir, por un Proyecto que abarque todas las esferas y áreas de acción de la Organización.

El Proyecto Principal, en estrecha coordinación con el resto del programa de educación de la UNESCO para la región oriente, a partir

²¹¹ Ver Recomendaciones del Comité Consultivo en Op. Cit.; *Boletín* n° 14; p. 166-67.

de ahora sus esfuerzos, hacia la promoción de actividades que permitan concentrar todos los recursos de los que el Proyecto dispone. El objetivo es, pues, obtener un mejor y más amplio rendimiento en áreas de acción prioritarias, entre las que cabe señalar:

-La educación primaria para todos los niños en edad escolar.

-La alfabetización de adultos y el desarrollo de la comunidad, particularmente en las zonas rurales.

-La adecuada formación y perfeccionamiento de maestros, supervisores, administradores y especialistas en educación, de forma cada vez más amplia.

-La investigación, experimentación y difusión de nuevas técnicas y métodos pedagógicos.

-La producción y fomento de publicaciones relacionadas con el Proyecto Principal y de materiales de lectura y audiovisuales. El establecimiento de bibliotecas escolares y salas para lectores, para extender la labor de la escuela y elevar el nivel de la instrucción popular.

-Los programas de información pública relativos al Proyecto, para llevar a todos los sectores de la población, el convencimiento acerca de la necesidad y la urgencia de alcanzar los objetivos prioritarios señalados.

Al mismo tiempo, en un intento de coordinación de todas las partes implicadas en el Proyecto, el Comité Consultivo decide, a partir de entonces, convocar las reuniones de los Ministros de Educación de la Región, conjuntamente con las suyas. Con el mismo fin, se pretende que la UNESCO incluya en su programa general de actividades para América Latina y en la cooperación que presta al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la investigación y la formación de expertos en planeamiento educativo. Y que conceda atención principal, en todas sus actividades, a las repercusiones que la educación primaria tiene en otros niveles, en particular en el medio, y a la integración de los planes de educación general y técnica con los programas de desarrollo económico y social de cada país latinoamericano²¹². Así, la Conferencia General de la UNESCO en su 12ª Reunión²¹³, autoriza al Director General a:

- Fomentar y emprender estudios y encuestas sobre diversos problemas referentes al planeamiento de la educación en relación con el desarrollo económico y social de América Latina.

- A ayudar a los Estados de América Latina que lo pidan, a establecer los servicios y formar el personal necesario para el planeamiento de la educación, y a preparar los planes de desarrollo de la educación a largo plazo.

- A contribuir al funcionamiento de una sección de planeamiento de la educación en el Instituto Latinoamericano de Planeamiento Económico

²¹² *Ibidem.*: p.175 y ss.

²¹³ Ver: *Op. Cit.*; Conferencia General: 1962: p. 30-33.

y Social creado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina.

A proseguir la acción encaminada a mejorar los servicios estadísticos de la educación.

- A proporcionar ayuda técnica para desarrollar y mejorar las posibilidades ofrecidas a las mujeres y jóvenes en materia de enseñanza.

Nos parece necesario destacar especialmente como novedad que introduce el Proyecto después de la Conferencia, la Recomendación para *"utilizar en la mayor medida posible, los servicios del Centro Regional de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad de América Latina, establecido en Pátzcuaro (México), así como los de sus graduados, en los programas nacionales de desarrollo de la comunidad y en las campañas de alfabetización que emprendan, especialmente para el planeamiento y ejecución de proyectos, la formación de personal y la producción de material didáctico"*²¹⁴. Además de *"Cooperar con la OIT en la ejecución del Programa Indigenista Andino, asumiendo la responsabilidad técnica de las actividades docentes del Programa."*²¹⁵

Si bien en el período que nos ocupa la acción de la UNESCO, como se ha intentado demostrar anteriormente, no es fruto de la improvisación ni resultado de decisiones circunstanciales y arbitrarias, las contribuciones que en adelante debe ofrecer, han de permitir

²¹⁴ *Ibidem.*; p. 32.

²¹⁵ *Ibidem.*

franquear una nueva etapa, dar un paso más, en el camino de la racionalidad y de la cientificidad de la acción y cooperación internacional, cuyo profundo significado y trascendencia es obvio destacar.

El Modelo de Planificación. Características.

No obstante lo expuesto en páginas anteriores, no debemos pensar que el planeamiento global del desarrollo y el planeamiento integral de la educación han hecho grandes progresos en América Latina desde que fueron impulsados por la CEPAL y por la UNESCO. Ciertamente es que la idea es difundida y aceptada, al menos de palabra, y que en la mayoría de los países se crean oficinas de planeamiento, algunas de las cuales producen diagnósticos útiles y hasta planes viables. Pero está lejos de comprenderse con claridad y de reflejarse en los hechos, entre otras razones, por la muy simple de que en la mayoría de los países, como afirma Vera Lamperein, a finales de los 60. " *es todavía excepcional la formulación de políticas coherentes de desarrollo a medio o largo plazo*"²¹⁶. En lo que a planeamiento de la educación se refiere, continúa Vera " *o se esperan las metas de unos planes globales que no se plantean, o si se plantean no son aprobados ni se cumplen, o se cae en el miope ejercicio de ajustar las metas cuantitativas de la*

²¹⁶ VERA LAMPEREIN, O.: 'Problemas de una nueva educación en América Latina'; en: *Perspectivas de la Unesco*; n° 571; UNESCO; París; 1970; p. 22

*educación a unas supuestas necesidades de recursos humanos que son una mera proyección del statu quo*²¹⁷.

Sin embargo, podemos afirmar que el Proyecto Principal contribuye, de manera decisiva, con la colaboración de las instituciones mencionadas y, modificando de paso la política educativa de la UNESCO en el mundo, a divulgar una idea: la estrecha relación que existe entre educación y desarrollo económico y social, y una de sus consecuencias, la planificación integral de la educación.

Otro factor positivo que conviene destacar, es la aproximación de educadores y economistas. La Conferencia de Lima de 1956 expresa, por primera vez, aunque sin definirla exactamente, la idea de correlación íntima entre el planeamiento de la enseñanza y el desarrollo económico y social. Posteriormente, la Conferencia de Santiago de Chile de 1962, pone nuevamente de manifiesto la necesidad de ese acercamiento. Pero no es hasta la Conferencia de Buenos Aires de 1966, que se produce el acercamiento de los encargados del planeamiento económico y los Ministros de Educación latinoamericanos²¹⁸.

En este período al que nos estamos refiriendo, se establece de una forma sistemática la vinculación entre la educación y el desarrollo, el enfoque denominado de 'recursos humanos' tiene una notable primacía. Así, se cae en una posición economicista en la que se

²¹⁷ Idem.

²¹⁸ Nos referimos a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y del Caribe, celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 21 al 25 de junio de 1966, un año después de que finalizara el Proyecto Principal.

considera a la educación como un mero medio de producción de recursos humanos para el desarrollo, como un factor productivo. Evidentemente, este enfoque no se origina en América Latina, ni es aplicado exclusivamente en la región²¹⁹.

Esta visión tecnocrática de las relaciones entre el desarrollo y la educación, así como otras corrientes de la economía de la educación que centran sus preocupaciones en la contribución de la educación al crecimiento económico (relación educación-PNB), se van lentamente superando. Se advierte, que las conexiones entre la educación y la economía no son simples y lineales como con cierta ingenuidad se supone. Este proceso lleva a adquirir cierta conciencia de la complejidad de la problemática relativa a las conexiones entre la educación y el desarrollo económico y social. Se percibe, con nitidez, la necesidad de profundizar en el estudio de la temática relativa a la influencia de la educación en la fuerza de trabajo, en la estratificación y en la movilidad social, en la distribución de la renta, en la participación en el consumo y en el bienestar social. Más aún, se advierte que, si bien se aumentan los niveles de producción en la región, y si bien otros indicadores económicos muestran grandes progresos, las diferencias entre los países desarrollados y los países subdesarrollados, siguen acentuándose y que, en el interior de los países los grupos menos favorecidos continúan en situación

²¹⁹ Desde los alrededores de 1960 en que los norteamericanos Schultz, Becker, Mincer, Dennington, etc., echaron las bases de una nueva ciencia económica -la llamada economía de los recursos humanos que otros investigadores fueron estructurando hacia una nueva disciplina que se denomina economía de la educación, los educadores, los pedagogos o los profesionales de las ciencias de la educación asistimos sin mucho éxito en el esfuerzo por contrarrestarlo a lo que se puede llamar una 'economización de la educación', a la pérdida o a la insuficiente consideración de la dimensión humana de la educación, a la tecnocratización de la educación, en síntesis: a una deshumanización de la educación.

tremendamente desfavorable en relación a las minorías que concentran en sus manos el poder económico y tienen el más alto nivel de ingresos. Frente a esta constatación aparecen ciertas dudas básicas, esenciales. El director del PNUD para América Latina y el Caribe, señor G. Valdés, las sintetiza en estas dos preguntas: ¿Desarrollo para quiénes? ¿Desarrollo para qué?. La realidad muestra, según palabras de Valdés, que *"en gran parte el beneficio es para los mismos que, por razones de educación, entrenamiento y condiciones financieras, tecnológicas y de mercado, se insertan en los centros dinámicos de las metrópolis mundiales a través de actividades que son incapaces de arrastrar en un movimiento ascendente a los sectores mayoritarios"*²²⁰. Pero tal realidad no es aceptable y es necesario en consecuencia encontrar las vías para transformarla.

La respuesta a la segunda pregunta es compleja, porque hace referencia al tipo de sociedad y de civilización que se desea plasmar. Qué tipo de desarrollo está buscando la humanidad y particularmente la región latinoamericana, qué tipo de sociedad, qué tipo de hombre, y por ende, qué tipo de educación y de cultura, son preguntas que acucian a los políticos y a los dirigentes de la educación.

Los organismos internacionales, particularmente la UNESCO, comprometidos en los esfuerzos de cooperación para el desarrollo se ven en la necesidad de profundizar en esta problemática y de encontrar respuestas que puedan servir para dar un nuevo sentido a su acción, para tornarla más efectiva, más justa y más compatible con los principios que presiden su acción.

²²⁰ VALDES, G.: "¿Desarrollo para quiénes? ¿Desarrollo para qué?"; en: *Perspectivas*, vol. VIII; n° 3; UNESCO; París; 1978; p. 333.

El Modelo de Cooperación. Características.

Las actividades de cooperación técnica desarrolladas por los países de América Latina y el Caribe se enmarcan en las doctrinas educativas elaboradas en diferentes reuniones realizadas en la región. A partir del Seminario Regional de Educación celebrado en Caracas en 1948, se crea, paulatinamente una doctrina Latinoamericana sobre diversos aspectos de la educación adaptada a la realidad y a las necesidades del continente.

Es muy largo puntualizar todos los acontecimientos, muchos de los cuales ya mencionamos en otros apartados de este trabajo, a través de los cuales se generan las grandes líneas políticas que orientan las acciones tendentes a resolver los problemas educativos considerados como prioritarios. No obstante, consideramos conveniente destacar los siguientes: 1º. Las cuatro reuniones que tienen lugar en Lima en abril y mayo de 1956²²¹, que dan a las actividades de educación en América Latina algunas orientaciones que no está de más recordar. Primero, se hace un llamamiento a la cooperación internacional para ayudar a la financiación de la educación. Segundo, se expresa por primera vez, aunque sin definirla exactamente, la idea de correlación íntima entre el planeamiento de la enseñanza y el desarrollo económico y social. Y tercero, tiene su origen el Proyecto Principal

²²¹ Nos referimos a La Conferencia Regional de la UNESCO sobre extensión de la enseñanza primaria; La Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación; La Segunda Reunión del Consejo Cultural Interamericano, ambas debidas a la OEA. Y la Conferencia General de la UNESCO.

sobre Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina. 2°. La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social (Santiago de Chile, 1962). 3°. La Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico (Buenos Aires, 1966).

Los estudios de base preparados por la UNESCO y por otras organizaciones internacionales participantes en ocasión de cada una de dichas reuniones, ponen de relieve, los problemas educativos más agudos que afectan a la región y las tendencias educativas principales que se verifican en un determinado período de tiempo. Los informes finales de las mismas, como vimos, ofrecen líneas doctrinarias y alternativas de política para la solución de la problemática examinada. Pero, por otra parte, algunas de las obras publicadas por la UNESCO, dentro del marco del Proyecto Principal²²², ofrecen un amplio panorama de la educación en cada uno de los respectivos momentos en que se publican y, además, analizan críticamente los avances logrados y muestran las principales deficiencias e inadecuaciones de los sistemas. Además, si bien en la casi totalidad de las reuniones los problemas educativos son examinados en la perspectiva del desarrollo, varias reuniones están, específicamente dedicadas, al estudio de las relaciones entre la educación y el desarrollo económico y social²²³.

²²² Sirvan como ejemplo: "La Situación Educativa en América Latina", 1960. "Evolución y situación actual de la Educación en América Latina", 1976. La redacción de ambas obras estuvo a cargo de la Oficina Regional de Educación para América Latina de la UNESCO. La primera de ellas se refiere específicamente a la situación en el nivel primario y la segunda a la totalidad del sistema.

²²³ Cabe citar entre ellas la Conferencia ya mencionada de Santiago de Chile y la Conferencia de Ministros realizada en Buenos Aires.

De otra parte, los organismos internacionales que financian el Proyecto Principal y otros varios proyectos educativos que se desarrollan en la región, así como la UNESCO en tanto que agencia de ejecución de los mismos, tratan de llevar adelante sus actividades dentro de las directivas trazadas por los ya mencionados seminarios, conferencias y reuniones. Especialmente, y de igual modo, las actividades desarrolladas mediante el Proyecto Principal, como hemos señalado, se inspiran en los grandes principios esbozados por los citados acontecimientos, que se inscriben, lógicamente, en el marco mayor de las resoluciones adoptadas por diversas conferencias internacionales y por la Conferencia General de la UNESCO. Puede, por tanto, afirmarse que, desde un perspectiva teórica, la cooperación técnica ofrecida por la UNESCO se basa en un conocimiento previo de la situación educativa global, de las realidades particulares y de los problemas específicos que se pretenden resolver.

Dentro del proceso de reflexión sobre la problemática educativa que se genera en la región en la década estudiada y de las acciones prácticas derivadas de él, pueden distinguirse varias etapas. Dichas etapas, como todo intento de periodización histórica, pueden resultar un tanto arbitrarias. No obstante, pueden ser útiles como elementos ordenadores a los fines del presente estudio.

En una primera etapa, que puede situarse en la década de los cincuenta, se elaboran ciertos elementos conceptuales básicos y se generan las informaciones que sirven para enfrentarse con los problemas más urgentes: extensión y mejoramiento de la educación primaria, alfabetización o formación del personal docente. Es una etapa de realizaciones para resolver, más que nada, situaciones

apremiantes y problemas prácticos de tal magnitud que no exigen mayor fundamentación teórica. Cabe reconocer que la mayor parte de las acciones desarrolladas durante esta etapa son concebidas desde una perspectiva 'pedagógica', es decir, centrada en una visión predominantemente educativa y, por tanto, parcial y fragmentaria de la realidad.

A partir del Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, (Washington, 1958), se inicia una segunda etapa en la que se tiende a superar concepciones educativas estrechas y paralizantes y a integrar la educación en los esfuerzos de planificación. Y, así, como vimos, se concibe el planeamiento como un medio para integrar la solución de los problemas educativos con la solución de los problemas sociales, culturales, políticos y económicos. Las sesiones de la Comisión del Programa en la Conferencia General de la UNESCO de 1960 son ilustrativas a este respecto. En ellas el Sr. René Maheu expresa que *"Lo que hasta hace unos años había sido un simple problema pedagógico, corresponde hoy a la esfera del planeamiento económico y financiero íntimamente relacionado con el desarrollo mismo de las sociedades latinoamericanas"*²²⁴. Por estas razones, en esta misma Conferencia, se invita, por primera vez, a los Estados Miembros de América Latina a: *"preparar y ejecutar planes integrales de educación, especialmente para la enseñanza primaria"*, y a *"investigar las causas sociales y económicas que impiden a los niños en edad escolar asistir a la escuela"*, pero además se les insta a *"adaptar la administración escolar y los planes de estudio a las aptitudes de los*

²²⁴ En: Conferencia General. Resoluciones: 11ª Reunión: UNESCO; París; 1960: p.32.

niños y a las necesidades y evolución social de los países"²²⁵. De esta forma, y para lograr esta finalidad, la UNESCO autoriza al Director General a que en materia de planificación de la educación y dentro del marco del Proyecto Principal, se ayude a los Estados latinoamericanos en la formulación de los planes integrales de educación y en la preparación de estudios estadísticos, sociales, económicos, administrativos y pedagógicos que exige un adecuado planeamiento integral de la educación.

Sin embargo, es a partir de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social, cuando se examinan con mayor profundidad y sistematicidad las relaciones entre los aspectos económicos y sociales y la educación. En ella se estudian, como vimos, los elementos de la situación económica, social y demográfica de América Latina que ejercen mayor influencia sobre la educación, así como las exigencias que esos diversos elementos imponen a la educación. Se precisa, además, el papel que incumbe a los sistemas educativos en el desarrollo económico y social. Y en definitiva y, como ya analizamos, se tiende a formular ciertas normas en las que pueden inspirarse los países para elaborar y ejecutar proyectos educativos en relación intencional con los planes de desarrollo económico y social.

Un hito altamente significativo dentro de esta etapa lo constituye la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico (Buenos Aires 1966). El Proyecto Principal ha concluido un año antes y, en dicha Conferencia se reconoce el grado todavía insatisfactorio de integración del planeamiento de la educación en la política general de desarrollo económico y social con los planes

²²⁵ *Idem.*

globales en que la misma se formula, y se hacen diversas recomendaciones tendientes a profundizar el análisis metodológico, "en especial de los criterios para integrar los aspectos de recursos humanos en los planes generales".²²⁶

En la XV sesión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, Quito, 1973) se hace palpable la necesidad de revisar ciertas concepciones en torno al desarrollo y hacer hincapié en los objetivos sociales del mismo. El documento conocido como 'Evaluación de Quito', pone especial énfasis en los objetivos sociales del desarrollo, en sus aspectos cualitativos y en el carácter integral de las estrategias para propiciarlo. En el mismo sentido, la UNESCO reconoce -en la ya citada obra publicada en 1976- que, al iniciarse la década de los setenta, se evidencia en América Latina la necesidad de una evaluación retrospectiva de los esfuerzos de desarrollo realizados hasta entonces. La percepción de que a pesar de esos esfuerzos, los problemas fundamentales de orden económico y social persisten, y en algunos casos, se han agudizado, exige una revisión a fondo de la concepción misma del desarrollo que prevalece, así como de las políticas y las estrategias puestas en práctica.²²⁷

Esta conciencia de la necesidad de revisar el concepto de desarrollo, de recalcar los objetivos sociales del mismo, de destacar el carácter integral de las estrategias para lograrlo, de utilizar enfoques

²²⁶ Op. Cit: *Perspectivas*, 1978; p. 332.

²²⁷ De la sesión de Quito daremos cuenta en el análisis de la década de los setenta por la influencia que tiene en la misma. Aquí es citada a modo de conclusión crítica al período en el que nos situamos. Por otra parte, la obra de la UNESCO aludida es, naturalmente, "Evolución y situación actual de la Educación en América Latina", publicada en 1976 y en la que, como decimos, se hace un repaso a la situación en la década de los sesenta.

unificados, obligan a replantear el papel de la educación en los procesos de desarrollo. Se configuran así los elementos que dan origen a lo que se puede considerar como tercera etapa, años setenta, en el desarrollo del proceso de reflexión continental y de acción cooperativa internacional en el ámbito educativo. La Conferencia de Venezuela (1976) y la puesta en marcha del proyecto 'Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe' a fines de 1975²²⁸, constituyen, como veremos en páginas posteriores, dos elementos básicos en la configuración de esta tercera etapa. Es una etapa que se beneficia de una vasta experiencia, pero que asume una gran responsabilidad. Las etapas de las declaraciones teóricas han sido superadas y sus resultados no son nada halagadores. Corresponde, pues, a esta etapa superar ciertos errores del pasado y concebir las estrategias integrales que generen el tipo de educación y de desarrollo que los pueblos de la región desean, necesitan y al que tienen legítimo derecho.

4. REPERCUSIONES DEL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION EN EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA.

Repercusiones en el Desarrollo Socioeconómico.

Durante las décadas de los 50 y 60, América Latina pone a prueba las teorías prevaletientes de desarrollo económico, mediante el intento

²²⁸ Estas dos iniciativas son analizadas con detalle en el capítulo posterior, por entender que son dos elementos configuradores de ese período.

de aplicar las políticas y planes que de aquéllas derivan. A ello siguen éxitos parciales y el crecimiento impresionante de sectores de algunas economías nacionales. Pero, sin embargo, a finales de los 60, todo indica que no puede contarse con un crecimiento sostenido del mismo tipo y que, en todo caso, ese crecimiento no reduce la magnitud de los problemas de la pobreza y la inestabilidad, ni achica la diferencia entre los ingresos por habitante de América Latina y los de los países cuya industrialización ha sido anterior. En otras palabras, no puede afirmarse que esté en marcha un proceso dinámico y autosostenido que responda a las esperanzas expresadas por el término 'desarrollo'. En palabras de M. Wolfe "los conceptos de desarrollo como un crecimiento de la producción que depende directamente de la tasa de inversión o como resultado de la modernización de instituciones clave en países que exhiben algunos síntomas de subdesarrollo, han sido ineficaces como criterios orientadores de una política"²²⁹. De ahí que, según el autor, los mecanismos formales de planeamiento creados por casi todos los países de la región sólo puedan ejercer una influencia limitada e intermitente. Como consecuencia, la consiguiente revisión de la connotación del concepto del desarrollo y de las condiciones para alcanzarlo que se lleva a cabo, confluyen en una interpretación del desarrollo como un proceso de cambio social, entre otras cosas²³⁰. Según algunos estudiosos del proceso de planificación en América Latina, hay que identificar en las sociedades los grupos que propician u obstaculizan este cambio y vincular las estrategias de acción a las características de tales grupos. Aún más, el objetivo de esas estrategias es lograr que los estratos mayoritarios de la población,

²²⁹ WOLFE, M.: "Educaión, estructuras sociales y desarrollo en América Latina": en: *Actas IV Congreso Mundial de Sociología*; Evian: septiembre 1966; p. 5.

²³⁰ *Ibidem.*; p. 6.

cuya participación en los cambios y el crecimiento es sólo marginal, se incorporen tanto a la pugna por el desarrollo como a los beneficios de sus frutos. Esto implica, consecuentemente, que los estratos marginados deben intervenir activamente en la definición de las sociedades nacionales que emergen del proceso de desarrollo y que, por lo tanto, esas sociedades futuras no pueden calcarse de los modelos de países ya industrializados o desarrollados.

De estas proposiciones podemos concluir que al menos, plantean dos interrogantes: Primero, que la interpretación del desarrollo como proceso de cambio social supone de inmediato la necesidad de evaluar el potencial de los sistemas educativos como instrumentos de cambio y, segundo, que los sistemas educativos de la región presentan un marcado paralelismo con las economías, tanto en la índole de su crecimiento como en el proceso de redefinición a que están siendo sometidos.

Y es que, en la enseñanza, como en otros sectores de acción social y en las propias economías, se toman modelos y normas de sociedades urbanas industrializadas y se imponen a realidades diferentes: sociedades rigidamente estratificadas, predominantemente rurales, en que la tradición educativa pone el acento en el título profesional y en los símbolos culturales que se consideran apropiados para élites determinadas de antemano por los lazos de parentesco. En educación, América Latina incorpora modelos diferentes e incompatibles desde mediados del siglo XIX, cuando se dictan las leyes de educación universal y durante muchos años misiones procedentes de Europa y Norteamérica trabajan en la modernización de los sistemas de

enseñanza²³¹. Posteriormente, el estímulo y el asesoramiento técnico que, como hemos visto, proporcionan a la extensión de la enseñanza los organismos internacionales -entre ellos destacadamente la UNESCO- refuerzan tendencias manifiestas desde hace mucho tiempo. Los intentos de aplicar una serie de modelos educativos importados ofrecen otro interesante paralelo con las economías, en las cuales esos modelos han predominado largamente en las esferas teóricas y en la política aplicada. Porque, *"en la educación, como en las economías y en los sistemas políticos, las estructuras tradicionales han mostrado una permeabilidad y una capacidad de adaptación sorprendentes para absorber modelos importados, para cambiar sin llegar a la transformación fundamental que hoy se considera indispensable para el desarrollo dinámico"*²³².

El anhelo de educación y la fe en las ventajas que ésta proporciona, como el propio anhelo de desarrollo, se extiende a todos los estratos sociales. En términos estadísticos, parece que las masas de población obtienen más beneficios directos de la ampliación educativa que de la mayor producción de bienes. Al mismo tiempo, la extrema disparidad en la distribución de la enseñanza corre pareja con la distribución de los ingresos y de la riqueza, y ayuda a reforzarla. Según Wolfe, sólo algunas minorías, en general las mismas que disfrutaban de los avances económicos, pueden aprovechar la oferta creciente de servicios educativos. Esta desproporcionada participación de las minorías vicia los sistemas educativos y por ende, restringe su capacidad de ganar o

²³¹ Al respecto puede verse la interesante obra de WEINBERG, G.: *Modelos Educativos en la Historia de América Latina*; Kapelusz; Buenos Aires; 1984.

²³² Op. Cit.; WOLFE; 1966; p. 6. La permeabilidad de las estructuras tradicionales a la modernización es analizada en un estudio de la CEPAL, en 1963 denominado: "El desarrollo social de América Latina en la postguerra"; en: *Boletín Proyecto Principal* nº 2; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1967; p. 5-27.

mantener la plena participación de otros estratos sociales: *"En casi todos los países latinoamericanos la participación de la mayoría de bajos ingresos sigue siendo marginal y decepcionante... Son limitadas las ventajas prácticas ofrecidas a los niños de esos estratos por el tipo de educación que pueden obtener y también es menor que el esperado provecho que pueden derivar los países, en favor de su desarrollo económico, de los esfuerzos que hacen por perfeccionar su potencial humano"*²³³.

Las discrepancias entre las esperanzas cifradas en la educación y el beneficio real que de ella se obtiene no se da sólo en el grado primario, donde se concentran los grupos mayoritarios de bajos ingresos, pues, el alto porcentaje de fracaso estudiantil que caracteriza a todo el proceso de enseñanza hasta el final de los cursos universitarios indica la falta de correspondencia entre la oferta de educación y la capacidad de grandes grupos de las capas sociales medias inferiores para hacer uso efectivo de ella, así como la ineficiencia con que se utilizan los recursos públicos destinados a la educación. La migración creciente de profesionales a otras regiones y la tendencia sostenida por incrementar el empleo público, también son otros tantos síntomas de un desajuste entre la oferta educativa y la capacidad de absorción que al final de los 60 tienen las economías de los países latinoamericanos.²³⁴

Todas estas deficiencias son analizadas, como observamos, tanto por las autoridades nacionales de la educación como por la UNESCO y

²³³ M. WOLFE; "El desarrollo interpretado como proceso de cambio social, sus repercusiones en la educación": en: *Ibidem*; p. 28.

²³⁴ *Ibidem*, p. 30 y ss.

otras organizaciones internacionales, en estudios preparados por las numerosas reuniones regionales sobre educación y desarrollo económico y social. Es significativo que en la última de las reuniones de la década, después de finalizado el Proyecto Principal, la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico, celebrada en Buenos Aires en 1966, pasara a un segundo plano la insistencia tradicional en las metas cuantitativas de ampliación de la enseñanza y en la asignación de mayores recursos a la educación. Por el contrario, los debates se concentran en las reformas del contenido de la enseñanza y en la reorientación del planeamiento educativo para transformar la educación en un instrumento eficaz de desarrollo, en su sentido más amplio. Los estudios preparados por las organizaciones auspiciadoras y las recomendaciones de la Conferencia destacan, en líneas generales, las políticas requeridas²³⁵.

Repercusiones en el Desarrollo Educativo.

Según M. Wolfe: *"La educación en la actualidad, como 'resultante' que es de objetivos y presiones contradictorios, simultáneamente contribuye a lo siguiente y deriva de ello: a) la expansión de los estratos urbanos medios que todavía no han logrado formular claros*

²³⁵ Véase: "Educación y Desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa"; UNESCO/MINEDECAL/7. "Evolución de la situación educativa en América Latina, 1956-1965"; UNESCO/MINEDECAL/6. Y "La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina"; UNESCO/MINEDECAL/9.

objetivos que contribuyan al desarrollo, y que se orienten hacia ocupaciones para las cuales la capacidad de absorción de los pulses ya está saturada; b) el mantenimiento en posición 'marginada' de sectores mucho mayores de la población que no pueden beneficiarse del crecimiento económico o participar plenamente en la formulación de políticas tendientes al cambio económico y social".²³⁶

De todo esto se desprende que, en materia de educación, las leyes, los planes y las declaraciones sobre objetivos y metas son eficaces en la medida en que correspondan con auténticas exigencias formuladas por todos los sectores de la población. El reemplazo de las actuales exigencias a que se somete a los sistemas educativos por otras, a su vez, requiere mayor conciencia nacional no sólo de la necesidad del desarrollo, sino también de sus requisitos previos como proceso de cambio social deliberado. También requiere el crecimiento de una red más fuerte y diversificada de organizaciones que formen los canales a través de los cuales todos los sectores puedan participar en la formulación y ejecución de políticas educacionales y de desarrollo general. Esto no significa que la reforma educacional tenga que esperar a que se creen las condiciones previas fijadas. Los sistemas educacionales tienen que tomar un papel muy activo para inducir esos cambios, y la participación en la lucha en pro de una educación más efectiva es uno de los medios más oportunos para llegar a una participación más amplia en el esfuerzo por el desarrollo. Es esencial que las iniciativas de unos y otros se unan para formar un sistema, sin pretensiones de armonía ideal y de gran solidez estructural, pero que funcione con un grado razonable de coherencia y flexibilidad.

²³⁶ Op. Cit.; WOLFE; 1967; p. 24.

Repercusiones de la Cooperación Internacional.

Considerando la problemática y dificultad de todo esfuerzo educativo que contribuya a liberar las potencialidades de los distintos países, nos detenemos, seguidamente, en el estudio de las grandes cuestiones involucradas en tres aspectos que consideramos fundamentales en la interpretación de la situación educativa latinoamericana: el sincretismo cultural, la dependencia política y económica, y el ser, la región más desarrollada del Tercer Mundo²³⁷.

Así, por una parte, está el conocimiento de las culturas y subculturas vigentes en América Latina, es decir, de aquellas que efectivamente regulan y dan sentido a la existencia de sus habitantes, desde los que viven en las comunidades más atrasadas, hasta los que se incorporan a los grandes centros urbanos, incluyendo, por cierto, las modalidades culturales que caracterizan sus vidas políticas y económicas como naciones. Efectivamente, América Latina tiene legítimo derecho a usar en materia de educación, como en muchos otros asuntos, ideas y valores que pertenecen al patrimonio cultural de la humanidad. Esto sin olvidar que, en cada circunstancia, los que contribuyen a enriquecer dicho patrimonio toman parte en su propia cultura vigente para transformarla creando nuevas ideas y valores. La cultura no es tanto lo que se sabe como lo que se vive. Y si queremos que la educación (cuya tarea es no sólo transmitir la cultura sino,

²³⁷ Estas ideas las desarrolla más detenidamente VERA LAMPEREIN en: Op. Cit.: *Boletín del Proyecto Principal*; 1969; p. 7-16.

además, modificarla o, más bien, modificar la cultura vigente al transmitirla) contribuya a cambiar nuestra vida, debemos saber en primer lugar cómo vivimos. Tomar las ideas hechas y tratar de aplicarlas venga o no venga al caso, es vivir de prestado, es aceptar de buena gana el colonialismo cultural, es reforzar y corroborar la dependencia o, simplemente, cambiar de dependencia si se cambia el modelo ideológico foráneo. Sarmiento, Bello o Martí, entre muchos otros, indican, cada uno a su modo, el difícil camino de una independencia cultural en materia de educación. Ensancharlo y consolidarlo es materia de todos.

Por otra parte, está el estudio de las características concretas de la dependencia económica y política de América Latina y de cada uno de sus países. De nuevo se trata no de la patética repetición o aplicación de fórmulas y consignas ideológicas o partidistas -de cierta eficacia para adoctrinar y movilizar multitudes pero de validez dudosa como cimiento de una educación liberadora- sino de un examen crítico y creador de situaciones que están cambiando continuamente con la situación mundial y de los conflictos de intereses que las determinan. Los resultados de tal examen, junto con la precisión de las posibilidades reales de crecimiento económico y sus alternativas, así como las políticas nacionales y regionales que más lo favorezcan, deben ser las que propicien las bases para planificar la expansión y la orientación específica de los servicios educativos, particularmente en sus niveles medio y superior, en la investigación científica y tecnológica y en la educación permanente, de tal manera, que en realidad contribuyan al desarrollo de cada país y de sus diversas regiones.

Por último, y sin duda lo más difícil, porque se trata, creemos, de un problema de índole moral, es incorporar a la educación la llamada revolución de las expectativas, desencadenada por la conciencia de las injusticias sociales y económicas que genera toda mejora de las condiciones de vida, y por el efecto de demostración de los valores de la sociedad de consumo. Integrar constructivamente las motivaciones de la conducta y los niveles de aspiración con las capacidades reales del individuo y de su sociedad, convertir a aquéllos en factor dinámico del desarrollo auténtico de éstos y no en factor destructivo de la solidaridad humana y en fuente de frustraciones y violencias, es el desafío que enfrentan todos los regímenes, es la gran tarea de creación ideológica y política de un mundo que ha rebasado sus antiguas fronteras. Ya no basta la promesa de felicidad en otro mundo o en las futuras generaciones para acallar la conciencia de las iniquidades y de las desdichas innecesarias e injustificables que engendran tanto la explotación del hombre como su opresión por los que, en nombre de una ideología, se arrogan el derecho de salvarlo.

No nos cabe duda que es necesario una educación crítica en América Latina, como factor propulsor del desarrollo independiente de los países y esforzarse por convertirla en el eje de una política educacional liberadora. Para ello deben cumplirse algunas condiciones: Comprender, que los problemas de la educación no son solamente problemas pedagógicos -de organización escolar, de didáctica, de fines, de métodos y técnicas de enseñanza- sino que son también problemas políticos, y que la política, en el mejor sentido de la palabra, no puede serle ajena. Entender, que los servicios educativos deben concebirse como un conjunto integrado, que comprenda, además de los tres niveles tradicionales, la educación permanente y la investigación

científica y tecnológica, y que se vincule efectivamente, pero con la máxima autonomía, a los planes globales de desarrollo.

5. CONCLUSIONES:

Evaluación, Expectativas y Proyecciones.

Como observamos, la UNESCO, a lo largo de la década, llega a la convicción de que se hace indispensable replantear toda la problemática en torno al desarrollo y a las relaciones de éste con la educación. Intenta superar los enfoques estrechamente economicistas y abarcar el problema en sus múltiples facetas y dimensiones, porque pretende ofrecer una cooperación financiera y técnica que responda a las expectativas de los pueblos latinoamericanos y cuyo impacto logre el grado de efectividad deseable. Veamos la situación al finalizar el Proyecto Principal.

Los esfuerzos realizados por las oficinas de planeamiento sectorial de la educación de algunos países de la región, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO, así como la CEPAL y otras organizaciones nacionales y regionales, tendientes a esclarecer los problemas del desarrollo y la educación, valiosos en sí mismos, se muestran insuficientes. El estudio sistemático de una problemática tan vasta y compleja no puede constituir una tarea más entre otras múltiples, y exige la constitución de un grupo estrechamente vinculado de

investigadores nacionales y organismos que en los distintos países abonden en el análisis de situaciones particulares y específicas.

Desde la perspectiva de la Organización, la evaluación del Proyecto Principal, se efectúa por medio de un comité de evaluación compuesto por especialistas en enseñanza primaria, en planeamiento y administración de la educación, en formación de maestros y en estadísticas pedagógicas. Sus conclusiones se presentan en la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y el Caribe (Buenos Aires, 1966) y en la V y última Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal. Los resultados de esa evaluación son presentadas a su vez, por el Director General en su Informe de 1966²³⁸. Podemos resumir del siguiente modo las conclusiones a las que se llega:

La Comisión de Evaluación del Proyecto Principal, se ajusta a las normas establecidas por la Organización y analiza los progresos realizados por los distintos países de América Latina desde que se inicia el Proyecto en un intento de definir los principales problemas que presenta la extensión y la mejora de la enseñanza primaria en la región. Los autores del Informe constatan, en primer lugar, que de 1957 a 1966 los efectivos de la enseñanza primaria aumentan en más de once millones²³⁹. El número de maestros pasa de 634,837 en 1957 a un millón en 1965. En la mayoría de los países de América Latina, el porcentaje del presupuesto nacional destinado a la educación aumenta del 13'3 en 1957, al 16'6 en 1965, para la totalidad de América Latina.

²³⁸ Ver: Informe del Director General de 1966; UNESCO; París, 1966; p. 39 y ss.

²³⁹ De 21.235.455 matriculados en 1957, se pasa a 32.915.077, en 1965. En: *Ibidem*.

Por otra parte, el Informe indica que gracias a los esfuerzos del Proyecto, se dispone a su finalización, de 250 especialistas y de dirigentes competentes en las tareas de administración y planificación educativa, en la formación y perfeccionamiento de maestros, en la metodología de las diferentes materias de enseñanza de la escuela primaria, en la elaboración y reforma de planes y programas de enseñanza y en la orientación profesional²⁴⁰. Todo ello a través de la acción desarrollada por las Universidades y las Escuelas Normales Asociadas en pro de la mejora cualitativa de la educación que forman a un número considerable de maestros y de especialistas. En este sentido se destaca que la metodología aplicada al Proyecto Principal en América Latina, que atribuye especial importancia a la formación del personal docente y al aumento del personal superior competente en planeamiento de la educación y de otros especialistas, resulta ser altamente apropiada.

Finalmente, el Proyecto Principal, al centrar en el problema educativo la atención del mundo entero, contribuye, de manera eficaz, a que las organizaciones internacionales y los organismos encargados de la asistencia bilateral destinen una gran parte de sus energías a su solución. Por eso resulta mucho más difícil prever con certeza las esferas en que la UNESCO debe seguir prestando su concurso a los países latinoamericanos. El Sr. Mabeu, define esa misión como "una

²⁴⁰ Para una información más detallada sobre los resultados del Proyecto Principal ver el documento 14C/69 y en particular los anexos I y II que reproducen las conclusiones de la Comisión de Evaluación del proyecto Principal sobre Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina, así como los Comentarios del Comité Gubernamental al respecto, de donde resulta que los esfuerzos de los países latinoamericanos y de la UNESCO, así como de otros programas multilaterales y bilaterales, conducen a la realización de progresos en relación con los objetivos del Proyecto Principal.

*obligación de ordenar en forma mucho más rigurosa toda tipo de asistencia, velando para que toda contribución específica, con frecuencia limitada en su propósito y en su importancia, no implique modificaciones en el orden de prioridades fijadas por los respectivos servicios de planeamiento nacional*²⁴¹. Y es que, efectivamente, a medida que la asistencia internacional y bilateral crecen, y tienden hacia una especialización cada vez mayor, más urgente se ve la necesidad de que esos recursos en sus aplicaciones respondan a un pensamiento y así, puedan sostenerse mutuamente. De ahí, que la acción de la UNESCO en adelante, tenga, cada vez más, un carácter cualitativo.

Quizás sea por todas estas cuestiones, por lo que la UNESCO reconoce que el Proyecto Principal es sólo una parte de un proceso mucho más amplio y a largo plazo, de la educación en América Latina. Y así, hace constar que, *"dentro de las amplias finalidades fijadas para las actividades a largo plazo, tales como el Proyecto Principal para la Extensión y el Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina, la enunciación detallada de los fines debe ser suficientemente flexible para permitir su revisión y clarificación periódicas, a fin de que el proyecto refleje fielmente la evolución de las necesidades regionales y nacionales y una mejor comprensión de esas necesidades"*²⁴². Por estas razones, la Conferencia General de 1966, recomienda que, en el futuro, se apliquen de manera más activa los métodos eficaces establecidos durante la ejecución del Proyecto y sobre todo: *"Que los Gobiernos y las Comisiones Nacionales de América*

²⁴¹ Op. Cit. *Crónica de la Unesco*; n° 4; p. 135.

²⁴² En: Conferencia General, Resoluciones; 14ª Reunión; UNESCO; París 1966, p. 101.

*Latina prosigan la ejecución de los programas que contaron con el apoyo del Proyecto Principal: Que las conclusiones expuestas anteriormente se apliquen donde sea pertinente, no sólo en América Latina, sino también en otras regiones*²⁴³.

²⁴³ *Ibidem*.

CAPITULO II

LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN EDUCATIVA DE LA UNESCO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DÉCADA DE 1970.

I. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA GENERAL DE ACCIÓN.

Perspectivas de la Educación en América Latina. 1970.

En la esfera de la educación, todas las circunstancias concurren para hacer que 1971 sea un año de transición en la programación general de la UNESCO. Iniciada durante el ejercicio anterior, la orientación del programa se centra en dos objetivos principales: la 'renovación' y la 'democratización' de la educación. Objetivos que durante la presente década se traducen en hechos concretos. Y esto, de conformidad con las resoluciones aprobadas por la Conferencia General en su 16ª reunión y habida cuenta de los problemas puestos de relieve en 1970 por los Estados Miembros con motivo del Año Internacional de la Educación. De ahí que 1971 sea un año

caracterizado profundamente por lo que esa orientación tiene de nueva y por la integración dinámica de las actividades que entraña²⁴⁴.

Sin entrar en detalles sobre los programas y actividades que se llevan a cabo durante la década, intentamos poner de relieve la importancia de los cambios acaecidos y la relevancia que adquieren las nociones de renovación y democratización en la labor de la UNESCO en materia de educación. Nos interesa destacar también, el cambio en la concepción de la cooperación internacional que durante el período que nos ocupa pone de manifiesto la Organización. Nos parece importante destacar estas condiciones por la repercusión que, como veremos, tienen en el proyecto latinoamericano de la década de los setenta.

Las actividades sobre el progreso de la educación son, sin duda, las que más se prestan a observar los efectos de una política general orientada hacia la innovación. En primer lugar, 1971 es el año del establecimiento de una Comisión Internacional sobre Desarrollo de la

244 La entrada en funciones de un nuevo Subdirector General de Educación y los trabajos de la Comisión Internacional de Desarrollo de la Educación acaban de dar al año 1971 el carácter de año de transición. Debemos subrayar que la Secretaría hace esa transición con pleno conocimiento de causa y con la voluntad de poner de relieve, de forma racional, todas las consecuencias de la nueva orientación. Partiendo de un análisis de las actividades en curso y de las que están por emprenderse -actividades que hay que integrar en la perspectiva de la educación permanente- esa reflexión se centra, en particular, en la estructura misma del Sector Educación. Desde hace algún tiempo se ha visto que la organización del Sector carece de la flexibilidad necesaria para amoldarse a las tendencias de la época encaminadas, por ejemplo, a suprimir las distinciones arbitrarias entre educación escolar y extraescolar. También se hace sentir la necesidad de una reestructuración administrativa que permita a la Secretaría atender más rápidamente las diferentes peticiones de asistencia a los Estados Miembros en materia de educación. La nueva estructura aparece en el Proyecto de Presupuesto y Programa para 1973-74 y se concibe en función de esos imperativos del programa. Por otra parte, cabe destacar que en el año 1971 comienzan las dificultades presupuestarias en el Sector Educación que duran prácticamente toda la década. A propósito de ellas puede consultarse el Informe del Director General 1973; Doc. 18C/3; UNESCO; París; 1973; p. XVII y ss. En donde se expone la situación financiera de la Organización.

Educación²⁴⁵, que evalúa los múltiples cambios que afectan a la educación en todo el mundo. Además, se elaboran propuestas relativas a las estrategias innovadoras que deben recomendarse a los educadores para el siguiente decenio. En este sentido, y en lo que respecta a la educación extracurricular, la Tercera Conferencia Mundial sobre Educación de Adultos (Tokio 1972), al poner de relieve las tendencias y necesidades en materia de educación de adultos, ayuda a la UNESCO a reorientar su acción y revisar las modalidades de su colaboración con los Estados Miembros en esa importante esfera.

Por su parte, el desarrollo de las actividades relativas a la colaboración con la juventud y de los programas de alfabetización funcional ponen cada vez más de relieve, la necesidad de una integración real del proceso educativo en la perspectiva de la educación permanente, condición de la democratización de la educación y fuente de inspiración de los movimientos de renovación.

En materia de planeamiento y financiación de la educación, y en la misma dirección de la política de democratización y de renovación, se pasa de un mero planeamiento cuantitativo aplicado casi exclusivamente a la enseñanza escolar -característico de la década anterior- a un planeamiento del conjunto del proceso educativo encaminado a redefinir los objetivos y los medios adecuados para proporcionar a todos los miembros de la colectividad una educación permanente. En especial, mediante una utilización más racional de los recursos, reales o potenciales, de que se pueda disponer. En la práctica,

²⁴⁵ En esta Comisión figuran, bajo la presidencia del Sr. Edgar Faure (Francia), seis personalidades de renombre mundial, y da lugar a un Informe sobre la situación educativa mundial: FAURE, E.: *Aprender a ser*; Alianza/UNESCO; Madrid, 1978.

esto se traduce para la Organización, en un aumento considerable de las actividades y los medios de acción dentro del marco de la cooperación²⁴⁶. Esto da lugar, a dos nuevas formas de cooperación en materia de planificación con los Estados Miembros cuyo empleo va generalizándose, dadas su eficacia y su adecuación a los esfuerzos nacionales de reforma. Por una parte, el envío de misiones consultivas de funcionarios y de consultores, pluridisciplinarias en su composición y de duración limitada y, por otra, la creación progresiva en algunos países de equipos interdisciplinarios de planificadores.

Estos son, en líneas generales, algunos de los principales aspectos, de la nueva orientación dada en 1971 a los esfuerzos desarrollados por la Organización para responder a las exigencias de la renovación y la democratización de la enseñanza, concebida ahora como proceso *"integrado y permanente que se afirma hoy día en todo el mundo"*²⁴⁷. Analizamos seguidamente sus características.

²⁴⁶ Fundamentalmente con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como, por primera vez, con el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. A este respecto, parece conveniente aclarar que una de las mayores preocupaciones del BIRF a la hora de financiar los proyectos de enseñanza que va a desarrollar la UNESCO, es conseguir que los sistemas de enseñanza y de formación se ajusten, lo mejor posible, a las necesidades económicas y sociales de los países que piden prestado aunque, naturalmente, atribuye mayor importancia al desarrollo económico. Podemos concluir pues, que las políticas del BIRF y las de la UNESCO, aunque no idénticas, son bastante consecuentes.

²⁴⁷ Informe del Director General 1971; UNESCO; París; 1971; p. 38.

Principios, Esferas y Formas de Acción.

La Conferencia General de la UNESCO en su 15^o Reunión, celebrada en París en 1968, da un giro importante en cuanto a sus principios orientadores y sus esferas y formas de acción, que de alguna manera implican cambios significativos en su política general y, particularmente, en las políticas regionales, más concretamente en el área latinoamericana.²⁴⁸

Así, la 15^o Conferencia General, de acuerdo con los debates que se establecen en la Comisión del Programa, pone de manifiesto tanto la necesidad de la continuidad, como la importancia de las nuevas orientaciones e innovaciones. Todo, con la finalidad de adaptar los esfuerzos de la Organización a las exigencias del mundo moderno y a las necesidades de los Estados Miembros. De esta forma, en la resolución n^o 8 se ratifican la política general, los principios y objetivos de la UNESCO, definidos ya en su Constitución y, particularmente, la resolución relativa al Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. De esta forma se intenta que el programa siga contribuyendo *"lo más eficazmente posible al logro de esos objetivos y a la satisfacción de las necesidades de los Estados Miembros tanto por lo que toca a la asistencia que la organización les presta como en calidad de centro de cooperación en materia de*

²⁴⁸ El Programa de acción futura de la Organización aparece en la Resolución aprobada en la 42^a sesión plenaria, el 20 de noviembre de 1968, previo informe de la Comisión del Programa.

educación, ciencia, cultura e información"²⁴⁹. Desde el punto de vista organizativo, también se producen cambios significativos en el tratamiento multidisciplinario que pretende darse a los temas y a la colaboración interdepartamental en el seno de la Secretaría en las actividades correspondientes. Además, se da prioridad a los programas de los sectores de la educación y de las ciencias exactas y naturales, considerando que deben ir acompañados también, de un desarrollo armónico de las actividades del sector de las ciencias sociales, ciencias humanas y cultura y del sector de la comunicación. De esta forma, los principios, esferas y formas de acción de la UNESCO en materia de educación para la década de los setenta, quedan configurados de la siguiente manera:

En lo que se refiere a los principios, aunque en materia de educación se piensa que deben seguir y prolongarse las líneas generales del programa actual, sin embargo, la UNESCO se propone tener en cuenta las exigencias evidentes de una renovación continua y de un mejoramiento cualitativo de la educación en todo lo que concierne a sus objetivos, programas, métodos y personal. Por esto, la Organización considera más necesario perfeccionar y dar mayor profundidad al programa, que ampliarlo. Se pretende tratar de favorecer tanto el cambio, la innovación y la mejora cualitativa de la educación, como la extensión cuantitativa de ésta, al considerar que la calidad y la cantidad se condicionan mutuamente en esa esfera. Así parece reconocerlo la Organización cuando advierte que *"debería acentuarse el rendimiento cualitativo y cuantitativo de la educación escolar y extraescolar en función de los imperativos y de las*

²⁴⁹ En: Conferencia General. Resoluciones, 15ª Reunión, UNESCO, París, 1968, p. 94.

*exigencias del desarrollo así como del buen funcionamiento de los sistemas de educación*²⁵⁰.

Al tener en cuenta las interacciones entre educación y sociedad, el programa pretende integrarse en la realidad del mundo contemporáneo, de tal modo que la educación pueda responder a las necesidades nuevas de los Estados Miembros y de las personas; a las aspiraciones de la comunidad internacional y a las exigencias de la cooperación entre las naciones. De esta forma, la educación para la UNESCO pretende convertirse en un instrumento de revalorización de los recursos humanos, al constituir uno de los factores esenciales del desarrollo económico, social y cultural. Por esto, la realización de los programas de educación y de formación se consideran, a partir de ahora, como una inversión indispensable para el progreso general de cualquier país.

En consecuencia con lo anterior, la acción operativa de la Organización, teniendo en cuenta la diversidad de los problemas que se plantean a los Estados Miembros, y lo limitado de sus recursos, se centra, mediante programas selectivos, en torno a cuestiones como el *"planeamiento de la educación; condición, formación y perfeccionamiento del personal docente; alfabetización; igualdad de acceso de la mujer y los jóvenes a la educación; juventud; enseñanza superior"*²⁵¹. Pero también, el programa se concibe en la perspectiva de una educación permanente que, salvando las distinciones tradicionales, frecuentemente artificiales, entre la esfera de la enseñanza escolar y superior, por una parte, y la educación

²⁵⁰ *Ibidem.*; p. 95.

²⁵¹ *Ibidem.*

extraescolar por otra, "ofrezca al hombre, en las diversas edades de la vida, las oportunidades y los medios de desarrollar su personalidad, de renovar y perfeccionar sus conocimientos y de participar en el progreso social"²⁵².

Por otra parte, la dimensión ética de la educación sigue siendo una preocupación primordial para la Organización. Así, en el programa se concentra la atención en torno a objetivos que pretenden la "eliminación de todas las formas de discriminación e igualdad de oportunidades y de trato en la esfera de la enseñanza; formación cívica y moral; educación para la comprensión internacional y la paz; contribución de la educación a la eliminación del colonialismo y del racismo, a la consolidación de la independencia y de la soberanía de las naciones jóvenes y a la afirmación de su personalidad"²⁵³.

Por su parte, la acción intelectual se traduce en unas esferas de acción muy concretas, que se concentran principalmente en el intercambio de informaciones e investigación pedagógica sobre ideas, experiencias y perspectivas de innovación, para dar posibilidad a los Estados Miembros de tomar parte en un trabajo de reflexión y en estudios conjuntos sobre los problemas esenciales de la educación que les son comunes y de cuya solución depende toda mejora cualitativa

²⁵² *Ibidem.*

²⁵³ *Ibidem.*; p. 97. Estos objetivos se derivan de las siguientes Recomendaciones de la UNESCO: "Recomendación relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza", (14 de diciembre de 1960). "Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales", (19 de noviembre de 1974). Estas y otras Recomendaciones pueden verse en: UNESCO: *Convenciones, Recomendaciones y Declaraciones de la UNESCO*, UNESCO/ Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO; Madrid; 1981; p. 67 y 99, respectivamente.

de la educación²⁵⁴. En este sentido, los estudios e investigaciones se orientan hacia la solución de los problemas prácticos que se plantean en los distintos Estados. Sobre todo, en lo que atañe a los objetivos y el contenido de la educación, la formación del personal docente, la didáctica de las técnicas de enseñanza, la disminución de los efectivos escolares, las estadísticas de la educación y la función de los ciudadanos, los padres, el personal docente y los estudiantes, o en la administración de los establecimientos escolares y universitarios. Por último, se considera conveniente un mayor esfuerzo para desarrollar la cooperación entre los centros de investigación pedagógica ya existentes, teniendo en cuenta, la forma en que las investigaciones puedan contribuir a establecer y definir una política general de la educación.

Toman también relevancia los métodos y técnicas de enseñanza. Se considera que en el programa futuro debe atribuirse un lugar importante a los problemas de metodología de la educación y a las innovaciones en esta esfera. Así la UNESCO, organiza actividades coordinadas, con miras a ayudar a los Estados Miembros a definir nuevas estrategias pedagógicas, y a desarrollar actividades que permitan establecer una tecnología de la educación basada en un conjunto de técnicas y medios nuevos.

Con respecto al personal docente, considera la Organización que el programa futuro en esta esfera tiene que basarse en una concepción más dinámica de la profesión docente. Con este fin, decide tomar medidas encaminadas a establecer programas sistemáticos de

²⁵⁴ La Oficina Internacional de Educación, que ahora es un organismo especializado de la UNESCO, desempeña un papel fundamental a este respecto.

formación previa y de formación en el trabajo destinados al personal docente de todos los niveles, a los profesores de escuelas normales y al personal especializado de los servicios de educación; a fortalecer los vínculos existentes entre la formación del personal docente y las investigaciones pedagógicas; a tener en cuenta las necesidades pedagógicas de las zonas rurales; articular mejor la educación escolar y la extraescolar, con miras a mejorar el planeamiento; y a favorecer la aplicación de la Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente²⁵⁵.

La enseñanza general continúa en la misma línea que en la década anterior. Así, dada la importancia que tienen los primeros años del desarrollo, el programa de la Organización en esta esfera, se centra en atribuir el lugar que les corresponde a los problemas de la educación preescolar y elemental. Hay que facilitar la reforma de los planes de estudio y de los programas de formación docente de estos niveles. Es conveniente además, dada la importancia y diversidad de los problemas que plantea la enseñanza de segundo grado, un estudio y reflexión serios sobre los mismos.

Por lo que respecta a la enseñanza técnica y profesional y a la formación del personal dirigente de nivel medio, el programa les atribuye un lugar mucho más importante que hasta ahora. Comienza a tenerse en cuenta de una forma más significativa este nivel y las necesidades de personal técnico de nivel medio. Con este fin, se toman medidas para acelerar, intensificar y ampliar la aplicación de la Recomendación de la UNESCO sobre la enseñanza técnica y

²⁵⁵ Ver: "Recomendación relativa a la situación del personal docente", 5 de octubre de 1966. En: Op. Cit.; Convenciones; 1981; p. 73.

profesional)²⁵⁶, que ha sido revisada; para integrar mejor la enseñanza técnica y profesional en el conjunto del sistema de educación y aumentar su valor pedagógico; para reformar las estructuras, los planes de estudio, los métodos; la formación y la enseñanza profesional en las sociedades rurales; o la participación de las empresas públicas y privadas en la preparación de una mano de obra especializada.

La enseñanza superior se intensifica, con el fin de reforzar y mejorar el programa de este nivel por todos los medios posibles. Tanto en lo que atañe a la organización académica, administrativa y financiera de las instituciones como en lo que respecta a la mejora de la calidad de la enseñanza. Todo esto, con el fin de adaptarse a una sociedad que se encuentra en evolución constante. Así, los esfuerzos pretenden concentrarse, sobre todo, en las estructuras de la enseñanza superior, la participación de los estudiantes y la función de la universidad en la educación permanente.

El debate sobre la juventud, importante también en la década, concluye con la aprobación de una resolución, que es una pauta para la acción a plazo medio de la UNESCO en esa materia y que define las líneas generales de un programa para la juventud y de colaboración con ella²⁵⁷. Para llevar a cabo esta resolución, la UNESCO considera importante intensificar las actividades relativas a la educación de la juventud en *"un espíritu de paz y de amistad entre los pueblos, y la participación de los jóvenes en el desarrollo económico, social y*

²⁵⁶ "Recomendación revisada relativa a la enseñanza técnica y profesional", 26 de noviembre de 1976. En: *Ibidem.*; p. 143.

²⁵⁷ Ver: *Op. Cit.*; Resolución 1.311; 1968; p. 97.

*cultural*²⁵⁸. Es decir, para la UNESCO, debe dedicarse especial atención en adelante, a aplicar la 'Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos', que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba en 1965. Esto es, una educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacional.

Sobre la educación de adultos, la rápida evolución de los métodos y de las exigencias de la misma, el papel esencial de esta educación en el desarrollo económico y social, así como las nuevas perspectivas que ofrece la idea de la educación considerada como un proceso continuo y permanente, impulsan a la UNESCO a aumentar la cooperación internacional y los intercambios de información en esta materia. En este sentido, se propone la celebración de una tercera conferencia mundial sobre educación de adultos en relación con el concepto de educación permanente.

Con respecto a la alfabetización, considera la UNESCO que debe, en un futuro, intensificar y mejorar su actividad en esta materia sobre la base de la experiencia adquirida en la ejecución del Programa Experimental Mundial de Alfabetización. Las actividades en este sentido, se integran en un programa a largo plazo encaminado a conseguir la extensión y la mejora de la educación y la integración de la formación técnica y profesional en la enseñanza general. En cada proyecto experimental de alfabetización, se tiene en cuenta los problemas concretos relativos al sector femenino de la población, al ser más común el analfabetismo entre las mujeres. Además, en el programa figuran actividades encaminadas a apoyar, con la

²⁵⁸ Idem.

cooperación de los Estados Miembros interesados, la creación de centros experimentales regionales encargados de una mejor formación y del perfeccionamiento de los especialistas y del personal de alfabetización.

Por último, se considera que en materia de planificación, de administración, de construcciones escolares y del financiación de la educación, deben tenerse en cuenta, en los años venideros, las Recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación celebrada en París en 1968. Sobre todo, en lo que se refiere a la integración del planeamiento de la educación en el desarrollo económico, social y cultural; los estudios relativos al futuro; la educación permanente, la movilización de los recursos de educación, las influencias de las estructuras; el recurso a una nueva tecnología de la educación; el contenido y los métodos en el rendimiento, la democratización de la enseñanza y la participación de todos los interesados y de la sociedad en general, en el desarrollo pedagógico. Por otra parte, y dentro del programa quinquenal del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, se insiste en la solución de problemas como la formulación de una metodología práctica del planeamiento; la inserción de los mecanismos del planeamiento en las estructuras administrativas de la educación; o los métodos de planeamiento de la enseñanza superior y análisis de su rendimiento en función de su papel económico y social.

A la vista de estos principios que orientan la acción de la Organización en la década de los setenta, la ejecución eficaz del programa en los diferentes campos de la educación exige,

necesariamente, un enfoque interdisciplinario y requiere, por tanto, la colaboración de todos los sectores interesados.

El Nuevo Orden Internacional. Aportaciones de la UNESCO.

La comunidad mundial decide, con dudas y reservas por parte de algunas naciones, con diligencias y esperanzas por parte de otras, como vimos, el camino general a seguir para instaurar un nuevo orden económico internacional.

La UNESCO, igual que otras organizaciones especializadas, es invitada a contribuir en la definición de diversos aspectos de ese NOEI y a la puesta a punto de las modalidades de acción. Hemos visto las disposiciones que al respecto ordenan los principales órganos de la Organización, partiendo del principio de que el papel de la UNESCO es *"contribuir a la reflexión sobre la instauración de un nuevo orden económico y social internacional, y a su puesta en práctica activa en los campos de la ciencia, de la tecnología, de la cultura, de la educación y de la información"*²⁵⁹.

Los documentos relativos al NOEI difieren considerablemente, en el espíritu y en la letra, de la mayoría de los documentos internacionales

²⁵⁹ Conferencia General. Resoluciones.; 18ª Reunión; Vol. I; UNESCO; París; 1974; p. 120.

a que estamos acostumbrados. Nos parece interesante destacar tres de los nuevos postulados sobre los que se apoyan:

1. El NOEI está destinado a actuar de manera que la aceleración del desarrollo internacional y la promoción de los esfuerzos nacionales corrijan, y hasta subviertan, la tendencia a la agravación continua y persistente de los desequilibrios económicos. Pero mientras que las estrategias precedentes hablaban de la hipótesis de que los fracasos (problemas no resueltos, objetivos no alcanzados) se explican esencialmente por razones de orden interno, uno de los postulados fundamentales consiste ahora en que los obstáculos son, en gran parte, de orden externo: posición privilegiada de los ricos y poderosos, ausencia de relaciones justas y equitativas entre los países con diferentes niveles de desarrollo, persistente explotación de los pobres, etc.

2. Igual que las estrategias precedentes, el NOEI implica la búsqueda de soluciones comunes a los grandes problemas mundiales y, por consiguiente, de una solidaridad internacional. Pero en el pasado se pone el énfasis en la "ayuda" y "asistencia" de los países desarrollados a los subdesarrollados, no sólo porque los países industrializados del Norte tiene recursos para canalizar hacia el Sur, sino también porque el camino del progreso pasa por sus propias soluciones. Desde entonces, los países subdesarrollados se convierten en una fuerza considerable, y muchos países en vías de desarrollo logran resolver diversos problemas importantes o, por lo menos, adquieren una inestimable experiencia que puede ser aprovechada por otros países igualmente en vías de desarrollo. Por ello, a partir de ahora debe subrayarse la importancia de la cooperación mutua y el intercambio

de experiencias entre países en vías de desarrollo, entre países de una misma región geográfica o entre países con el mismo nivel de desarrollo²⁶⁰.

De otra parte, todas las negociaciones emprendidas hasta la fecha a escala mundial, con miras a modificar ciertas relaciones internacionales no han dado resultado, como sabemos, por no decir que han fracasado. Resulta por ejemplo cada vez más notorio que los mecanismos que rigen lo que se ha convenido en llamar mercado mundial no permiten evitar las graves crisis que padecen los países industrializados, ni ofrecer a los países subdesarrollados la posibilidad de superar la penuria que mantiene en estado de pobreza a la mayor parte de sus poblaciones.

Efectivamente, las relaciones internacionales y sociales siguen, en la mayor parte de los casos, marcadas con la impronta de la desigualdad. Desigualdad en el reparto de los conocimientos y de los poderes, y también de los bienes materiales.

La construcción de un orden fundado en el respeto mutuo y en la igualdad de oportunidades para todos resulta ser cada vez más una exigencia objetiva además de un imperativo moral. Pero los factores hostiles al surgimiento de un nuevo orden pesan todavía enormemente. Así, desde la perspectiva de la UNESCO, en palabras de su Director General, el concepto de nuevo orden *"tendrá que apoyarse forzosamente en un sistema de valores, de justicia, de igualdad, de*

²⁶⁰ La resolución de la ONU dispone al respecto: "es absolutamente preciso que los países en vías de desarrollo cooperen para encontrar urgentemente, y con espíritu de solidaridad, todos los medios posibles de ayuda a esos países para la resolución de sus problemas inmediatos". El alcance de tal llamada no puede limitarse a un sólo campo, sino que debe extenderse a todos. Citado en: *Idem*.

libertad y solidaridad, libremente asumidos por los Estados y también por las opiniones públicas"²⁶¹.

Para que prevalezca esa exigencia fundamental, parecen imponerse dos orientaciones, según la UNESCO, en el enfoque de los problemas y en la búsqueda de las soluciones. Por una parte, la adopción de una perspectiva global de carácter sintético, con el fin de salvar las barreras debidas a la sectorización de las actividades humanas y abarcar los puntos de vista más diversos a escala mundial. Por otra, la adopción de una perspectiva a largo plazo sobre las tendencias del desarrollo, con miras a la elaboración de nuevos tipos de crecimiento que respondan a las aspiraciones de cada pueblo y que hagan posible su participación, con arreglo a su propio carácter, en el futuro de la comunidad mundial.

En el marco de semejante reconversión, es primordial la orientación de los países en desarrollo, ya que son los que tienen planteados los problemas más agudos. Durante mucho tiempo se ha dado por supuesto que la eliminación de la pobreza constituiría el resultado mecánico de la integración de aquéllos en un sistema mundial preexistente. Ahora bien, ese enfoque ha reducido aún más su autonomía y ha agravado incluso su alienación, ya que les ha incitado sobre todo a desarrollar ciertas ramas económicas más vinculadas al mercado internacional que a las necesidades propias de sus poblaciones.

²⁶¹ MAHEU, R.: "El nuevo orden internacional"; en: *Crónica de la Unesco*, n.º 6; UNESCO, París, 1979; p.60.

El porvenir de esos países no parece residir en el intento de alcanzar a los países industrializados procurando imitarlos en el marco de las relaciones existentes, ya que esas relaciones engendran desequilibrios que actúan en perjuicio de los países más desfavorecidos. Más bien nos consideramos que, el porvenir parece situarse en la búsqueda de nuevas vías, basadas en otras reglas, y conforme a las cuales todo país dejaría de verse desventajado. Esa perspectiva entraña la elaboración de modelos endógenos que acudan ante todo a la voluntad y a los recursos propios de cada sociedad, inspirándose en los valores culturales y morales que definen su identidad y proponiéndose como meta unos objetivos que correspondan a las aspiraciones específicas de su pueblo.

Tales son las bases, según la UNESCO, sobre las cuales puede desarrollarse una cooperación internacional fructífera, en cuyo marco las relaciones de intercambio desigual serían sustituidas por relaciones de ayuda mutua, mientras que la interdependencia impuesta se transformaría en solidaridad asumida. *"Sobre esas mismas bases, el desarrollo, liberado de sus actuales limitaciones y trascendiendo los meros imperativos económicos, comenzaría a integrarse en todos los aspectos de la creatividad social, a aprovechar todo el conocimiento y todo el saber, a fomentar simultáneamente la cultura y la educación, la ciencia y la tecnología, la información y la comunicación, con el fin de alcanzar la plenitud de todos los seres humanos".*²⁶²

La UNESCO, durante la década que nos ocupa, aporta su contribución al esfuerzo común emprendido en el sistema de las Naciones Unidas para mejorar la cooperación internacional y, más

²⁶² *Ideas.*

específicamente, para establecer un nuevo orden económico internacional y formular una nueva estrategia internacional del desarrollo. La Organización participa también en la adopción de las decisiones relativas a la reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas, así como a los preparativos y celebración de las grandes conferencias mundiales, y coopera, de forma más frecuente que hasta el momento, con las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Dadas las nuevas y complejas exigencias inherentes a la acción operacional, la principal preocupación de la UNESCO es lograr, en la medida de lo posible, una participación activa de los gobiernos de los países que reciben una asistencia de la Organización en todas las etapas de ejecución, y confiar la coordinación de las actividades de la Organización a los organismos designados por los gobiernos. *"Esa participación de las autoridades nacionales tiene por objeto acelerar las actividades sobre el terreno y hacer posible que los gobiernos sigan el desarrollo de los proyectos operacionales e intervengan para facilitar su ejecución"*²⁶³.

Efectivamente, la participación activa de las autoridades nacionales en la ejecución de los proyectos operacionales, facilita su efectividad, pero además, puede considerarse como el aspecto más importante de la evolución del concepto de cooperación técnica. Esta noción es aplicable a todos los países en desarrollo y en especial a aquellos cuyas instituciones de formación y, en consecuencia, cuyos recursos humanos han alcanzado un nivel de desarrollo bastante alto. Esa participación se aplica ampliamente a la programación por países con

²⁶³ Ibidem.: p. 64.

ciertos resultados positivos. Por ello se espera que promueva la autosuficiencia; que haga posible confiar, cada vez más, a personal nacional designado por los propios gobiernos, las tareas de gestión de los proyectos. Esta nueva forma de cooperación se va perfeccionando durante la década y se extiende, poco a poco, a todos los países que reciben asistencia, intentando mantener la flexibilidad necesaria para su adaptación a las realidades del desarrollo socioeconómico de los Estados Miembros interesados.

Se trata, en definitiva, de un proceso de revisión de la ayuda facilitada en el marco del sistema de las Naciones Unidas a los países en desarrollo, y en particular de la que presta el PNUD, tanto por lo que se refiere a los objetivos como a sus métodos y a sus mecanismos. En este sentido el Director General de la UNESCO, René Maheu reconoce: *"estimo, por lo menos a partir de la experiencia de la UNESCO, que la concepción general de la ayuda internacional debe replantearse en sus principios y en su práctica"*²⁶⁴.

Efectivamente, para la UNESCO, el alcance limitado de sus empresas cuando, por su misma naturaleza está destinada a ejercer una influencia general, las mermas excesivas de energía desde el doble punto de vista humano y económico que entraña el funcionamiento de un aparato pesado y rígido, las onerosas exigencias que impone a los países que la reciben y de las que se derivan tantas oposiciones, que vician desde el primer momento el clima de las relaciones, todo esto, se debe a una orientación política y a un enfoque que en la perspectiva del NOEI, se hace necesario rectificar, en todos los planos de la acción. En suma, la ayuda internacional debe dejar de dar la

²⁶⁴ MAHEU, R.: *La Unesco en perspectiva*; UNESCO: París; 1974; p. 26.

impresión, y por tanto de ser, la intervención de una voluntad y un cuerpo extranjeros. Con esta condición puede ser lo que debe ser, ya que únicamente ella no recurre a unas consideraciones de interés o de potencia, a saber, una verdadera cooperación, en la cual la confianza mutua, la libertad del diálogo y la búsqueda en común de unas soluciones permiten trascender la alteridad.

Todas estas ideas son recogidas en el Informe sobre las actividades de la UNESCO en 1972. Nos remitimos al texto en el cual, tras señalarse que, lejos de alcanzar el porcentaje del Producto Nacional Bruto de los países industrializados estipulado en la Estrategia del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la ayuda pública a los países subdesarrollados, está, de hecho, experimentando una regresión relativa y, después de haber recordado la necesidad de encauzar decididamente la cooperación internacional en el sentido de una reorganización de las relaciones económicas internacionales, cuyas repercusiones son mucho más directas y más radicales que la ayuda propiamente dicha, indica en qué sentido debe modificarse esta ayuda -que, para la mayoría de los países, sigue siendo indispensable- en sus concepciones y sus métodos, con objeto de aumentar su eficacia al preservar la autenticidad de las relaciones que trae consigo. Estas ideas sobre la modificación de la ayuda, podemos resumirlas en cuatro puntos:

1. La ayuda, ya sea financiera o técnica, es tanto más útil cuanto que su objeto es facilitar el establecimiento o la consolidación en los países beneficiarios de estructuras al servicio del desarrollo endógeno de esos países. Tendiente a acrecentar su potencial más bien que su rendimiento actual, esta acción forma parte necesariamente de una perspectiva a largo o medio plazo y no inmediata.

2. Basada esencialmente en la noción de justicia acerca de la distribución de los medios, no puede esforzarse por corregir las iniquidades que caracterizan esta distribución en el plano internacional sin preocuparse también por las que existen en el plano nacional. Por estas razones, la causa del desarrollo está objetivamente unida a la del cambio. Y es por eso también que la ayuda de las organizaciones internacionales debe actuar particularmente en actividades de innovación.

3. La contribución de las organizaciones internacionales no debe concebirse ni practicarse como un aporte de recursos adicionales a los recursos nacionales, sino presentarse y realizarse cada vez más como un medio de favorecer la movilización más extensa y la mejor utilización de esos recursos nacionales. Así, además de las operaciones parciales tendientes a proporcionar ciertos instrumentos necesarios para la realización del desarrollo, es cada vez más evidente el interés que presenta la cooperación en la etapa de la preparación y la adopción de políticas, estrategias y planes.

4. Cuanto más se interioriza esa concepción en el proceso nacional de desarrollo más, naturalmente, debe dar un lugar importante a la consideración de los factores culturales. Porque la cultura resume lo esencial de las motivaciones de los individuos y los pueblos y porque la cultura se confunde con la conciencia de la personalidad nacional. El desarrollo es impensable sin las primeras, las motivaciones, y fuera de la segunda, la comunidad nacional.²⁶⁵

Para que la acción de la UNESCO revista toda la amplitud y eficacia requeridas, en el sentido anteriormente mencionado, es indispensable que no se limite a las actividades propias de su Secretaría, sino que se

²⁶⁵ Ver: Informe del Director General, 1972; UNESCO, Paris, 1972; p. 80.

refuerce por medio de la acción emprendida por sus Estados Miembros, con el trabajo de sus Comisiones Nacionales, o con el de organismos nacionales, regionales o subregionales. Precisamente, para que la UNESCO conozca mejor las realidades de los Estados Miembros, comienza una política de descentralización y regionalización que consigue notables éxitos a lo largo de la década. Así, se concede a las oficinas y centros regionales mayores posibilidades de iniciativa y de decisión. No obstante, y para procurar que la aplicación de esa política de descentralización no comprometa el carácter mundial de la Organización, la Secretaría conserva vínculos directos y frecuentes con los Estados Miembros y organiza la inspección sistemática de las actividades sobre el terreno.

Las Oficinas Regionales son pues, en los años setenta, los principales instrumentos de ejecución del programa de la Organización en el plano regional. Su papel consiste precisamente en *"promover y reforzar la cooperación entre los Estados Miembros de una misma región para el desarrollo de la educación"*²⁶⁶. Dentro de este marco general, asumen funciones como: estudios e investigaciones sobre la situación educativa y las nuevas tendencias, destacando las necesidades y preocupaciones de los Estados; servicios consultivos encaminados a ayudar a los Estados en sus esfuerzos de renovación de los sistemas educativos; formación de personal; servicios de información y documentación; apoyo a los programas operacionales, prestando asistencia técnica a los expertos, participando en las actividades de programación por países, además de la ejecución y evaluación de los proyectos relacionados con la educación en una misma región. En el ejercicio de sus funciones, las Oficinas Regionales

²⁶⁶ En: Informe del Director General 1975-1976: UNESCO: París: 1976: p. 107.

cooperan también, con los organismos regionales del sistema de Naciones Unidas.

A este respecto conviene destacar la importancia que, paulatinamente adquiere, en la década, la cooperación regional y subregional. Esa cooperación, según la UNESCO, no debe incitar a los Estados Miembros a disminuir sus esfuerzos en el plano nacional, sino que por el contrario, debe apoyarse, cada vez más, en las oficinas y los centros regionales. En definitiva, lo que pretende la Organización con esta política de descentralización, es estimular los esfuerzos que realizan los Estados Miembros principalmente de los países en vías de desarrollo, para reforzar su cooperación mutua con miras a la promoción de su propio desarrollo.

De esta forma, y como consecuencia de las modificaciones en la estructura de la Secretaría durante 1975, se introducen importantes cambios en lo que respecta al mecanismo operacional de la Organización. La nueva disposición, la nueva repartición de tareas, tiene por objeto aumentar la eficacia en la ejecución de programas operacionales, así como lograr una mayor soltura y flexibilidad en la elaboración de una política de cooperación en determinados países. Por esto, esta nueva forma de acción, tendiente a un enfoque integrado por países, se plasma en operaciones como el ejercicio de la programación por país y región; las misiones interdisciplinarias; la coordinación sobre el terreno; o los frecuentes contactos con el PNUD.

En términos generales, parece poder afirmarse que el enfoque integrado por países es bien acogido por los Estados Miembros que ven en esa fórmula, la posibilidad de utilizar mejor los recursos

puestos a su disposición como la asistencia internacional y elegir, entre diversas formas de cooperación, las que mejor se adapten a sus necesidades prioritarias y a su nivel de desarrollo²⁶⁷. Efectivamente, las acciones interdisciplinarias pueden permitir la entrada en contacto directo con las autoridades gubernamentales y el PNUD, pero también, la elaboración de programas más coherentes y la concepción de proyectos que respondan a las prioridades de los planes nacionales de desarrollo²⁶⁸.

La coordinación sobre el terreno es otro elemento importante en una programación por países que quiere ser coherente. Por esta razón, se nombran unos representantes de la UNESCO destinados a ciertos países o grupos de países. Se nombran también, de común acuerdo con los gobiernos interesados, coordinadores nacionales o internacionales, asignando misiones de coordinación al jefe de un proyecto interdisciplinario en curso de ejecución. De esta forma observamos, cómo se procede a efectuar una descentralización de ciertas funciones administrativas que se confían al coordinador internacional, es decir, se procede a posibilitar el traslado, provisionalmente, de expertos y

²⁶⁷ Se considera que el primer ciclo de programación por países (1972-1976) obtiene cierto éxito porque se consignan fondos a unos 140 países y territorios con cargo a los recursos estimados del PNUD. Los dos primeros años del segundo ciclo (1977-1980), son difíciles debido a la grave crisis financiera del PNUD de 1975-76. Se suspenden las autorizaciones relativas a las aportaciones que figuran en los documentos de los proyectos aprobados y son sustituidas por unos límites de gastos, fijados por el PNUD en consulta con los gobiernos. Hay, además, una fuerte tendencia a una menor asignación de nuevos proyectos de la UNESCO, como también ocurre a las otras cuatro grandes organizaciones (FAO, OIT, OMS y Naciones Unidas). En 1972 estos organismos y la UNESCO proporcionan el 79% de la asistencia total financiada por el PNUD, mientras que en 1977, sólo les corresponde un 62%. Esta tendencia, sin haberse invertido, comienza a frenarse a finales de 1978.

²⁶⁸ En Colombia, por ejemplo, como resultado de una misión de evaluación, se pudo reestructurar el programa de la UNESCO en un conjunto de nuevos proyectos destinados a ayudar al nuevo gobierno elegido en 1964, a poner en práctica su política en materia de educación. Ver: Op. Cit.; Informe del Director General 1975-1976: p. 63.

consultores de un proyecto a otro, firmar contratos con los consultores, adquirir material en la localidad y efectuar transferencias de fondos entre los diferentes proyectos.

De otro lado, la ejecución de proyectos operacionales continúa con los componentes tradicionales: expertos, becas y equipo. Sin embargo, comienzan a emplearse, cada vez con más frecuencia, nuevos métodos de ejecución, de común acuerdo con los Estados Miembros cuando los métodos tradicionales no se adaptan a las exigencias, cada vez mayores, del desarrollo. Así es como se da preferencia a los servicios de consultores en los países, donde el papel desempeñado por el experto extranjero llega a ser menos importante, al disponer ya de expertos nacionales en ciertos campos, puesto que se encuentran en condiciones de impartir formación a personal técnico y administrativo que satisfaga las necesidades que la formación en el extranjero no puede ya satisfacer o porque la industria local está en condiciones de proporcionar, en el mismo lugar, el equipo y el material necesarios.

De otro lado, el Programa de Participación constituye una modalidad de ejecución del programa y permite a la Organización asociarse, en los campos definidos por la Conferencia General, a las actividades con arreglo a las cuales sus Estados Miembros contribuyen a la consecución de los objetivos de la UNESCO. Está destinado a todos los Estados Miembros de la Organización, independientemente de su grado de desarrollo y, en ciertas condiciones, a las organizaciones intergubernamentales e internacionales no gubernamentales. Por esto, en su 19ª reunión, la Conferencia General aprueba una resolución por la que se dedican a la cooperación con los Estados Miembros en desarrollo, sumas complementarias, lo que permite a estos países,

intervenir en el Programa de Participación en una mayor proporción que hasta el momento, para alcanzar los objetivos de la Organización.

La aprobación del Plan a Plazo Medio para 1977-1982 aprobado por la 19ª Conferencia General es, sin duda, uno de los hechos más notables desde 1968, es decir, desde la 15ª reunión de la Conferencia General, donde la UNESCO emprende el camino de la planificación a plazo medio²⁶⁹. Lo más significativo de la nueva programación se refiere a la perspectiva global que adopta la acción de la UNESCO en relación con los problemas mundiales más importantes. De este modo se pretende adaptar más y mejor los programas a las necesidades de la comunidad internacional. Igualmente, hace suya la concepción global de los problemas y subraya los vínculos de interdependencia de los problemas y aspiraciones del desarrollo. Desarrollo cuyo fin sea el hombre, la justicia, la equidad y la solidaridad: *"adhesión al concepto de desarrollo como proceso global, pluridimensional y diversificado, de carácter esencialmente endógeno, ligado a los valores propios de cada sociedad y que exige la participación activa de las personas y grupos que son sus protagonistas y beneficiarios"*, se subraya así mismo, *"la dimensión cultural del desarrollo"*, que respeta los valores y modos de pensar específicos de cada pueblo.²⁷⁰

En consecuencia con lo anterior, las estrategias de cooperación en el futuro se centran en satisfacer las necesidades fundamentales de los

²⁶⁹ Se han efectuado varios intentos preliminares y, en sus 16ª, 17ª, y 18ª reuniones, la Conferencia General examina documentos de carácter experimental, pero finalmente, y gracias al considerable esfuerzo realizado en 1975 y 1976, se prepara el documento sobre el plan de la Organización para los seis años siguientes. Ver: Conferencia General. Resoluciones.; 19ª Reunión; Vol. I; UNESCO; París; 1976; p. 17-25.

²⁷⁰ Ibidem.; p. 18.

grupos más desfavorecidos, puesto que las políticas requeridas para satisfacer dichas necesidades, son un elemento esencial de la estrategia internacional del Segundo Decenio para el Desarrollo y, además, deben constituir, según la UNESCO, la esencia de la estrategia del Tercer Decenio para el Desarrollo. Por esto, a partir de ahora, pretende darse una atención prioritaria a las necesidades de los países en desarrollo, previniendo acciones concretas en favor de los mismos, de conformidad con el espíritu de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativas a la acción en favor de los países menos adelantados²⁷¹.

Puede afirmarse que este Plan a Plazo Medio, marca una etapa importante en el progreso de la planificación del programa de la UNESCO, al fundarse, por primera vez, en un profundo análisis de los grandes problemas mundiales. A la vez, intenta contribuir al esfuerzo de reflexión emprendido por la comunidad internacional en la década y, además, elabora estrategias de cooperación, con miras a encontrar soluciones a esos problemas. Soluciones que pretenden fundarse, particularmente en la justicia y la equidad. Es importante destacar también, el hecho de que el Plan refleja, entre otras cosas, el principio de la identidad cultural de todos los pueblos, el respeto del pluralismo cultural y el derecho de cada país a escoger libremente la vía que mejor corresponda a sus aspiraciones y sus objetivos. Otra cosa es que este planteamiento ético tenga su aplicación en las estrategias de acción que emprende la UNESCO.

²⁷¹ Esta estrategia se basa también en la Declaración y Programa de Acción de la Tercera Conferencia de Ministros del Grupo de los 77 (Manila, 1976) y en las conclusiones de la Reunión de altos funcionarios de los ministerios de educación de los veinticinco países menos adelantados, celebrada en París del 8 al 16 de septiembre de 1975. En: *Ibidem.*: p. 22.

2. EL PROGRAMA DE ACCION EN AMERICA LATINA.

Presupuestos.

El principal objetivo del programa de la UNESCO para América Latina al iniciarse la década de los setenta, se orienta, del mismo modo que en los últimos años que la anterior, a la integración de los planes de desarrollo de la educación en los planes de desarrollo científico, técnico y económico. Este programa no representa en modo alguno, como sabemos, una innovación sino que, por el contrario, constituye el resultado lógico de la colaboración que se establece durante los últimos veinte años entre la Organización y los distintos países del continente. De hecho, responde a las preocupaciones y a los propósitos expresados por los especialistas y los responsables políticos en conferencias regionales celebradas bajo los auspicios de la UNESCO²⁷². Todas estas reuniones, en las que participan la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), permiten determinar, con más o menos exactitud, las necesidades en personal científico y técnico y los objetivos que deben fijarse para el desarrollo de la enseñanza en los diversos grados.

²⁷² Podemos mencionar al respecto: la de Santiago de Chile, sobre la Aplicación de la Ciencia y la Técnica al Desarrollo (septiembre de 1965); en San José de Costa Rica, sobre el Papel de las Universidades en el Desarrollo (marzo de 1966); en Caracas, sobre la Alfabetización y la Educación de Adultos (mayo-junio de 1966); por último en Buenos Aires, en junio de 1966 se celebra una Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico de los países de América Latina. Además de las ya mencionadas, celebradas durante la aplicación del Proyecto Principal.

La cuestión, una vez esto claro, es conseguir que los planes así establecidos tengan ahora, verdaderas posibilidades de éxito. El Proyecto Principal para la Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, resulta ser de esta forma, una fase preliminar, indispensable para todo programa de desarrollo de la enseñanza secundaria y universitaria. Ya mencionamos los éxitos alcanzados por el Proyecto y también sus deficiencias. Lo cierto es que sus resultados se deben, ante todo, a los esfuerzos de los Estados interesados, aunque la UNESCO contribuya a obtenerlo coordinando y orientando esos esfuerzos.

Alcanzado este nivel, el gran problema que se presenta en los inicios de la década, consiste en mejorar la enseñanza y reducir el número de casos de abandono de los estudios que, como vimos, a veces representa el 75% de la matrícula. Por esto, el objetivo de la UNESCO, a partir de ahora, es continuar ayudando a los Estados Miembros de América Latina con el fin de poner remedio a las insuficiencias de la enseñanza primaria.

De otra parte, en casi todos los países funcionan a estas alturas, servicios de planeamiento de la educación creados, como sabemos en su mayoría, con la ayuda de expertos de la UNESCO. Esta continúa, en adelante, contribuyendo al funcionamiento de la sección de planeamiento de la educación del Instituto Latinoamericano de Planeamiento Social y Económico, que organiza estudios y seminarios para la formación de especialistas en esta esfera. Esta Sección sigue recibiendo la ayuda de la Oficina de Educación para América Latina y la Región del Caribe, creada en Santiago de Chile con la asistencia de la UNESCO, y en la que se organizan cursos de perfeccionamiento para el

personal docente y se llevan a cabo estudios tendientes a mejorar los métodos y los programas escolares.

Los Problemas de la Educación y el Desarrollo.

Al ser el Proyecto Principal la actividad fundamental de la UNESCO en la región desde 1957, y como consecuencia de la finalización del mismo y de las conclusiones a las que se llega con respecto a los resultados obtenidos, la Organización se encuentra en la necesidad de delinear una política educativa para América Latina y el Caribe de cara al futuro. Efectivamente, al terminar las actividades realizadas en ejecución del Proyecto a finales de 1966, es preciso establecer un nuevo programa para los años venideros. Además, la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de 1962 marca considerablemente, la orientación de los sistemas de educación, a la vez que pone de manifiesto, la importancia de coordinar el planeamiento del desarrollo económico y de la educación. Por estas razones la UNESCO, en cooperación con la CEPAL, decide organizar en 1966, una Conferencia Latinoamericana de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico, en la que se formulan recomendaciones sobre el carácter y orientación de los futuros programas de educación de la UNESCO en la región.

En líneas generales, podemos decir que, como ya anunciamos, las actividades de la Organización en esta región a partir de 1966 continúan encaminadas a lograr los objetivos del Proyecto Principal. Así, la Conferencia General de 1966, aprueba una serie de sugerencias

dirigidas a los Ministerios de Educación y sus Servicios Administrativos de Planeamiento de la Educación y de Enseñanza Superior de los Estados Miembros de América Latina, con el fin de que emprendan actividades orientadas al desarrollo de la educación y a la priorización de la ayuda internacional que tal desarrollo requiere.

En primer lugar se recomienda incluir en los planes de enseñanza las líneas generales de la política de educación recomendada por la Conferencia de Buenos Aires de 1966, particularmente en lo que se refiere a la necesidad de:

- asegurar el derecho a una educación básica común y a la vigencia efectiva de la igualdad de oportunidades;
- sostener *“ritmos elevados de expansión de la educación que refuercen los logros obtenidos durante el último decenio, procurando un desarrollo armónico y proporcionado del conjunto de los niveles y modalidades educativos, que remedie las anomalías de la pirámide educativa, mejorando especialmente las tasas de retención, y que responda a las exigencias respecto a la preparación de cuadros profesionales que requiere el desarrollo económico y social”*²⁷³;
- mejorar la calidad de la educación, para lo que es necesario actuar sobre la formación y perfeccionamiento permanente del personal docente, el contenido y los métodos de enseñanza, y la utilización de los recursos tecnológicos;
- desarrollar una acción sistemática y fijar metas para disminuir las tasas de abandono y repetición;
- dar prioridad a la formación y perfeccionamiento de administradores, planificadores, y especialistas en educación, coordinando y ampliando la acción de los centros ya existentes;

²⁷³ Op. Cit.: Conferencia General; 1966; p. 103 y ss.

- procurar una más adecuada incorporación de la universidad al conjunto de la planificación nacional de la educación y del desarrollo.

En segundo lugar se hace necesario examinar y determinar cuidadosamente un orden de prioridad en los sectores del desarrollo de la educación que requieran una ayuda internacional, a fin de que esta ayuda se aproveche adecuadamente para lograr los objetivos antes mencionados²⁷⁴.

De esta forma, la UNESCO comienza a considerar las Recomendaciones hechas por el Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal en su V Reunión para el programa futuro, en la línea de la importancia de una estrecha coordinación entre el planeamiento de la educación y el planeamiento del desarrollo económico. Todo esto, a fin de que se tengan en cuenta problemas como la migración de la población instruida de las zonas rurales; las consecuencias para la enseñanza secundaria de la expansión de la primaria o, la necesidad de que los egresados del sistema escolar encuentren empleo apropiado.

Esta continuidad en las líneas de actuación al finalizar el Proyecto, se justifica porque todos esos progresos cuantitativos de la década anterior encubren, muchas veces, desequilibrios serios en la oportunidad real de acceso a la educación entre los diferentes grupos de población, debido en parte, a la geografía y a las diferencias étnicas, económicas y sociales. Al mismo tiempo, las deficiencias de los sistemas educativos multiplican esas desigualdades porque, creemos,

²⁷⁴ Para una información más detallada al respecto ver: Programa y Presupuesto para 1967-1968. UNESCO; París; 1967; p. 91 y ss.

no se ha emprendido, hasta el momento, una labor sistemática y deliberada para contrarrestarlas. Observamos, por ejemplo, que la instrucción no logra penetrar debidamente en el medio rural y su debilidad cualitativa se traduce por rendimientos escasos que influyen decisivamente en los niveles de escolaridad de la región. Por estas razones, se hace necesario llegar a una definición clara del papel de la escuela en el medio rural y de la forma de articular la educación en los factores ambientales para llegar a métodos de trabajo consecuentes con la situación de tales zonas. Por otra parte y, como en el resto del mundo al iniciarse la década, en América Latina son necesarias medidas de protección social, económicas y pedagógicas para evitar la frustración en el aula y la deserción escolar. *"En el nivel primario, una proporción de los que abandonan recaen en el analfabetismo y en los niveles medio y superior quienes dejan los estudios se incorporan a la sociedad con una preparación incompatible con las exigencias del mercado de trabajo"*²⁷⁵. De ahí la necesidad de avances en el planeamiento y administración de la educación y en los relacionados con la reforma de los métodos de enseñanza. Por de pronto, todos los países se proponen realizar progresos importantes para tratar de asegurar servicios de becas y servicios médicos, materiales pedagógicos, transporte y seguro escolar.

²⁷⁵ GAMARRA, A.: "Los problemas de la educación y el desarrollo en América Latina y la región del Caribe"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 2; UNESCO; París; febrero 1972; p. 52.

Objetivos y Actividades de la UNESCO en la Región.

Por todas las razones mencionadas en párrafos anteriores, la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el desarrollo de América Latina, convocada por la UNESCO y celebrada en Caraballeda (Venezuela, 1971), pone de relieve la voluntad de diversos Estados de la región de introducir en sus sistemas de educación un proceso permanente de cambio. La reforma global así preconizada, parece constituir la única solución capaz de permitir tanto la expansión cuantitativa necesaria para la democratización de la educación como la eliminación de las disparidades que existen entre las aglomeraciones urbanas y los medios rurales, y la adaptación de la educación a las nuevas funciones.

En este sentido, la Conferencia propicia, entre otros, los siguientes resultados: Establece un balance de los progresos de la educación en la región en la última década²⁷⁶ y analiza las deficiencias de los sistemas educativos haciendo hincapié en la necesidad de atender a ocho millones de niños entre 7 y 12 años que se encuentran aún al margen de la educación, sobre todo en las zonas rurales. Al mismo tiempo, aprueba una declaración general que contiene los principios de la futura acción gubernamental y de la UNESCO en torno a los propósitos de renovación y democratización de la educación, y 31

²⁷⁶ Conviene recordar que entre 1960 y 1970 hay un aumento de 23.937.000 de estudiantes, es decir, una tasa doble a la del crecimiento de los grupos de edad comprendidos entre los 7 y los 25 años.

recomendaciones dirigidas a los gobiernos y al Director General de la UNESCO relativas a la extensión de la enseñanza primaria, a los problemas de la educación de nivel medio y superior, y a la intensificación de la enseñanza científica, tecnológica y agrícola. Por último, aprueba una resolución relativa a la integración de América Latina en las esferas de competencia de la UNESCO: educación, ciencia, cultura y comunicación, definiendo un esquema general sobre la descentralización de las actividades de la misma en la región.

De la Declaración de Caraballeda podemos destacar dos aspectos importantes, uno retrospectivo y otro prospectivo: balance de los progresos conseguidos en el decenio y definición de los propósitos de la acción gubernamental y de la UNESCO en torno a la democratización y a la renovación de la enseñanza, esferas prioritarias de la Organización para la década.

No se trata de una empresa fácil, ni de una cosa lograda. La democratización y la renovación son propósitos indefinidos, a largo plazo, y por de pronto, la Conferencia, en palabras del Director General de la UNESCO, *"ha tenido el acierto de admitir que no se trata de una simple expansión cuantitativa, sino que la democratización abarca la totalidad del sistema de educación, renovado incesantemente en un proceso abierto para que la educación y la sociedad marchen de acuerdo en la línea de su transformación"*²⁷⁷.

Esta Declaración marca así el inicio de una nueva etapa, como ya ocurriera con la Declaración de Lima en 1956, que intenta dar un impulso a la extensión y mejora de la educación primaria. Además,

²⁷⁷ Citado en: *Ibidem.*; p. 56.

otros resultados importantes de las deliberaciones, son la incorporación de los elementos científicos, tecnológicos y la enseñanza agrícola en la política educativa. Cabe preguntarse, llegados a este punto, si los instrumentos educativos con los que se cuenta son los adecuados para esa renovación o si, por el contrario, suponen un obstáculo para conseguirla. Hasta esos momentos, los esfuerzos se concentran en construir aulas y en formar docentes; toca ahora preguntarse: ¿educación para qué?, ¿para el desarrollo?, ¿pero qué especie de desarrollo?

Los debates generales de la Conferencia, permiten apreciar todos los progresos conseguidos por la educación latinoamericana entre 1960 y 1970²⁷⁸. Así, y en términos generales, se puede afirmar que América Latina cumple las previsiones establecidas para el decenio en materia de extensión escolar y universitaria, si bien con algunas dificultades en el nivel medio. Se aprecia igualmente el efecto de la prolongación de la enseñanza primaria, el descenso de los porcentajes de analfabetismo, etc.²⁷⁹. Cabe observar aquí, que América Latina es, en 1970, la única región en desarrollo en la que se registra una disminución tanto en los porcentajes como en las cifras absolutas de analfabetos.

Pese a esos resultados, subsisten en la educación latinoamericana, como ya indicamos, motivos de inquietud. Sobre todo, por la persistencia de 39 millones de analfabetos mayores de 15 años; por la

²⁷⁸ Así, observamos que el índice de crecimiento resulta en los diez años de 167,5 por ciento en el nivel primario; de 248,9 en el nivel medio y de 258,3 en el nivel superior. Datos recogidos de: *Ibidem.*; p. 50.

²⁷⁹ El descenso de los porcentajes de analfabetismo de 33,9 por ciento en 1960 a 23,6 por ciento en 1970, acompañado por un descenso en las cifras absolutas de iletrados que bajan de 41 a 39 millones de analfabetos. *Ibidem.*

poca atención prestada a la educación de adultos; por los altos índices de repetición de cursos; las insuficiencias de la educación en el medio rural; la falta de preparación de grandes núcleos del personal docente y por la aparición de ciertos signos de agotamiento en las posibilidades financieras.

En 1970, América Latina destina a la educación el 21% de los presupuestos del Estado, lo que equivale, y en algunos casos rebasa, al 4% del producto bruto de la renta nacional. Pero las obligaciones no han llegado a su límite, ya que hay que atender a los efectos de la progresión demográfica y a los afanes de la democratización de la enseñanza. El conjunto de estos factores supone nuevas cargas, por lo que se hace necesario imaginar nuevas estructuras si quieren conseguirse mayores frutos de la educación. En esta perspectiva aparecen, como sabemos, los dos elementos capitales para el porvenir educativo de la región: la renovación y la democratización de la educación. Dos propósitos íntimamente relacionados que constituyen en adelante, en materia educativa, la línea directa para los gobiernos y para la UNESCO.²⁸⁰

Respecto a la democratización, y pese a que los países de América Latina y el Caribe realizan un notable esfuerzo que permite duplicar la

²⁸⁰ La Conferencia de Caracas adopta una declaración general de principios, una Carta de la Educación, en la que, precisamente, constan las aspiraciones de América Latina en torno a los problemas examinados. Se considera que el momento histórico se caracteriza por ciertos rasgos que la Conferencia debe destacar por sus repercusiones en el porvenir de la educación. Entre esos rasgos se señalan la aspiración creciente de los pueblos hacia mejores condiciones de vida espiritual y material y hacia una participación auténtica en la vida política, económica y cultural. Los países latinoamericanos, además, están comenzando a plantearse la necesidad de la integración que les permita afirmarse como región por la convergencia de objetivos y la complementación de esfuerzos para el desarrollo, así como que la educación es la única respuesta a semejantes inquietudes y aspiraciones. Para una información más detallada de la Conferencia ver: *Ibidem.*, p.56 y ss.

matrícula global y triplicarla en los casos de nivel medio y superior, queda, sin embargo, mucha población al margen de la escuela y se necesita un gran esfuerzo para llevar un mínimo de educación a los 39 millones de analfabetos, en especial a los que se encuentran en las edades más jóvenes.

La democratización, va a la par con las exigencias mismas del desarrollo y entre otras medidas inmediatas se preconizan las relacionadas con la mejora y extensión de la educación en las zonas rurales, la igualdad y posibilidad de acceso a la educación y su continuación hasta niveles más satisfactorios para el individuo y la sociedad. Y es que, en los inicios de la década, todavía millones de niños abandonan prematuramente las aulas por razones de índole económica, sociocultural o por la deficiencia de los métodos y sistemas de enseñanza. Porque, la exigencia de democratización de la educación responde no solamente al imperativo de satisfacer el derecho de todo ser humano a la cultura, sino al hecho, de que solamente mediante una educación generalizada tendrán lugar los procesos de movilidad y participación inherentes a los cambios sociales, políticos y económicos que los países latinoamericanos se proponen realizar. De esta forma, la democratización de la educación no puede resultar verdaderamente efectiva sino dentro de un proceso de democratización de toda la sociedad. Proceso que, en el momento, no está garantizado en las sociedades latinoamericanas.

En la década de 1960-1970 la atención de los países se concentra en la expansión y, parece lógico, según la Declaración de Caraballeda, que el decenio actual, se caracterice por una labor intensa y sistemática de renovación de las estructuras y de la sustancia misma

de la educación, que debe estar orientada a la formación integral del hombre y basada en la investigación pedagógica.

Para asegurar el éxito de esa renovación y de la democratización de la enseñanza es preciso aumentar el volumen de gastos en educación, aun con la dificultad de elevar indefinidamente esos créditos, pues los recursos de los gobiernos no permiten ir mucho más lejos. Y es que, la ayuda exterior, útil y valiosa, no constituye nunca más que una parte mínima de los recursos, por lo que es imprescindible recurrir a un esfuerzo de racionalización de los gastos y de imaginación en la administración de los presupuestos.

Cinco años después de la Conferencia de Caracas, se celebra una reunión sobre la aplicación de las recomendaciones (Panamá 1976),²⁸¹ con el objeto de examinar la aplicación dada por los Estados a las recomendaciones de la Conferencia de Ministros de Educación, así como la adopción de medidas que puedan facilitar su aplicación, tanto en el marco de las políticas nacionales, como en el de la cooperación regional. Se presta una atención especial a la innovación e iniciativas que puedan desembocar en el establecimiento de unos sistemas de educación permanente y a la solvencia de los problemas educativos de las poblaciones más desfavorecidas.²⁸² Los participantes en esta reunión identifican como particularmente importantes las siguientes tendencias:

²⁸¹ La Reunión sobre la Aplicación de las Recomendaciones de la Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Caracas, 1971), organizada por la UNESCO, se celebra en la ciudad de Panamá entre el 9 y el 14 de febrero de 1976. Participan en ella todos los Estados Miembros de América Latina y el Caribe.

²⁸² Ver: UNESCO: "La educación en América Latina cinco años después de la Conferencia de Caracas"; en: *Perspectivas*; Vol. VI; n.º 4; Santillana/UNESCO; París, 1976; p. 724 y ss.

En primer lugar, se destaca la inquietud existente y los pasos emprendidos para transformar la estructura y los mecanismos de gobierno y administración de la enseñanza. A este respecto podemos señalar que desde el excesivo centralismo que caracteriza a esas estructuras, se comienza a pasar poco a poco, a su desconcentración y regionalización, lo que permite una oportuna atención directa, diferenciada en las distintas zonas geográficas y socioeconómicas de los países. Sin duda alguna, este movimiento hacia la administración y planificación regionales en el interior de cada país, permite adecuar la enseñanza a las necesidades reales de las comunidades; integrar la educación en las restantes acciones que los gobiernos emprenden para el desarrollo económico y social y movilizar recursos potenciales para el mismo.

En segundo lugar, y vinculado con el punto anterior, se encuentra la preocupación y atención sin precedentes que comienza a darse, ahora sí, a la educación de las poblaciones rurales y que se evidencia por medio de un número creciente de proyectos e instituciones de enseñanza concebidos en función del desarrollo integrado de estas zonas²⁸³. Esta preocupación coincide, y se ve reforzada, por la que existe en el campo de las políticas y la planificación general del desarrollo de los países, ante la necesidad de superar el dualismo estructural de las sociedades latinoamericanas, en las cuales coexisten

²⁸³ No podemos dejar de mencionar al respecto, la labor de la CREPAL, desde 1951; la del Centro Ecuatoriano de Alfabetización (Quito) y la del Instituto Venezolano de Educación de Adultos (Caracas), que continúan recibiendo las ayudas de la UNESCO, lo que les permite intensificar su labor en esta década. Otros organismos regionales de educación que funcionan con su ayuda son: El Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina y la Región del Caribe, creado en 1963, y el Instituto Latinoamericano de Cinematografía Educativa, creado en 1964, ambos en México.

sectores modernos de la sociedad que se benefician de los avances económicos y tecnológicos, y sectores retrasados, muchos de ellos en extrema pobreza, cuya participación en los beneficios y su contribución al progreso nacional se encuentran frenados, en parte, por las carencias de educación.

En tercer lugar, y no menos importante, la conciencia que comienza a adquirirse sobre la necesidad y urgencia de sistemas adecuados de educación extraescolar y de adultos. Esta tendencia es una de las más importantes en el panorama educativo latinoamericano de la década de los setenta que, poco a poco, se ve fortalecida con todos los medios disponibles. Y es que, se empieza a comprender que del éxito que obtengan las acciones de educación para adultos, incluida la alfabetización, particularmente la de los grupos de edades jóvenes, depende, en gran medida, la dinámica participativa de la población activa en los procesos de transformación y desarrollo de las sociedades latinoamericanas que puedan producirse en el futuro.

En cuarto lugar, se reconoce con satisfacción los esfuerzos que los países de la región comienzan a realizar para establecer el nexo educación-trabajo, entendido éste, como instrumento de formación y como una contribución al desarrollo económico nacional. Finalmente, es necesario señalar la aceptación que en América Latina y la región del Caribe gana en estos años, el concepto de educación permanente como un proceso de estructuración del proceso educativo.

Por último, el incremento dado a la educación preescolar y extraescolar, la introducción de modalidades de autoeducación e interaprendizaje, de formas abiertas de enseñanza, constituye

también, un paso hacia una gran apertura de las oportunidades de educación durante toda la vida y mediante opciones que rompen la rigidez del sistema tradicional, como enfáticamente lo propugna la Conferencia de Ministros de 1971.

Como se puede apreciar, una preocupación central que orienta los debates y que se hace explícita en numerosas ocasiones, es la de no desconectar el tratamiento de la democratización de la enseñanza, del marco de las sociedades en las cuales se realiza la acción educativa.

Por una parte, las intervenciones permiten constatar que la experiencia de inserción en las instituciones sociales condiciona en forma definitiva los conceptos, las escalas de valores y el comportamiento de los individuos y de los grupos, siendo a partir de esos condicionantes que se deben pensar las acciones educativas, especialmente aquellas destinadas a los adultos.

Por otro lado, se hace evidente la influencia que las acciones educativas pueden ejercer sobre los procesos de democratización de la propia sociedad, y se destaca la necesidad, por ello, de vincular estrechamente los objetivos de las acciones educativas con los objetivos de las acciones para el desarrollo, especialmente con los procesos de reformas en otros sectores, integrándolas racionalmente en los planes nacionales de desarrollo.

Las nuevas características que adquieren las relaciones entre desarrollo y educación en América Latina en la década de los setenta, están también en la base de la reflexión académica y política que origina el proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el

Caribe. Tanto en la Conferencia de Venezuela (1971), como en las Conferencias de la CEPAL de Quito (1973) y Port of Spain (1975), los gobiernos de la región manifiestan nuevamente su preocupación respecto de las relaciones entre educación y desarrollo y entienden que *"es necesario mejorar el concepto de desarrollo superando la consideración fragmentaria de crecimiento económico y desarrollo humano (...) es necesario integrar las determinantes sociales, económicas y políticas"*²⁸⁴.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evalúa en diálogo con los gobiernos, sus experiencias de asistencia técnica en América Latina, y se plantea el problema de establecer criterios ante las demandas provenientes de un sector en expansión constante y el modo de lograr que esos criterios, sean congruentes con las alternativas de un desarrollo viable y deseable para la región. El resultado es la confluencia de esfuerzos de la UNESCO, la CEPAL, y el PNUD en un proyecto regional respaldado por trece gobiernos latinoamericanos e iniciado en abril de 1976. El Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe que es la actividad más destacada de la UNESCO en la región durante la década.

El punto de partida de su labor consiste en entender, que en el transcurso del último cuarto de siglo, la región conoce importantes cambios estructurales que se sintetizan en la idea de que la población crece de acuerdo a tasas muy altas, que se urbaniza y que se producen cambios en el aporte de los sectores a la producción; no obstante, los incrementos en la industrialización son insuficientes para dinamizar la

²⁸⁴ CEPAL: "Evaluación de Quito"; XV sesión; Resolución 320; pr. 18; Quito; 1973.

totalidad de la economía y, especialmente, para asegurar trabajo a la población en edad activa; además, los cambios no deparan transformaciones significativas en la distribución de la renta, que sigue muy concentrada.

En el transcurso del período, grandes sectores de la población acceden a la alfabetización, y la educación, reservada a las élites, pasa a ser patrimonio de porcentajes considerables de poblaciones en edad escolar. La magnitud del cambio genera situaciones inéditas, aunque no asegura mayor igualdad de oportunidades ni todos los efectos educativos se traducen necesariamente en mejores condiciones de desarrollo.

En el estado de transición de América Latina, caracterizado por la desarticulación económica y social, múltiples fuerzas actúan en el sentido de fijar una relación polar de concentración-marginación, mientras, en términos de valores declarados, el objetivo de la educación es la integración social. Los intentos, los logros, las dificultades y las estrategias para conseguirlo, son las cuestiones en torno a las que giran los objetivos del Proyecto.

En definitiva, considerando la necesidad de articular logros en términos de conocimiento, reflexión y cambios en las políticas, se concibe una estrategia capaz de promover paralelamente actividades cognoscitivas y de apoyo a grupos técnicos gubernamentales para que éstos -con una visión específica de la situación de la respectiva sociedad nacional- realicen los esfuerzos que consideren más

importantes²⁸⁵. Además, en forma paralela, el proyecto considera necesario un esfuerzo académico de similar magnitud. Para ello, moviliza los recursos intelectuales existentes en la región y capitaliza los conocimientos que sobre educación y desarrollo se realizan en los centros de investigación de cada país. Consideramos que esta opción implica, en primer lugar, postular la calidad de los recursos humanos existentes en los países y luego, considerar la asistencia técnica como una forma de cooperación horizontal relacionada con un centro internacional de integración y asesoramiento.

Al final de la década, en 1979, se celebra en México la Quinta Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe (MINEDLAC)²⁸⁶. En esta Conferencia se examina la evolución de la educación en la región desde la anterior Conferencia (Venezuela, 1971), los principales temas y aspectos prioritarios de las políticas de educación en el decenio de 1980, y diversos problemas concretos del desarrollo de la educación en su relación con el desarrollo socioeconómico y cultural, en el contexto de la integración subregional y regional y del Nuevo Orden Económico Internacional.

Los ministros reunidos en México examinan en primer término la evolución de la educación en América Latina y el Caribe desde la

²⁸⁵ En tal sentido, el proyecto realiza acuerdos de cooperación con los gobiernos de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guayana, Honduras, Panamá, Perú y Bolivia. En cada uno de los países se establecen vínculos con ministerios de educación, ministerios de planificación, institutos de desarrollo agrario y universidades con el propósito de constituir grupos técnicos que, con la asistencia del personal del proyecto, puedan llevar a cabo las tareas de investigación y análisis.

²⁸⁶ La Conferencia es organizada con la cooperación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Conferencia de Caraballeda, con las tendencias generales y características propias a las diferentes subregiones y grupos de países. Estudian las cuestiones principales y las materias prioritarias para las políticas de educación en el decenio 1980-1990. Cierta número de problemas especiales del desarrollo de la educación en sus relaciones con el desarrollo socioeconómico y cultural son señaladas: educación y mundo del trabajo (relación entre educación y empleo y relación entre educación y trabajo productivo); educación y desarrollo rural; educación de grupos desfavorecidos en las zonas urbanas; articulación de la educación escolar y extraescolar en una perspectiva de democratización de la educación y de educación permanente; responsabilidad de la educación superior frente a las exigencias del desarrollo y de la democratización de la educación. Finalmente, la Conferencia estudia el desarrollo pasado y las perspectivas futuras de la cooperación subregional, regional e internacional en materia de educación en América Latina y el Caribe.

Al término de los trabajos, la Conferencia adopta por aclamación una declaración en la que se precisa que *"ningún país podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue su educación"* y que *"el desarrollo no puede medirse sólo por los bienes o los recursos de que dispone una comunidad sino, fundamentalmente, por la calidad de las personas que los producen y usan"*. *"La educación es un instrumento fundamental de la realización de las mejores potencialidades humanas para acceder a una sociedad más justa y más equilibrada"*²⁸⁷. Insiste, además, en que el impacto cada vez mayor de los medios de comunicación de masas -que se han desarrollado muy rápidamente en

²⁸⁷ UNESCO: Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe (MINEDLAC V); México; 4-13 de diciembre 1979; UNESCO; París; 1979; p. 7.

la región y ejercen en la vida cotidiana de todas las capas de la población una fuerte influencia- debe aprovecharse para contribuir de manera positiva a la educación.

Conociendo el gran crecimiento de la matrícula, en especial en el nivel secundario y superior, en la región, la Conferencia se muestra preocupada por la baja tasa de escolarización que tienen aún amplios sectores de la población en ciertos países, y por la presencia de 45 millones de analfabetos, que representan el 28% de los adultos. Por estas razones escoge, entre los objetivos prioritarios: la aplicación de una enseñanza general suficientemente larga para impedir la recaída de los niños escolarizados en el analfabetismo; también, la elaboración de una política tendiente a eliminar el analfabetismo de aquí a fines de siglo y a multiplicar los servicios de educación destinados a los adultos; es igualmente necesario, el crecimiento progresivo del presupuesto de educación; la adopción de medidas urgentes para los grupos desfavorecidos de la población; la aplicación de reformas que tengan en cuenta las aspiraciones y los valores culturales de cada pueblo, y que tiendan en especial a renovar la enseñanza de las ciencias y la tecnología.

Por otra parte, la Conferencia expresa el deseo de que se intensifique la cooperación subregional, regional e internacional; invita al Director General a reforzar la presencia de la UNESCO en América Latina y el Caribe, tanto por medio de las oficinas regionales como mediante consultas más amplias con las comisiones nacionales y las otras organizaciones que operan en la región. Aprueba además, el principio de la creación en los próximos años, de un sistema

cooperativo de instituciones educativas para el desarrollo, análogo al que ya funciona en Asia, Africa y en los Estados Arabes.

En su discurso de clausura, el Director General destaca que se ha sabido *"superar el campo estrecho de las definiciones técnicas, adoptando desde un comienzo la perspectiva de la instauración de un nuevo orden económico internacional que responde a las aspiraciones de los pueblos, tanto tiempo ignoradas, a una mayor equidad, a una mayor justicia y a una verdadera solidaridad"*²⁸⁸.

Podemos concluir, del examen de los debates de la Conferencia, que se intenta definir la educación en función de un triple cometido: de democratización, de eficacia social mediante la preparación para la vida y el trabajo y, por último de un humanismo que no permite supeditarla a objetivos exclusivos de productividad. Al mismo tiempo se la sitúa en un marco de desarrollo global que tiende a armonizar crecimiento económico y progreso social y cultural, las aspiraciones de la persona y las exigencias de la sociedad.

Pero lo más significativo es que la Conferencia aprueba una Declaración en la que invita a la UNESCO a proponer un Proyecto Principal sobre los elementos esenciales que figuran en ella. Y así, en 1981, se celebra en Quito (Ecuador) una reunión intergubernamental regional encargada de definir los objetivos, estrategias y modalidades de acción para ese proyecto principal.

²⁸⁸ Ibidem.: p. 56.

Una Nueva Concepción del Desarrollo y del Papel de la Educación.

Los participantes en la Conferencia de México, enmarcan sus reflexiones sobre la educación en un amplio examen crítico de las orientaciones predominantes en materia de desarrollo. Así, se hacen eco de los problemas planteados y de las preocupaciones expresadas en las sucesivas evaluaciones de la segunda década de la Estrategia Internacional del Desarrollo realizadas por los gobiernos de los países de la región dentro del marco de la CEPAL,²⁸⁹ donde se ponen de manifiesto las limitaciones, contradicciones e inadecuaciones estructurales del desarrollo de los países de la región y, particularmente, la escasa irradiación social del crecimiento económico.

Las dificultades que enfrentan la mayor parte de los países al finalizar la década, son examinadas por los gobiernos a la luz de las tendencias a largo plazo del sector económico y del sector social. También, se hacen referencias a cambios profundos de orden político producidos recientemente en algunos países, los cuales abren perspectivas renovadoras para la convivencia, el desarrollo y una verdadera democratización de la sociedad y de la educación. Aún, se mencionan las catástrofes naturales sufridas recientemente en algunos países como factores adicionales de pobreza y como trabas a la normal atención de los sistemas educativos.

²⁸⁹ Estas evaluaciones se realizan en Quito, 1973; Chaguaranas, 1975; Guatemala, 1977; y La Paz, 1978.

En primer lugar se subraya que el simple crecimiento económico no conduce necesariamente al bienestar y que la riqueza, por mucha que ella sea, no es siempre garantía de desarrollo. Efectivamente, el hecho de que el 40% de la población de la región viva en situación de pobreza crítica, nos lleva a calificar de verdadera 'perversión' del concepto de desarrollo. El modelo predominante caracterizado por la dependencia respecto de los mercados y capitales externos y por formas de colonialismo interno en perjuicio de ciertas zonas condenadas así a una marginalidad cada vez mayor. En perjuicio también, de ciertos grupos de población para quienes, por la falta de políticas justas de distribución de ingresos, el crecimiento económico promedio carece de toda significación en términos de niveles de vida. La concentración de abundantes riquezas, por un lado, y de una ingente y persistente pobreza, por otro, lleva a la polarización de ciertas sociedades, con riesgos considerables de perturbación violenta de la paz y de reducción, para los sectores más modestos, de las oportunidades de gozar de una vida digna, todo ello en un continente caracterizado por la abundancia de sus recursos naturales.

En segundo lugar, se señala la grave alienación cultural que afecta a algunas sociedades, los daños que produce la incorporación -en ciertos casos acelerada por los medios de comunicación social- de patrones de conducta basados en la multiplicación de las ganancias y del consumo, la emergencia de necesidades adjetivas, a las que solamente los más privilegiados pueden satisfacer y la escasa valoración que se hace de los rasgos culturales propios de los variados grupos humanos de la región. Las teorías de desarrollo que justifican tal situación, son teorías falsas, tal modelo de desarrollo conduce, inevitablemente, a sociedades no viables.

Todas estas consideraciones llevan a los participantes a expresar la necesidad de una nueva concepción del desarrollo y de las políticas para promoverlo. Concepción centrada en objetivos sociales de participación de todos los grupos de la población en el esfuerzo de desarrollo y en la distribución de sus beneficios, respondiendo a un enfoque integral que articule los aspectos económicos, sociales y culturales de dicho desarrollo. En este sentido, la Conferencia subraya la necesidad de *"superar el virtual agotamiento de ciertos estilos de vida"* y estiman que el desarrollo debe estar dirigido fundamentalmente *"a atender las necesidades del ser humano en un proceso de liberación de todos los hombres y mujeres para que se manifiesten plenamente sus capacidades potenciales"*²⁹⁰. Para lograr esto, son necesarios, en ciertos casos, importantes cambios estructurales que hagan posible el acceso de la población a los frutos del crecimiento económico, así como al empleo, la educación y los restantes servicios sociales y culturales.

De otra parte, se subraya la importancia de los valores éticos y humanos que deben inspirar el nuevo tipo de desarrollo, el que ha de conciliar la identidad cultural de cada nación con las exigencias del crecimiento económico y de la modernización, y los intereses nacionales con los de otros países, estableciendo, de esta forma, relaciones más justas entre ellos. En el contexto mundial, esta nueva interpretación del desarrollo se expresa, como mencionamos, en el concepto y en la necesidad de un nuevo orden económico internacional.

²⁹⁰ Op. Cit.; MINEDLAC V; 1979; p. 22.

En estos momentos, las condiciones de la región, se dijo, son favorables a la adopción de las necesarias transformaciones; las riquezas naturales que ella contiene y la conciencia creciente de la necesidad de encontrar respuestas desde dentro mismo de cada sociedad, pueden facilitar la aceptación de lo que la Evaluación de La Paz (1978) llama *"un compromiso político mucho más fuerte con los objetivos sociales y humanos del desarrollo"*²⁹¹.

Refiriéndonos específicamente al papel de la educación en el marco del desarrollo, debemos recordar que hasta ahora, no se ha interpretado correctamente la naturaleza y los vínculos entre educación, sociedad y desarrollo. Y es que, efectivamente, en el contexto de ciertos estados de desarrollo, la educación no ha podido cumplir plenamente en el pasado, sus más obvias funciones. Por el contrario, ha actuado muchas veces como un factor de involución, de reforzamiento de la injusta distribución de las oportunidades de educarse y de inadecuación de la acción formativa respecto de las reales necesidades sociales. Del mismo modo, una educación caracterizada por el abandono de una masa considerable de población desde el inicio de los estudios primarios, con la consecuente gestación de millones de analfabetos, por los desajustes de la educación recibida y las características del empleo y las frustraciones que ello produce, así como por la transmisión de modelos culturales que responden a los intereses de minorías, es una educación que contribuye a agravar las injusticias y los desequilibrios y al surgimiento de incertidumbres y conflictos sociales, acelerando la erosión de la identidad nacional.

²⁹¹ *Idem.*

Estos juicios severos, no deben impedirnos una valoración realista de cuanto se hace, ni dar lugar al menor pesimismo. Por el contrario, la educación no sólo resulta condicionada por el desarrollo, sino que ella puede y debe influir vigorosamente sobre el concepto y los objetivos de éste. Las grandes realizaciones de los pueblos están sostenidas por un sustrato educativo y cultural.

De las reflexiones que sobre educación y desarrollo hacen los responsables de la educación y de la planificación económica de los países de América Latina al finalizar la década de los setenta podemos deducir que, en esta nueva concepción del desarrollo, la educación, que constituye uno de los derechos humanos fundamentales, está llamada a desempeñar un papel capital, poniendo el potencial creador de millones de hombres y mujeres al servicio de su propio progreso y el de sus países, y desarrollando los conocimientos, las actitudes, los comportamientos cívicos y morales y las competencias científicas y técnicas favorables a tal desarrollo. El cumplimiento efectivo de este papel de la educación exige, sin duda, una revisión y una reorientación profundas de sus objetivos, sus contenidos y sus métodos, así como cambios en los factores y elementos internos y externos que determinan su eficacia. De las decisiones políticas, tanto internas como externas, que se adopten en la década posterior, depende el éxito de la empresa.

3. LA ESTRATEGIA DE COOPERACION EDUCATIVA.

Presupuestos.

A este respecto nos interesa destacar, en primer lugar, la Integración Regional de América Latina en las Esferas de Competencia de la UNESCO. En segundo lugar, las nuevas perspectivas de la cooperación subregional, regional e internacional para el desarrollo de la educación en América Latina, con vistas a la integración subregional y regional y al nuevo orden económico internacional. En tercer lugar, las Conferencias importantes celebradas durante la década, en las que adquiere cierta relevancia el nuevo modelo de cooperación: La Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y la Tecnología en relación con el Desarrollo (Venezuela, 1971). La Reunión para Evaluar las Recomendaciones de la Conferencia de Venezuela (Panamá, 1976). Y La Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados de la Planificación Económica (México, 1979).

El Consejo Ejecutivo de la UNESCO en su 83^a Reunión, al considerar el Proyecto de Programa y Presupuesto para 1971-1972, aprueba una resolución sobre *"la integración regional de América Latina"*²⁹². Así, en 1971, el Director General consulta a los gobiernos de la región, y a las organizaciones regionales y subregionales interesadas, en relación con los fines, objetivos y los métodos e instrumentos de acción encaminados al logro de la integración regional en materia de educación y cultura. También nombra una comisión encargada de la

²⁹² Ver al respecto: Programa y Presupuesto 1971-1972; UNESCO; París; p. 403-404. Conferencia General. Resoluciones, 16^a Reunión; UNESCO; París; 1970; p. 72-73. Informe del Director General 1971; UNESCO; París; p. 207.

evaluación de las Oficinas Regionales, para que elabore un informe sobre los problemas de la integración regional. Tomando como base las respuestas recibidas de los gobiernos de la región y teniendo en cuenta el informe de la Comisión de Evaluación, se preparan propuestas concretas sobre integración regional que se someten a la consideración de la Conferencia de Caraballeda. Al prepararse el Proyecto de Programa y Presupuesto para 1973-1974, el Director General tiene presentes las recomendaciones de esa Conferencia.

La integración regional es, en la década de los setenta, una aspiración general de los países de la región que surge de sus afinidades históricas y culturales y de su voluntad de afianzar la independencia política de sus pueblos. Además, el impulso renovador y el desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura son factores esenciales para el logro progresivo de los ideales que encarnan la integración²⁹³. Sin duda, la decisión política correspondiente es prerrogativa de los gobiernos, pero la cooperación regional resulta indispensable en el proceso de integración y además, ofrece un marco propicio al que la UNESCO, por la naturaleza de sus fines, puede aportar una contribución eficaz.

La resolución de la Conferencia de Caraballeda señala las modalidades que dicha cooperación puede tomar: ayuda a proyectos que respondan a problemas y prioridades comunes a los países de la

²⁹³ Dentro del marco de la Conferencia de Caraballeda mencionada, un grupo de trabajo sobre integración estudia precisamente, el tema de la integración regional en América Latina en las esferas de la competencia de la UNESCO, y se encarga de redactar el proyecto de resolución que más tarde aprueba la sesión plenaria y que se orienta en este sentido al que hacemos referencia. Da lugar también el examen de este apartado, a la presentación de un informe completo de la labor realizada por las cuatro oficinas regionales de la UNESCO y por los once centros o instituciones establecidos en América Latina con su ayuda.

región; cooperación con entidades subregionales en esfuerzos mancomunados para la educación, la ciencia y la cultura y cooperación en proyectos de interés específico y acción concertada²⁹⁴. Todo, con ayuda de la UNESCO, sobre la base de cierta homogeneidad de problemas, objetivos y orientaciones.

Observamos, que estas actividades abarcan la casi totalidad de los temas inscritos en los programas de la Organización: planeamiento y administración de la educación, alfabetización funcional, cooperación científica, construcciones escolares, empleo de los medios de comunicación. De esta forma, la Conferencia de Ministros se suma a la idea de una ampliación progresiva de las funciones hasta ese momento desempeñadas por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe; al incremento de los programas a cargo de la Oficina de Ciencias de la UNESCO para América Latina, en Montevideo; y a las labores encomendadas al Centro Regional de la UNESCO en el Hemisferio Occidental, con sede en La Habana.

Sin duda, la Conferencia franquea así, una etapa importante con la resolución sobre la integración regional. Ese resultado no puede darse por descontado por las complicaciones políticas de un problema tan delicado que, aunque forma parte del contexto de la obra de la UNESCO, no entra dentro de su propia competencia. La Conferencia parece inspirarse en el genio profético de Bolívar y así llega a la idea de que la unidad de América debe afirmarse en la diversidad concreta de la cultura y de las situaciones. *"Habéis pensado -concluye el*

²⁹⁴ A este respecto, podemos citar los siguientes proyectos: el Convenio Andrés Bello, suscrito, en un principio, por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, y Venezuela; más tarde se suma al mismo España. También las actividades subregionales que llevan a cabo los países de habla inglesa del área del Caribe.

*director general- que la integración no puede lograrse de una vez y respecto a la Unesco habéis definido un cuadro de directivas valedero para los próximos años".*²⁹⁵

Efectivamente, desde 1971, las aportaciones proporcionadas por la UNESCO y por otras organizaciones regionales e internacionales, es considerado al finalizar la década, como satisfactorio, y la tendencia experimentada hacia una mayor descentralización de las operaciones, es juzgada por la Conferencia de México como muy positiva. Así, los debates de la misma, ponen de manifiesto que el tema de la cooperación internacional resulta fundamental por cuanto, no es posible lograr el desarrollo en el aislamiento. Al mismo tiempo, se insiste en la importancia de los esfuerzos de tipo interno como base de toda acción internacional, a la vez que se reconoce el papel que cabe a las organizaciones internacionales. Observamos como los análisis insisten en la necesidad de considerar la cooperación en materia de educación en el ámbito de esfuerzos globales en favor del desarrollo, en una perspectiva universal cuyo objetivo más apremiante es *"el establecimiento de un nuevo orden económico internacional"*.²⁹⁶

Objetivos y Actividades.

Algunos aspectos de la cooperación de la UNESCO en la región, nos parece necesario destacar. Por un lado, las actividades de tipo operacional para las cuales la UNESCO actúa como agencia de ejecución, conduciendo, conjuntamente con los respectivos gobiernos, proyectos financiados con fondos del PNUD, del Fondo de Naciones Unidas para

²⁹⁵ Op. Cit.; Conferencia; 1971; p. 56.

²⁹⁶ Op. Cit.; MINEDUC V; 1979; p. 25.

actividades de Población, del Banco Interamericano de Desarrollo o, del Banco Mundial. Dicha actividad consiste principalmente en el apoyo técnico proporcionado por la Organización en los procesos de reforma de los sistemas o los programas de educación que emprenden los países durante la década. También resulta ser positiva, la coordinación entre la OEA y la UNESCO en el cumplimiento del programa de esta última en la región. Es importante destacar, el interés creciente que despiertan los proyectos de carácter subregional y regional en los cuales grupos de países cooperan con la UNESCO y con el PNUD. Los resultados obtenidos por el Proyecto Red de Sistemas Educativos en América Central y Panamá y la creación de la Coordinación Educativa Centroamericana, son hechos demostrativos de la importancia que adquiere en la década, la complementación de la cooperación externa mediante mecanismos convenidos mutuamente por los propios países.²⁹⁷

El examen retrospectivo realizado permite a la Conferencia identificar algunas dificultades que se presentan con frecuencia y algunos problemas a los que hay que enfrentarse en el futuro. Así, se hace hincapié en la importancia de asegurar mejores niveles de coordinación. Al considerarse el desarrollo de la educación una tarea de la responsabilidad de los Estados, todos los esfuerzos deben ser realizados para que la cooperación internacional se sume a la acción nacional en el momento, volumen y forma que mejor convenga a las

²⁹⁷ En esta misma línea destacamos la creación en Caracas de la Oficina de Coordinación Regional de la UNESCO y en Kingston la Oficina del Representante de la Organización para el Caribe, como muestra de la contribución positiva a la concertación intersectorial y a la descentralización. La creación futura de una Red de Innovaciones Educativas para el Desarrollo en el Caribe (CARNEID), y la creación en Caracas del Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC), son también pasos importantes al tener el apoyo de los Estados Miembros, de la UNESCO y de otras organizaciones.

autoridades nacionales. El riesgo de cualquier imposición interna debe ser evitado. De otro lado, las modalidades vigentes para la selección de expertos y para la inserción de sus actividades de asesoría en los planes e instituciones deben ser revisadas, de manera que garanticen una mejor relación entre el costo y el resultado de la cooperación técnica, así como una mayor gravitación de los técnicos nacionales en los proyectos que se ejecutan en sus países. En algunos casos, la identificación de los equipos adquiridos en el marco de los proyectos se realiza con desconocimiento de las mejores opciones, o echando mano de catálogos que no responden a las condiciones locales.

Otro de los problemas planteados son las dificultades de comunicación que prevalecen en el área del Caribe. Existen en dicha zona una pluralidad de culturas, de antecedentes históricos, así como dificultades importantes de comunicación. Tratándose de comunidades nacionales relativamente pequeñas, la superación de estas barreras resulta fundamental. Se considera que la UNESCO puede contribuir a hacer posible una mejor integración con los demás países de la región, mediante programas de enseñanza de idiomas, un mayor número de traducciones de obras de interés común y una actividad sistemática de intercambio de documentación e información. Aquí puede jugar un papel fundamental el CARNEID. El debate permite apreciar que los Estados Miembros desean que las unidades con que la UNESCO cuenta en la región sean reforzadas especialmente en recursos técnicos y humanos. En particular se insiste en que las Oficinas Regionales, de acuerdo con la política de descentralización de la UNESCO, deben tener a su cargo mayores tareas, para lo cual son necesarios mayores recursos.

En resumen, al finalizar la década observamos cómo los Estados Miembros, ratifican la necesidad y el valor de la cooperación internacional que bajo múltiples formas se hace presente en la región. Manifiestan su aprobación por la actividad de la UNESCO y, al pasar revista a los problemas que subsisten, proponen nuevos enfoques y nuevas prácticas que deben conducir a una mayor eficiencia, a una más amplia diversidad y, sobre todo, a una mejor adecuación de la cooperación a las necesidades y condiciones propias de las subregiones y de los países.

4. LA ESTRATEGIA DE LA UNESCO EN EL DESARROLLO EDUCATIVO.

Presupuestos.

En aplicación de la política de descentralización y regionalización que emprende la Organización, y que concede especial importancia a la cooperación regional y subregional a través de las oficinas y centros regionales, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, es la encargada de planificar, organizar y dinamizar, todas las actividades de la UNESCO en la región durante el período que nos ocupa. Analizaremos de forma genérica la labor realizada.

Puede afirmarse que durante todo el decenio, el programa de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, tiende a resolver los principales problemas señalados por 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 1971, de conformidad con la Reunión de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones de la Conferencia (Panamá 1976). La Oficina contribuye, de manera importante, a la satisfacción de las necesidades de los Estados Miembros, por medio de estudios e investigaciones, servicios de información y documentación, apoyo a los programas operacionales, actividades de formación y reuniones diversas. Todas esas actividades se realizan teniendo en cuenta, y conforme a la nueva política de descentralización y programación por países, las necesidades de cada país en particular así, como sus preocupaciones y el enfoque de los problemas educativos. Todo con la finalidad de prestar ayuda en la aplicación y adaptación de los programas educativos en cooperación estrecha con los especialistas nacionales interesados. Además, la Oficina colabora en la orientación y ayuda a los expertos que participan sobre el terreno en la ejecución de los proyectos relacionados con la educación, que se centran principalmente en las investigaciones relativas a los programas de enseñanza y en el planeamiento de esos programas, en las técnicas pedagógicas y en la educación en cuestiones de población. Durante el período, la Oficina hace también hincapié en las actividades relacionadas con el planeamiento y la administración de la educación, la educación en los medios rurales, la enseñanza técnica y profesional, los contenidos y los métodos de educación y la información en materia de estadísticas, bibliografías y documentación²⁹⁸.

En aplicación de la política de descentralización iniciada por la Organización, la Oficina Regional de Santiago, sigue encargándose de la

²⁹⁸ Para una información más concreta sobre las actividades de la Oficina Regional ver los Informes del Director General de la década.

formación y el perfeccionamiento de planificadores y administradores de la educación, del personal docente y de arquitectos e ingenieros responsables de las construcciones escolares. Esta formación se dispensa en forma de cursos y cursillos regionales, subregionales y nacionales. Las actividades de la Oficina a este respecto se coordinan estrechamente con las del JIPE. Así, por lo que respecta a las construcciones escolares, se continúa prestando asistencia a los Estados Miembros en materia de construcciones escolares, organizando reuniones de especialistas y emprendiendo estudios con el fin de facilitar la formulación de principios generales respecto a las condiciones escolares. Continúa la ayuda al Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina (México) en la prosecución de sus actividades, facilitándole subvenciones y servicios²⁹⁹. En general, los programas del Centro comprenden, entre otros, estudios sobre edificios para los distintos grados de la enseñanza, formación de altos funcionarios, encargados de la ejecución de los programas de construcciones escolares, y de miembros de grupos de desarrollo; organización de seminarios, cursos y conferencias, realización de investigaciones y estudios sobre diseños de escuelas, etc³⁰⁰.

Características de la Planificación Educativa.

Por lo que respecta a la planificación y administración de la Educación, durante los años setenta, la UNESCO sigue fomentando la

²⁹⁹ La asistencia de la UNESCO al Centro cesa en 1973.

³⁰⁰ Para una información más detallada al respecto ver: Programas y Presupuestos de los años: 1969-1970; 1973-1974. Conferencia General, Resoluciones: UNESCO París; 1970 y el Informe del Director General; UNESCO; París; 1971.

investigación y la formación en materia de planeamiento y administración de la educación por medio de la Sección de Planeamiento de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de Santiago de Chile. Además de los cursos ordinarios de formación, se aumentan las ayudas para actividades nacionales de formación relativas a problemas específicos de planeamiento; se establecen lazos más estrechos entre los expertos en misión en los Estados Miembros y las operaciones regionales, coordinándose así, las actividades regionales de planeamiento y las de los centros regionales de construcciones escolares. En definitiva, se trata, por una parte, de fomentar, coordinar y realizar estudios que contribuyan a renovar el proceso de la educación en su conjunto, perfeccionando los métodos del planeamiento y de la administración de la educación, prestando especial atención a la mejora de la dirección, la administración y la eficacia de los sistemas de educación. Y, por otra, de asesorar a los Estados Miembros que lo soliciten, con objeto de fomentar una planificación enfocada hacia la educación permanente y formular estrategias nacionales de desarrollo integrado de la educación. Se pretende de esta forma, que los Estados puedan establecer los planes a largo plazo y las estrategias de la educación dentro del marco de sus políticas nacionales sociales y económicas y de los objetivos internacionalmente reconocidos del desarrollo de la educación, así como formular programas integrados e identificar, analizar y preparar proyectos destinados al desarrollo y la renovación de los sistemas nacionales de educación.³⁰⁴

³⁰⁴ Así queda establecido en la Resolución 1.4 del Programa y Presupuesto 1971-1972; Op. Cit.; p. 121.

En vinculación con la Sede, la Oficina Regional presta ayuda a los Estados Miembros de la región en la programación por países, la preparación de proyectos y la evaluación de su ejecución y de los resultados obtenidos; el establecimiento y revisión de los planes nacionales de educación; la renovación de la administración de la educación y de los sistemas de formación del personal docente; la reforma de los planes de estudio y la introducción de nuevas técnicas de enseñanza. Además, participa en la orientación, supervisión y coordinación de la labor de los expertos de Asistencia Técnica que prestan sus servicios en proyectos ejecutados en la región.

Al llevar a cabo estas actividades, la Oficina coopera estrechamente con la Comisión Económica para América Latina, con las oficinas exteriores de PNUD, el Unicef, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de Estados Americanos y otras organizaciones internacionales y regionales, así como con la Oficina de Ciencia y Tecnología³⁰².

El año 1972 constituye, como ya se dijo, una etapa muy importante del movimiento de descentralización progresiva de las actividades de la UNESCO en materia de educación para América Latina y la región

³⁰² Las actividades que se realizan en cooperación son importantes y variadas. Las más sistemáticas son las establecidas con organizaciones que copatrocinan proyectos de educación; el Unicef, que además de los proyectos nacionales, financia el proyecto regional entre organismos sobre las políticas de alimentación y nutrición; la CEPAL, que copatrocina el proyecto PNUD/UNESCO sobre la educación y el desarrollo y coordina el proyecto regional entre organismos sobre la aplicación en la región de América Latina del Plan de Acción sobre la integración de las mujeres en el desarrollo; y la OIT, que colabora por conducto del CINTERFOR y del PREALC. Para una información más detallada al respecto de las actividades de la Oficina Regional véase: los Informes del Director de 1971-1972; 1973-1974; 1975-1976; 1977-1978; 1979-1980. Y los Programas y Presupuestos de estos mismos años.

del Caribe. Esta descentralización se traduce principalmente en la mayor participación de la Oficina en las misiones enviadas a los países de la región y en las operaciones de evaluación y de inspección de programas directamente organizados por la Sede. De esta forma, las actividades de la UNESCO en la región se canalizan por medio de la Oficina, por lo que se aumentan notablemente los medios mediante la creación de una nueva unidad técnica dedicada a la investigación, la enseñanza y la ayuda en lo concerniente a las relaciones entre la educación y los problemas demográficos. Esta unidad actúa en el marco de la participación de la UNESCO en el programa del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población³⁰³. Por otra parte, se aumenta considerablemente la participación de la Oficina en la programación por países de la asistencia prestada por el PNUD en materia de educación, en cuanto a la revisión y formulación de proyectos concretos, especialmente los relativos a la formación de profesores, administradores y planificadores de la educación.

Cumpliendo con su programa de prestar una ayuda directa a los gobiernos, especialmente en materia de innovaciones y de reformas pedagógicas, la UNESCO aumenta considerablemente el envío de misiones de ayuda a los países de la región. Así, se da prioridad, por una parte, a los países a los que se ha dedicado menor atención en años anteriores y a aquellos donde no hay expertos de la UNESCO en determinadas materias y, por otra, a los países que más activamente se dedican a planear y reformar la educación, a reestructurar los

³⁰³ Estas actividades consisten esencialmente en organizar cursos nacionales de educación demográfica, ecológica y familiar. Además, la Oficina empieza a prestar asistencia técnica para la ejecución de proyectos nacionales en seis países, y a cooperar con el Centro Latinoamericano de Demografía en la elaboración de proyectos nacionales. En: Op. Cit.: Informe del Director General; 1972; p. 92 y ss.

sistemas de administración de la enseñanza, a renovar la formación de educadores y de especialistas y a aplicar nuevas técnicas. La formación y el perfeccionamiento del personal de educación siguen constituyendo una de las tareas prioritarias. Los especialistas regionales participan en la organización y celebración de numerosos cursos y seminarios nacionales de formación o de perfeccionamiento del personal docente.

Pero sin duda, una de las actividades más significativas durante la década, es la reanudación en 1972 del programa regional de formación de especialistas en planeamiento de la educación, conjuntamente iniciado en 1962 por la UNESCO y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y cuya aplicación se suspende en 1967 como consecuencia de la finalización del Proyecto Principal. Su labor continúa en la línea de organización de cursos, conferencias y seminarios para la formación de especialistas en la planificación de la educación. Así, las informaciones y experiencias reunidas durante el curso nacional sobre planeamiento y administración de la educación (Brasil 1976), sumadas a las de anteriores cursos latinoamericanos sobre planificación regional (Argentina 1974 y Guatemala 1975), constituyen las bases de una metodología del planeamiento para el desarrollo integrado de la educación en las regiones rurales.

La Oficina Regional continúa aportando colaboración técnica a los esfuerzos de integración educacional realizados en la región, de los que se benefician principalmente los organismos regionales y nacionales encargados de la aplicación del 'Convenio Andrés Bello', concerniente a la cooperación en la subregión andina. Y en esta línea, una de las actividades más importantes se centra en colaborar en la ejecución de

los programas educativos mixtos UNESCO-Unicef ejecutados en la región, para cuya labor fija, ejecuta y evalúa los proyectos conjuntos en colaboración estrecha con las oficinas regionales y subregionales del Unicef.

Tampoco cesa la actividad en materia de estadísticas, documentación o información, sobre la situación educativa en la región³⁰⁴, que estimulan el intercambio de datos y experiencias entre los países, los educadores y los investigadores con miras a la creación de una red regional de intercambios vinculada al sistema mundial de información sobre educación promovido por la UNESCO.

Otro aspecto importante de las actividades de la Oficina en el período de referencia, es el incremento y el impulso dado al programa regional de educación en cuestiones de población³⁰⁵. Se trabaja en el análisis de las relaciones entre las variables demográficas, educativas y socioeconómicas en los países latinoamericanos, así como en un estudio metodológico sobre la incorporación de la dinámica demográfica a la planificación de la educación para el desarrollo de las zonas rurales. Dadas las solicitudes de asistencia por parte de los Estados Miembros para incorporarse al proyecto, podemos afirmar que casi el 50% de los países de América Latina emprenden actividades de educación en materia de población. Además, se fomentan actividades

304 El sistema de información se incluye dentro del Marco del Servicio Internacional de Información sobre las Innovaciones Educativas (IERS) de la OIE. La Oficina comienza a prestar su colaboración al IERS en 1975.

305 El programa regional presta ayuda a los Ministerios de Educación de Bolivia, Chile, República Dominicana, Venezuela, Colombia, El Salvador, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú. Además se realizan seminarios nacionales en Nicaragua, Venezuela y Paraguay, así como actividades de investigación en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela. Ver: Informe del Director General 1975-1976: UNESCO: París, 1976; p. 111.

nacionales que contribuyen al conocimiento y la comprensión de la educación relativa a cuestiones de población y a suscitar el interés de los medios oficiales, fomentando medios de acción locales. Sin embargo, pese a la difusión de textos informativos básicos y de materiales de enseñanza, se considera necesario seguir insistiendo en este tipo de labor, con objeto de aumentar la eficacia de la asistencia técnica que se proporciona y facilitar el desarrollo de los recursos humanos de la región.

De esta forma, y como contribución al desarrollo rural integrado, dentro del marco del Programa de Acción aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (Roma 1979) se inicia en 10 países de la subregión del Caribe³⁰⁶ un proyecto subregional, preparado por especialistas y representantes de asociaciones de pequeños agricultores del Caribe. El objetivo es determinar las trabas socioculturales y las consecuencias del tipo de estrategia de desarrollo rural adoptadas hasta el momento en un cierto número de países en desarrollo.

A modo de síntesis de lo expuesto en páginas anteriores podemos resumir el programa de la UNESCO en la región en la década de los 70, del siguiente modo³⁰⁷:

³⁰⁶ Los países que participan en el Proyecto son: Santa Lucía, San Vicente, Granada, Dominica, Barbados, Jamaica, Cuba, Surinam, República Dominicana y México. Para ampliar información al respecto ver: Informe del Director General 1979-1980, UNESCO; París; 1980; p. 45 y ss.

³⁰⁷ Este programa coincide, en líneas generales, con el programa general de la UNESCO aprobado en la 27 sesión plenaria el 13 de noviembre de 1972. Ver: Conferencia General. Resoluciones; 1972; 17ª Reunión; UNESCO; París; 1972; p. 106 y ss.

- La alfabetización sigue siendo una preocupación principal para todos los Estados Miembros interesados, quedando entendido que la UNESCO, aprovechando los métodos elaborados, la experiencia adquirida y los experimentos en curso, les proporciona la colaboración y la ayuda apropiadas.

- La adaptación de la educación a las necesidades de los individuos y de los países reclama, como se desprende del informe Aprender a ser, una renovación profunda de los sistemas de enseñanza, de los programas y de los métodos. En el plano de la reflexión como en el de la acción, la UNESCO ha de ponerse al servicio de los Estados Miembros para contribuir a la mejora cualitativa de la enseñanza.

- La UNESCO no desdeña, sin embargo, la expansión cuantitativa, condición indispensable para la democratización de la enseñanza que debe abrir a todas las categorías de la población, especialmente a la mujer y a las poblaciones rurales, el acceso a los diferentes tipos de educación.

- La educación ha de adaptarse mejor a las necesidades y prioridades del desarrollo socioeconómico de cada país y facilitar una más estrecha asociación entre enseñanza, investigación y actividad económica. Gracias a sus elementos básicos y su orientación metodológica tiene que ser suficientemente flexible para que sea posible, llegado el caso, una adaptación ulterior a actividades profesionales y a situaciones socioeconómicas nuevas.

- La educación permanente, extendiéndose a toda la duración de la vida, permite a cada individuo formar su personalidad, realizar sus

aspiraciones y ser útil a la colectividad. Concebida como un proceso ininterrumpido que ya no queda confinado a los muros de la escuela, la educación permanente ha de aprovechar todos los medios de la comunicación y del desarrollo cultural para la formación del hombre. Es muy conveniente a este respecto precisar mejor las modalidades de la educación preescolar, de la educación en la familia y de la educación de adultos, en el marco de una política de educación permanente adaptada a cada país.

5. CONCLUSIONES.

Del examen que de la situación educativa hemos hecho en la década de los setenta, podemos deducir algunas conclusiones sobre las tendencias de la educación en Latinoamérica. Los esfuerzos en este período se dirigen, principalmente, hacia el establecimiento de un nivel general de educación básica de ocho o nueve años de duración, con ciclos de orientación escolar que faciliten la prosecución de los estudios y encaminen a los estudiantes hacia las ramas más indicadas de especialización en la enseñanza media superior y más tarde, en la universitaria. Con esta tendencia, parece querer abrirse el paso hacia una educación democrática, de carácter innovador, capaz de formar una conciencia crítica y de estimular la participación del individuo en la sociedad.

Otra tendencia observada es la de tratar de comprometer a toda la comunidad en la innovación educativa, por medio de congresos

nacionales o seminarios en los que intervienen, además del profesorado, los padres de familia, estudiantes, empresarios y sindicatos. La innovación es así un proceso continuo y permanente que, teniendo en cuenta los problemas del empleo y la educación, se orienta a la apertura de vías nuevas para la actividad del educando.

Por otra parte, la ciencia y la tecnología, comienzan a tener en esta década, un interés capital frente a las exigencias económicas y del desarrollo. La investigación adquiere más y más un carácter sistemático y una mayor vinculación a la docencia. Así, la ciencia y la tecnología, desempeñan cada vez un papel más importante para la renovación de la enseñanza en todos los niveles, pues, del grado de dominio y generalización de los conocimientos científicos y de sus aplicaciones, viene, en muchos casos, la diferencia que separa a los países altamente industrializados de aquellos que se encuentran en vías de desarrollo. La necesidad de superar la situación de dependencia en que se encuentran estos países respecto a los desarrollados, exige que los esfuerzos en materia de desarrollo educacional, científico y tecnológico se orienten tanto a la obtención de un crecimiento económico más satisfactorio y a la elevación de los niveles de vida de la población, como al desarrollo integral de la personalidad y su inserción participativa en el conjunto social. El divorcio entre educación por un lado y ciencia y tecnología por otro, debilita el cumplimiento efectivo de las tareas señaladas. Algunas de las razones por las que se hace necesaria la revisión de las funciones e instituciones educativas son igualmente válidas en lo que respecta a la ciencia y la tecnología.

Continúa durante los setenta el ritmo acelerado de incorporación de la población a la educación. Efectivamente, entre los años 1970 y 1977 la población escolarizada de la región pasa de 55,5 millones a 78,7 millones de alumnos en todos los niveles de enseñanza, lo que significa un aumento relativo del 42%. Tales incrementos son relativamente elevados en la enseñanza secundaria y aún más en la superior, mientras que en la primaria se registra un crecimiento menos rápido que en el período 1965-1970. De este modo, la matrícula de la enseñanza superior se incrementa en un 171% entre 1970 y 1977, mientras que la enseñanza secundaria presenta un incremento relativo del 91% y la primaria del 30%. El cambio estructural se refleja en la relación de alumnos en la enseñanza secundaria y superior por cada 100 en primaria, relación que en 1970 era de 6 y 3 respectivamente, y pasa a ser de 23 y 7, respectivamente en 1977¹⁰⁸.

Las tendencias arriba señaladas corresponden a la media regional y merecen ciertas precisiones. Por ejemplo, las deficiencias en la escuela rural y las escuelas incompletas, en lo que respecta a primaria. Por lo que respecta a la secundaria, se registra una gran dispersión tanto en el nivel alcanzado por los países, como en el crecimiento observado. La enseñanza superior presenta una gran variedad en las tasas de escolarización entre los países¹⁰⁹.

En lo que respecta al esfuerzo financiero, el crecimiento general de los gastos públicos en educación desde 1970, aunque significa un esfuerzo considerable, no permite, sin embargo, incrementar en forma

¹⁰⁸ Los datos aquí presentados han sido extraídos del documento: Op. Cit.; UNESCO/MINEDLAC V; 1979; p. 17 y ss.

¹⁰⁹ Para una información más detallada al respecto ver: *Ibidem.*; p. 18.

significativa el porcentaje de gastos públicos en educación con relación al producto nacional bruto. Dicho porcentaje pasa de 3,3% en 1970 a 3,4% en 1976, siendo este índice inferior al que representan otras regiones del mundo y a la meta del 4% que fija la Conferencia de Chile en 1962³¹⁰.

Los esfuerzos de reforma y de mejora de la calidad de la educación emprendidos a finales de la década anterior, tienen una continuidad en la presente. Así, algunos de ellos tienen un carácter global, respondiendo a veces, a transformaciones de las estructuras sociales, económicas y políticas; otros, a un propósito de modernización de los sistemas educativos. En ciertos casos, las reformas se concentran en un determinado nivel de enseñanza, el más frecuente, el de la enseñanza secundaria. Determinadas reformas tienen por objeto introducir cambios en aspectos como los programas de estudio, la formación de los educadores o la legislación escolar. La aplicación de tales reformas tiene resultados diferentes en los países de la región. La mayor dificultad reside en los obstáculos que oponen a los cambios las estructuras sociales y educativas vigentes, por lo que el impacto de las acciones realizadas resulta limitado, a pesar de la preocupación generalizada en la región por los problemas de la calidad de la educación.

La revisión de los contenidos de los programas de estudio es un proceso continuo en muchos países. Al respecto, se realizan

³¹⁰ Ocho países gastan menos de la media nacional y cuatro están por debajo del 2%; dieciséis superan el 4% y tres países exceden el 7%. De hecho, 13 países reducen el porcentaje de gastos públicos en educación con relación al PNB, mientras que 15 lo incrementan. Por otro lado, entre 1970 y 1976 en muchos países el porcentaje de gasto para la educación en los presupuestos del sector público experimenta un descenso. Ídem.

experiencias innovadoras orientadas a introducir currículos flexibles y participativos, que aseguren niveles mínimos de formación común y que permitan atender necesidades e intereses individuales y características regionales y locales por medio de contenidos selectivos. Se observan esfuerzos significativos, aunque limitados, tendientes a enriquecer el currículo mediante la introducción de contenidos relativos a la educación sexual y familiar, la salud y la nutrición, la comprensión de los fenómenos de población o los problemas del medio ambiente. En casi todos los casos se trata de innovaciones a escala reducida, pero que parecen estar indicando el camino a seguir para articular los conocimientos tradicionalmente fragmentados, para una renovación del contenido y de los métodos de la educación.

Con el propósito de elevar la preparación académica y el prestigio de la carrera docente, la formación del personal de educación primaria y básica continúa desplazándose del nivel medio al superior. En lo que se refiere a la situación profesional y socioeconómica de los docentes, en algunos países se perfecciona la legislación relativa a nombramientos, ascensos y prestaciones sociales, pero de modo general, esta situación continúa siendo insatisfactoria y es el origen, en algunos casos, de una inquietud de los maestros y profesores y de conflictos entre éstos y los gobiernos. Las necesidades de perfeccionamiento de los docentes y de formación de los diversos especialistas que requieren los servicios técnicos y administrativos de la educación, comienzan a ser atendidos en algunos países por universidades o centros creados para este fin, los que, en ciertos casos, vinculan la formación con la investigación y la experimentación.

Dentro de los esfuerzos más importantes de la región encaminados a asegurar más amplias y mejores oportunidades de educación, particularmente en las zonas rurales, cabe destacar la nuclearización educativa. Este sistema facilita la vinculación de los servicios educativos entre sí y en la comunidad local, y contribuye a asegurar la óptima utilización de los escasos recursos disponibles.

En el conjunto de las acciones emprendidas en la región para extender los servicios educativos a toda la población, se destacan los programas de educación a distancia por medio de la correspondencia, la radio y la televisión. En casi todos los países se utiliza la radiodifusión como medio de llevar la alfabetización y la educación de adultos a los habitantes de las áreas rurales; en este aspecto cabe destacar la importancia de los programas en lengua vernácula dedicados a la población indígena.

Desde el punto de vista de la cooperación debemos apuntar que, efectivamente, la idea de la cooperación horizontal que aparece en el ámbito internacional a mediados de la década de los setenta, como una respuesta de los países en desarrollo ante la desfavorable realidad de las relaciones económicas internacionales que no ha permitido un desarrollo real de sus sociedades, es asumida por las sociedades latinoamericanas con actitud favorable. Conceptualmente se la reconoce como un instrumento clave, por medio del cual los países en desarrollo podrán proyectarse hacia una posición de mayor igualdad con el resto del mundo, creando, adquiriendo, adaptando,

transfiriendo y compartiendo conocimientos y experiencias con beneficios recíprocos³¹¹.

Además, la cooperación horizontal como instrumento involucra también, un proceso para perseguir un eficaz desarrollo económico y social. Como tal, puede aplicarse a cualquier tema alrededor del cual dos o más países en desarrollo tengan intereses comunes y demuestren voluntad política de cooperar.

De acuerdo con estos principios, la cooperación prestada por la UNESCO desde la nueva perspectiva del desarrollo propuesta; toda su acción decimos, en los países latinoamericanos y en colaboración con ellos, se inspira en el afán de favorecer las condiciones de un desarrollo endógeno mediante la creación o el fortalecimiento metódico del potencial nacional. En lo tocante a esta preocupación, cuyos objetivos rebasan las perspectivas a corto plazo, la búsqueda de unos objetivos inmediatos quedan relegados. Esto se debe, pensamos, a que la cooperación horizontal para tener aplicabilidad y alcanzar resultados significativos, requiere que los países reconozcan que experimentan necesidades similares, que comparten problemas críticos y que enfrentan desafíos comunes que exigen planteamientos compartidos. Si no existen tales reconocimientos y convergencia de voluntades, no puede haber cooperación horizontal alguna. Desafortunadamente, los factores externos e internos que influyen en

311 La comunidad internacional apoyó estos planteamientos en el Plan de Acción de Buenos Aires, aprobado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, celebrada en Buenos Aires, del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978. Desde entonces se aplica el término cooperación horizontal, tanto a la cooperación técnica (CTPD) como a la cooperación económica entre países y regiones en desarrollo. Ver al respecto el documento: "Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo"; Informe de la Conferencia sobre CTPD: A/ Conf.79/t3/Rev.1.

las decisiones políticas de los países latinoamericanos para, primero, aceptar que existe necesidad mutua y, segundo, asignar los recursos para apoyar las acciones de cooperación, hacen muy difícil, al finalizar la década, la concertación que se requiere para que las intenciones y buenas voluntades adquieran la forma de acuerdos concretos.

A pesar de ello, en América Latina y el Caribe, la cooperación horizontal como instrumento para las finalidades del desarrollo comienzan a reflexionarse, y sus potencialidades comienzan a realizarse en la práctica. Los obstáculos y dificultades que encuentra en su aplicación, son de muy diverso orden, incluyendo la enorme heterogeneidad que presentan los países respecto a la herencia cultural, desarrollo histórico, capacidades técnicas e institucionales, y potencialidades de recursos financieros.

Por lo que se refiere a la interiorización de la cooperación internacional en el esfuerzo nacional en el plano de las opciones fundamentales y más generales con miras al aprovechamiento óptimo de los recursos nacionales, cabe considerar que los servicios consultivos que se introducen para completar y dar mayor flexibilidad a los métodos del PNUD, parecen haber mostrado mejores resultados que en el pasado.

Por último, el creciente reconocimiento, tanto por los gobiernos como por los especialistas, de la importancia que cabe asignar a los factores socioculturales en el desarrollo y, por ende, en la concepción de la práctica de la ayuda para que ésta se convierta en una verdadera cooperación, acarrea unas responsabilidades en materia de

aplicación de las ciencias sociales al desarrollo y una ampliación y diversificación del concepto de desarrollo cultural.

CAPITULO III:

LA ESTRATEGIA DE COOPERACION EDUCATIVA DE LA UNESCO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE 1980.

1. INTRODUCCION:

Perspectivas de la Educación en América Latina 1980.

En la Conferencia de México de 1979, los Ministros de Educación participantes en la misma analizan, como indicamos, los problemas de la educación que en los respectivos países son objeto de mayor preocupación. A pesar de la diversidad de situaciones socioeconómicas y educativas de los países representados en la Conferencia, se observan múltiples confluencias, tanto en lo que respecta a los problemas del desarrollo de los países en general y a los problemas de la educación en particular, como a la índole de los esfuerzos para afrontarlos. Y aunque el grado de variabilidad de situaciones es amplio, se pueden observar puntos comunes a la mayoría de ellos.

Así, uno de los problemas más generalizado al finalizar la década de los setenta es, como sabemos, la persistencia del analfabetismo en la región. En muchos casos, el problema de base lo constituyen los porcentajes de población que nunca han sido incorporados a la educación primaria o que no reciben ésta en forma completa, y los porcentajes de jóvenes y adultos analfabetos. Los esfuerzos de expansión de los servicios educativos no han logrado aún que estos lleguen a todas las comunidades, especialmente al medio rural. Tales esfuerzos además se ven contrarrestados en sus efectos por las altas

tasas de abandono escolar³¹². Por estas razones, la Conferencia estima que esta situación de analfabetismo y de escolaridad extremadamente baja que afecta a grandes grupos de la población, pesa gravemente y limita, en la base, las expectativas y posibilidades de progreso de los individuos afectados y de los países de la región de cara al año 2.000. Se subraya repetidamente, que esta situación no puede ser superada si no se hace un esfuerzo por revertir las actuales tendencias, y que la elevación de los bajos índices educativos existentes en una parte considerable de los países, constituye la tarea más urgente del desarrollo futuro de la educación.

Otro problema, estrechamente relacionado con el anterior, y señalado en la Conferencia, es el de la desigual distribución de las oportunidades de educación. Se expresa que, del mismo modo que el sistema productivo se conforma para satisfacer el consumo de los grupos de más altos ingresos, *"el sistema educativo está reproduciendo una estructura similar, adaptándose a la demanda de los grupos de mayor capacidad para obtener la satisfacción de sus demandas de educación"*³¹³. Se indica además al respecto que, dado que no es posible esperar que el crecimiento económico con sus características actuales de distribución de los ingresos produzca, por sí solo, la

³¹² A este respecto, la Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados de la Región, celebrada en México en 1979, señala que *"el 20% de los niños en el grupo de edad de 6-11 no reciben los beneficios de la educación primaria. De cada 1.000 niños inscritos en el primer año de enseñanza primaria, menos de 500 llegan al 4º grado, considerado como el nivel mínimo para obtener el objetivo de una definitiva alfabetización"*. Efectivamente, en algunos países, más de la mitad de los abandonos se producen entre el primero y el segundo año de estudios. Además de que en muchos casos, los niños abandonan no por deserción propiamente dicha, sino porque no existe en la comunidad el ciclo de educación primaria completo. Recordemos a este respecto que a principios de la década de los setenta, más del 75% de las escuelas rurales de la región son incompletas. Ver: Op. Cit.; Conferencia Ministros 1979; p. 20.

³¹³ *Ibidem.*; p.20.

democratización de la educación y la igualdad de oportunidades, la escolarización y la eliminación del analfabetismo, el papel del Estado y las decisiones políticas se revelan más necesarios e importantes que nunca.

Con anterioridad hemos señalado cómo la educación experimenta en las décadas precedentes una positiva expansión, sujeta a las presiones de la parte de la población que ya está educada, o por lo menos, altamente motivada en favor de la educación al reconocer su papel de elevador social. Los sectores marginados de la población quedan, de este modo, privados de servicios educativos y por falta de capacidad de organización y movilización, su analfabetismo no sólo se perpetúa, sino que por efecto de la insuficiencia de los servicios educativos, tiende a crecer. No es posible ni esperar que el crecimiento económico produzca de manera automática la generalización de la educación, ni confiar en que la simple expansión de los servicios educativos existentes, baste para suprimir las altas tasas de ignorancia. Es un esfuerzo más amplio el que debe ser realizado; un esfuerzo que responda a una política deliberada de real democratización de la educación; un esfuerzo fuera de la escuela y de la educación; un esfuerzo en la sociedad global que debe regirse por nuevos patrones de justicia social, de solidaridad y de desarrollo. La opción, pues, debe ser la firme voluntad política de acabar por razones de equidad y también de verdadero desarrollo, con las desigualdades en la distribución del saber, la cultura y la información.

Dentro de esta nueva perspectiva, la Conferencia considera que la alfabetización debe ser una tarea de interés prioritario. En lo nacional, la superación de la situación requiere la acción conjugada de las

campañas de alfabetización de adultos, por un lado, y de la labor escolar y extraescolar de incorporación de toda la población a servicios educativos funcionales y eficientes, por otro. Esta doble acción supone igualmente, una estrategia que incluya la eliminación del ausentismo escolar y la reducción drástica de las tasas de repetición y deserción, además de una utilización más adecuada de los medios de comunicación social. En lo internacional, la lucha contra el analfabetismo requiere mayores medios y esfuerzos, una mayor movilización de recursos y un más intenso intercambio de experiencias entre los países interesados.

Nos encontramos además, en los inicios de la década, con otro grupo de problemas que tienen que ver con la calidad y pertinencia de la educación. Se observa, que si bien la educación deja de ser en la región patrimonio de reducidas élites para extenderse a las masas, y se le asigna además, un papel directo en el desarrollo socioeconómico y cultural de los países y en la democratización de la sociedad, ello no se refleja, suficientemente, en el contenido, los criterios de evaluación y promoción y las características de la organización escolar y de los métodos didácticos. Con frecuencia, la escuela no se sitúa en el contexto social y carece de mecanismos de comunicación que le permitan tener en cuenta las condiciones y necesidades del ambiente social y cultural.

La democratización de la educación y la contribución de ésta al desarrollo de los países, exige que los contenidos de la educación sean congruentes con los intereses y los objetivos sociales de los educandos y con el papel que ellos, las familias y las comunidades deben desempeñar en la sociedad. En este sentido, se observa el reducido

papel que a menudo tiene en el currículo el conocimiento de las realidades sociales, económicas y culturales de los países de la región, así como el escaso poder formativo y carácter práctico de la enseñanza tanto de las ciencias sociales como de las ciencias naturales. En esta perspectiva, una tarea que se impone como prioritaria en razón del avance del conocimiento, del desarrollo socioeconómico y cultural y del impacto de los medios de comunicación de masas, es la de elevar la calidad de la enseñanza y de su rendimiento, lo que conlleva, como condición necesaria, la revisión de los currículos de los diversos niveles de la educación y el desarrollo de recursos didácticos apropiados, así como nuevos planteamientos de políticas de formación y perfeccionamiento de los educadores y de los dirigentes y técnicos de la administración de la educación³¹⁴.

Los diferentes debates, ponen de manifiesto también, los problemas vinculados con la planificación y la administración de la educación. A este respecto, se señala la necesidad de promover o de fortalecer los procesos de descentralización, para que permitan la captación de las necesidades y aspiraciones particulares de las diversas regiones, comunidades y localidades, y la adaptación de los procesos educativos a las peculiaridades ambientales de orden natural, socioeconómico y cultural. La descentralización tiene que conducir, se dice, *"al establecimiento de mecanismos y modalidades de administración y planificación de la educación, basados en la participación comunitaria y capaces de favorecer la articulación de los servicios educativos con otros servicios consagrados al desarrollo regional o local"*³¹⁵. Al respecto, se subraya la importancia de la

³¹⁴ Ibidem.: p. 24-25.

³¹⁵ Ibidem.: p. 26.

nuclearización como una solución para crear verdaderos polos de gestión de los recursos educativos de las comunidades, y se insiste en la necesidad de articular los sistemas de educación escolar y extraescolar para facilitar respuestas integradas y diversificadas a las necesidades educativas. Se resalta también la importancia de racionalizar y modernizar los métodos de gestión administrativa para facilitar la circulación de la información y la toma de decisiones a todos los niveles. Estos procesos de descentralización, sin embargo, deben inscribirse y articularse, si quieren tener efectividad, en el contexto de una planificación y una gestión global de la educación que, al mismo tiempo que asegure los equilibrios regionales, atienda las necesidades y los objetivos nacionales de la educación.

Una vez más, se subraya la importancia de la articulación de los planes de educación con las necesidades del desarrollo global a partir de indicadores que reflejen las diversidades sociales, económicas y culturales nacionales. Se insiste nuevamente, en la necesidad de la participación de las poblaciones, *"particularmente aquellas más desfavorecidas, en la elaboración y evaluación de los planes educativos, como un mecanismo destinado a asegurar la pertinencia de las formas y los contenidos educativos con respecto a las necesidades básicas de aquellas poblaciones"*³¹⁶. Además, debe hacerse un esfuerzo particular en lo que se refiere tanto a la microplanificación, extendiendo así el campo de la planificación al nivel local, como a la participación multisectorial en los procesos de planificación y programación educativas. Para facilitar el cumplimiento de las tareas que implican estas nuevas concepciones de la administración y planificación educativas, debe destacarse el papel de los

³¹⁶ Idem.

administradores de la educación y la necesidad de revisar el contenido y las características de su formación y capacitación, lo que implica dar mayor cabida a una formación interdisciplinar, al conocimiento de las realidades nacionales y locales y a la experimentación de métodos participativos e innovadores.

En este sentido, se acuerda seguir concediendo especial importancia al papel particular de la planificación de la educación como parte integrante de la planificación del desarrollo económico, social y cultural, así como a sus funciones con respecto a la expansión y democratización de la educación; a la mejora de su pertinencia y calidad y de su eficiencia interna y externa. Por estas razones, en esta década, deben intensificarse las funciones que dan origen a la planificación, lo que implica la necesidad de asegurar una mayor coherencia a las decisiones y acciones; vincular la educación, en su contenido y expansión, con los requerimientos del desarrollo nacional; y asegurar el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles para la educación. Se subraya el papel que la planificación debe desempeñar frente al grave problema de la desigualdad de las oportunidades de educación ofrecidas a los diferentes grupos de edad, grupos sociales y étnicos, regiones, zonas y localidades. Ello exige desarrollar o reforzar, según los casos, la descentralización y la regionalización de la administración educativa, la planificación participativa y multisectorial de los sistemas educativos y la formación y capacitación en servicio de los cuadros técnicos y administrativos que necesitan estas nuevas funciones.

En el examen de los problemas de la educación en la región, no faltan las referencias a los factores sociales y económicos que inciden

sobre ella, limitando sus posibilidades de expansión, de renovación y de mejora de su calidad y eficiencia. De éstos y otros problemas relacionados con la educación en la región nos ocuparemos más extensamente al analizar las acciones prioritarias en relación con los objetivos del Proyecto Principal y sus repercusiones en el desarrollo educativo de la región.

2 EL PROYECTO PRINCIPAL COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION.

Cuestiones Previas.

El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe que nuevamente se inicia en 1981, es el resultado del consenso de los representantes gubernamentales de los países de la región, sobre la necesidad de un esfuerzo renovado, intenso y sostenido para atender, teniendo como horizonte el año 2000, carencias y necesidades educativas fundamentales no satisfechas, e indispensables de enfrentar para el desarrollo de los países. Responde a objetivos compartidos por todos y pretende que el esfuerzo propio de cada país, se beneficie de la cooperación horizontal, subregional, regional e internacional. Tal consenso se obtiene en diversas reuniones de carácter intergubernamental³¹⁷, particularmente, en las reuniones de

³¹⁷ Las Reuniones a las que hacemos referencia se indican a continuación:
- Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, Conferencia, convocada por la UNESCO y organizada con la cooperación de la CEPAL y la OEA, Se celebra en diciembre de 1979 en la ciudad de México. Los

México y Quito, en las que el Proyecto es adoptado unánimemente por los representantes de los gobiernos de América Latina y el Caribe.

La Reunión Regional Intergubernamental celebrada en Quito en abril de 1981 que estructura y adopta el Proyecto Principal, establece una primera fase de planificación de dicho Proyecto a nivel nacional.

participantes, después de examinar la evolución de la educación en la región durante la década de los 70 e identificar los problemas fundamentales de la misma en el contexto del desarrollo general de los países, aprueban por unanimidad la llamada "Declaración de México". En ella se exponen los objetivos y prioridades de las políticas para enfrentar tales problemas. Hace además, un llamamiento a los Estados Miembros pidiéndoles "asumir colectivamente los desafíos que presenta hoy la educación" y solicita a la UNESCO tomar "la iniciativa de proponer un Proyecto Principal que incluya los elementos fundamentales" contenidos en aquella Declaración. Ver: Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros encargados de la Planificación Económica de América Latina y el Caribe, Informe Final, México 4-13 de Diciembre de 1979; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile, 1979.

- Conferencia General de la UNESCO. Resoluciones; 4^o Reunión Extraordinaria; UNESCO; Belgrado; septiembre-octubre; 1980. Resolución 1/07 relativa al Proyecto Principal de Educación en la Región de América Latina y el Caribe. Esta Resolución formula las orientaciones que inspiran dicho proyecto; invita a los Estados Miembros "a prestar todo su apoyo a las actividades que se deriven del mismo"; y solicita al Director General de la UNESCO organizar en 1981 una reunión regional intergubernamental que contribuya a "definir los objetivos, las actividades y las acciones de este proyecto principal para determinar, progresivamente, los mecanismos de coordinación, consulta y supervisión en la ejecución de las operaciones y la manera de obtener el apoyo de las fuentes de financiamiento". Ver: Idem.; Conferencia General; Belgrado; 1980; R/1/07.

- Reunión Regional Intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un Proyecto Principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe, en aplicación de la Resolución antes mencionada. La Reunión se celebra en la ciudad de Quito del 6 al 10 de Abril de 1981. Siguiendo las orientaciones de la Declaración de México, precisa los objetivos generales y específicos del Proyecto Principal, las publicaciones a las que debe dirigirse en forma prioritaria y los elementos de estrategia para su aplicación a escala nacional, así como las bases de la cooperación subregional, regional e internacional en apoyo del Proyecto. Ver: Reunión Regional Intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un Proyecto Principal. Informe Final; Quito 6 al 10 de abril de 1981; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1981.

- Decimonoveno Período de Sesiones de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL). Esta reunión, realizada en Montevideo en mayo de 1981, incorpora el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe al Programa de Acción Regional adoptado para el Tercer Decenio del Desarrollo, señalando la alta prioridad que debe acordarse al mismo en el contexto de los esfuerzos de desarrollo de los países de la región en la década de los ochenta.

Respondiendo a este acuerdo, los países de la región elaboran sus Planes Nacionales de Acción, en los que determinan sus propias prioridades, metas y estrategias de acción en el marco de los tres objetivos específicos del Proyecto: "1. asegurar la escolarización antes de 1999; 2. eliminar el analfabetismo antes de fin de siglo; 3. mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos" ³¹⁸.

De acuerdo con la Recomendación de Quito, corresponde a los Estados Miembros emprender una doble acción: Por una parte, establecer un mecanismo nacional responsable del desarrollo del Proyecto Principal, con la función fundamental de promover y coordinar las operaciones del mismo a nivel nacional, y servir de contacto y enlace con los dispositivos que se establezcan para su desarrollo a nivel regional ³¹⁹. Por otra, se trata de realizar un proceso de previsión y planificación de la ejecución del Proyecto a nivel nacional. Este proceso inicial de planificación de cada Estado Miembro, en relación con su participación en el Proyecto, implica múltiples y variadas operaciones. En primer lugar, un diagnóstico en profundidad de aquellos aspectos socioeducativos relacionados con los objetivos y las poblaciones meta del Proyecto. Se trata de identificar la situación y las necesidades cuantitativas y cualitativas de educación de los grupos menos favorecidos, y del conjunto de acciones educativas, culturales, y socioeconómicas indispensables para superar las carencias o elevar los

³¹⁸ Op. Cit.; Reunión de Quito; Chile; 1981; p. 5. Estos Planes Nacionales de Acción sirven de base, como veremos, para las discusiones de la Reunión del Comité Regional Intergubernamental Provisional del Proyecto Principal que se realiza en Santa Lucía, en julio de 1982, y para la formulación y adopción unánime de la Recomendación que establece el Plan Regional de Acción del Proyecto Principal para la primera fase de ejecución, 1983-1986.

³¹⁹ Dado el carácter interdisciplinar e intersectorial del Proyecto, este mecanismo está compuesto por autoridades del más alto nivel de los Ministerios de Educación y de otros organismos públicos y privados cuyas acciones se vinculen con los objetivos del mismo.

niveles de educación de dichas poblaciones. En segundo lugar, hay que realizar un balance y una evaluación de planes, proyectos y reformas que ya se realizan en los respectivos países y que tienen relación con los objetivos y las poblaciones meta del Proyecto. Por último, la determinación de los objetivos específicos y las metas a largo y medio plazo, que los respectivos países se proponen lograr en el marco del Proyecto, y de los programas de acción y los recursos que para ello se prevén, con indicación de la cooperación técnica y financiera que se requiere en apoyo y como complemento, del propio esfuerzo nacional. Todas estas iniciativas de planificación y previsión nacional toman cuerpo en la Reunión de Santa Lucía de 1982, que incorpora en sus recomendaciones los cuadros síntesis que resumen las prioridades, metas y estrategias y las demandas y ofertas de cooperación contenidas en los Planes Nacionales de Acción, presentados por los distintos países de la región.³²⁰

En el transcurso del bienio 1982-1983, prácticamente todos los Estados Miembros de la región formulan sus respectivos Planes Nacionales de Acción o documentos equivalentes. El grado en el que esos Planes se ejecutan es, como veremos, variable en los diversos países. Además, transcurridos algunos años desde el primer esfuerzo de planificación de las acciones nacionales, se hace evidente la necesidad de revisar y actualizar dichos Planes, así como las modalidades de su formulación y ejecución con el fin de adaptarlos a las circunstancias cambiantes, y para asegurar una más efectiva participación de los principales actores, servicios e instituciones que realizan acciones vinculadas con los objetivos del Proyecto Principal.

³²⁰ Estas cuestiones aparecen detalladas en el documento de la citada Reunión: Quito, 1981; *Ibidem.*; p. 38-107.

En todo este proceso, resulta ser tan importante la planificación global que se realiza a nivel central y nacional, como la que se lleva a cabo a nivel de las diferentes regiones y distritos del respectivo país, dado que allí se ubican las poblaciones-meta del Proyecto, los servicios educativos y sociales que las atienden, y la comunidad concreta llamada a participar en los esfuerzos para la obtención de los objetivos. En consecuencia, se hace necesario que esos Planes tengan metas realistas y muy precisas en cuanto a espacio y tiempo, y que señalen las estrategias que se aplican para alcanzar los objetivos, de tal manera que puedan luego conocerse los resultados del proceso de planificación y corregirse si fuera preciso.

Por otra parte, y dado que el horizonte temporal para el logro de los objetivos del Proyecto Principal de Educación es lo que resta del presente siglo, es necesario que las previsiones de los Planes Nacionales tengan el mismo horizonte; que especifiquen los propósitos de mediano y corto plazo, y que se revisen en función de evaluaciones periódicas de resultados. Una perspectiva de largo plazo, dentro de las políticas nacionales de educación, es también indispensable para apreciar la envergadura y la diversidad de los esfuerzos por realizar y, sobre todo, para asegurar a éstos, la continuidad, la progresión y el indispensable efecto acumulativo.

Presupuestos, Características, Finalidades y Dimensiones del Proyecto Principal.

Presupuestos.

Como ya indicamos, el Proyecto ahora concebido, no es más que una respuesta a los problemas educativos fundamentales considerados en el marco general del desarrollo de los países de la región.

Durante las últimas dos décadas, en las reuniones regionales de nivel ministerial, o de carácter técnico sobre educación, y en los estudios sobre las relaciones entre la educación y el desarrollo socioeconómico y cultural, se viene reiterando el mismo diagnóstico: a pesar del notable crecimiento de los sistemas educativos, particularmente en sus niveles medio y superior, y, a pesar de los reiterados intentos de reforma, en la década que ahora se inicia, persisten y se acentúan necesidades fundamentales de educación de la población, aún sin satisfacer. Al mismo tiempo, la eficiencia de los sistemas, así como la calidad y la pertinencia de la educación impartida, se manifiestan insatisfactorias con respecto a las necesidades de desarrollo de los individuos y de las sociedades de la región.

En este sentido, la Declaración de México señala algunas carencias de educación que califica como graves, y que están en estrecha relación con la extrema pobreza en que se encuentran vastos sectores de la población: *"Persistencia de una baja escolaridad en algunos países y una excesiva tasa de deserción en los primeros años de*

*escolaridad, con la existencia de 45 millones de analfabetos en la región sobre una población adulta de 159 millones. Sistemas y contenidos de enseñanza a menudo inadecuados a la población a la cual se destinan; desajustes en la relación entre educación y trabajo; con una escasa articulación de la educación con el desarrollo económico, social y cultural y, en algunos casos, deficiente organización y administración de los sistemas educativos*³²¹.

A pesar de los límites impuestos por las dificultades económicas que afrontan en el inicio de la década los países latinoamericanos, se considera que los objetivos de desarrollo educativo constituyen prioridades que no deben ser afectadas por las restricciones financieras. Las posibilidades de avanzar en la construcción de sociedades más justas, integradas y más capaces de un esfuerzo colectivo para dinamizar el proceso de desarrollo socioeconómico, sociopolítico y sociocultural depende, en gran medida, de la superación de las carencias y la satisfacción de las necesidades educativas básicas de la población, que los países se proponen ahora atender. Esto exige, por una parte, renovar el compromiso y la decisión política que permita estructurar y adoptar planes nacionales, y movilizar los recursos humanos y materiales necesarios para esta tarea. Por otra, frente a esta situación, debe buscarse el incremento de la eficacia interna de los propios sistemas educativos y la aplicación de innovaciones que permitan superar el dilema entre necesidades educativas crecientes y recursos cada vez más limitados. El carácter básico de las necesidades y carencias socioeducativas y el imperativo ineludible de atenderlas puede, y debe ser, un punto de encuentro y un factor de consenso de los diferentes sectores políticos y sociales de

³²¹ Op. Cit.; Conferencia, Declaración de México, 1979; p.1.

los países en virtud del papel fundamental de la educación en el marco de las políticas de desarrollo y de las estrategias para la superación de la pobreza y la marginalidad. El esfuerzo dedicado a atender en forma prioritaria y sistemática las carencias y necesidades educativas de los grupos de población marginados de las zonas urbanas y rurales, constituye una tarea de todos los sectores, pero es evidente, que al sector público le corresponde el papel protagonista; el papel dinamizador de las iniciativas y los esfuerzos del conjunto de la sociedad. Al respecto, una acción educativa pertinente y eficaz dirigida a las poblaciones marginales, requiere que las acciones propiamente educativas se articulen de modo sistemático y explícito con las que se realicen al nivel nacional, regional y local en campos como la nutrición, la salud, la vivienda y el empleo, apoyadas, entre otros, por programas sistemáticos de educación familiar y comunitaria. Es precisamente en este propósito de intensificar y de asegurar la eficacia de las acciones vinculadas con los objetivos de la educación, donde tiene una significativa importancia la actualización y efectiva ejecución de las políticas nacionales, la ampliación y fortalecimiento de la cooperación regional, y la mayor participación y mejor coordinación de la cooperación internacional.

Áreas Prioritarias. Modalidades.

La Declaración de México de 1979 solicita a los Estados Miembros "*dar la máxima prioridad a la atención de los grupos poblacionales más desfavorecidos*"³²². Estos grupos, localizados principalmente en las áreas rurales y áreas suburbanas, exigen acciones urgentes y

³²² *Ibidem.*: p. 2.

oportunidades diversificadas y acordes con sus propias realidades, con vistas a superar las grandes diferencias que aún subsisten entre sus condiciones de vida y la de otros grupos. Siguiendo esta orientación, la Reunión de Quito señala, de modo específico, las poblaciones a las que el Proyecto Principal debe otorgar atención prioritaria, en el marco de sus objetivos generales y específicos.

- Los *"grupos poblacionales afectados por la pobreza crítica"* los cuales, por lo general, se encuentran ubicados en las zonas rurales y urbano-marginales.

- Las *"poblaciones indígenas"* que, además de sufrir la pobreza, se ven afectadas por incomunicación lingüística.

- La *"población adulta de 15 o más años"* que no recibe educación y se encuentran en situación analfabeta.

- La *"población trabajadora"* y que por no poseer el nivel educativo básico o por falta de capacitación tecnológica, está expuesta al desempleo o a realizar labores que incrementan el subempleo.

- Los *"desempleados o subempleados"* que por razones educacionales de habilitación profesional no logran desempeñar un papel laboral de significación económica en el sistema productivo.

- Los *"jóvenes y niños, particularmente del medio rural"*, que por falta de oportunidades educativas no pueden ingresar en la escuela o que, por factores escolares o extraescolares, abandonan sus estudios.

- Los "*menores de seis años de edad*" cuyas condiciones de nutrición y de ambiente familiar y socioeconómico los colocan en situación de desventaja en lo que respecta a las posibilidades de incorporación al sistema educativo, de permanencia en el mismo y de progreso escolar.
- Los "*marginados*", a los cuales se debe otorgar atención integral que les permita incorporarse o reincorporarse al proceso educativo y al trabajo³²³.

De estas poblaciones meta a las que se dirigen las acciones, podemos deducir, que el Proyecto Principal se propone extender las oportunidades escolares y extraescolares de educación básica a niños, jóvenes y adultos; a marginados y poblaciones indígenas. Tal propósito, sin embargo, no puede lograrse y carece de pleno sentido, si no se producen cambios e innovaciones en la orientación, el contenido y los métodos educativos; si no se asegura una eficiencia y un nivel de calidad adecuados; y, particularmente, si no se establecen criterios de funcionalidad y pertinencia con respecto a las reales necesidades y a los intereses de los individuos, de las comunidades y de las sociedades de los países de la región. La Reunión de Quito es precisa a este respecto al señalar, explícitamente, la calidad y la eficiencia de la educación como un objetivo específico del Proyecto. Objetivo que debe prestar una atención especial a aspectos o factores de la calidad de la educación, hasta ahora descuidados, como por ejemplo, la aplicación de una pedagogía que fomente la creatividad, la comprensión de las realidades y los problemas mundiales, regionales, nacionales y locales y el ejercicio de las facultades críticas y de los valores de solidaridad y participación sociales; que promueva la apreciación, la conservación

³²³ Op. Cit.; Reunión de Quito; 1981; p. 3.

y el desarrollo del patrimonio y de los valores culturales propios de la región y de cada uno de sus países; que mejore la enseñanza de las ciencias y la tecnología en la educación, tanto escolar como extraescolar; que fortalezca la vinculación entre la educación básica y el mundo y la vida del trabajo; o que extienda y mejore la educación preescolar, con acciones de atención integral como factor esencial de la igualdad de oportunidades y garantía de aprovechamiento de las acciones educativas posteriores³²⁴.

Finalidades Generales y Objetivos Específicos del Proyecto Principal.

La Reunión de Quito, tomando como base la Declaración de México señala, de un lado, las finalidades generales del Proyecto en relación con su contribución al desarrollo de los países y, de otro, sus objetivos educacionales específicos y las poblaciones que deben atenderse de forma prioritaria.

Respecto a las finalidades generales del Proyecto, se acuerda que éstas se diseñen en función de las necesidades del desarrollo social, económico y cultural de la región y teniendo en cuenta las propuestas relativas a la estrategia regional para el Tercer Decenio del Desarrollo. Bajo estas premisas, se estima conveniente abordar los objetivos generales del Proyecto Principal en términos de la contribución esperada del mismo, a la solución de algunos de los principales problemas del desarrollo de la región indicados en la Declaración de México. Así, el desarrollo se concibe ahora como *"un proceso integral con componentes sociales tanto o más importantes que los económicos"*, y además, *"la plena y equitativa participación de las*

³²⁴ *Ibidem.*; p. 5.

*poblaciones en los beneficios de ese desarrollo sólo será posible en la medida en que se profundicen determinados cambios estructurales*³²⁵. Efectivamente, si bien los sistemas de educación pueden hacer importantes aportaciones para prefigurar dichos cambios, las profundas transformaciones sociales que se imponen, sólo son posibles, si se cuenta con una decidida voluntad política que asegure la contribución de todos los sectores al desarrollo político, socioeconómico, cultural y educativo. De esta forma se comienza a considerar, sobre el papel, la importancia de la participación de los diversos grupos de la población en los procesos y beneficios del desarrollo, particularmente, de *"aquellos grupos en estado de pobreza crítica y de marginalidad"*, además se sostiene que *"la capacidad autogestionaria de las comunidades, muchas veces consideradas como destinatarias y no como gestoras de su propia educación, es mucho mayor de lo que comúnmente se acepta"*³²⁶. Aquí se expresa por primera vez la necesidad de incrementar la participación de las comunidades en la planificación y gestión de los servicios educativos. Participación organizada desde la base, que constituye un derecho fundamental del hombre y que no debe interpretarse en ningún caso, como una concesión. Además, se reconoce que la organización popular y la contribución comunitaria y de las asociaciones de educadores a la solución de los problemas educativos, representan un gran potencial de recursos que debe ser adecuadamente aprovechado. Esto implica conferir un carácter autogestionario y comunitario a las acciones del Proyecto Principal de Educación, lo que no sucede, como veremos a lo largo del análisis que del mismo se realiza.

³²⁵ *Ibidem.*; p. 19.

³²⁶ *Ibidem.*

Bajo estos principios y propuestas, en la Reunión de Quito se definen los objetivos generales del Proyecto Principal, que a continuación resumimos:

Promover la formación integral, armónica y permanente del hombre, con orientación humanista, democrática, nacional, crítica y creadora, abierta a todas las corrientes del pensamiento universal.

- Propender a la organización de una sociedad justa, dinámica, participativa y autodeterminante, capaz de eliminar cualquier forma de dependencia y de lograr su autorealización.

- Asegurar a la mujer oportunidades de estudio y de trabajo que respeten sus derechos y su dignidad y que posibiliten su plena participación en todos los procesos de la sociedad.

- Contribuir a la creación de condiciones favorables al pleno desarrollo, actualización y perfeccionamiento integral de las personas en todas sus dimensiones y facultades, así como de los grupos sociales de los que forman parte.

- Posibilitar la adquisición estable a toda la población de la región de ideas, hechos y contenidos culturales, científicos y tecnológicos que lleven a ajustar la maduración en las acciones y creaciones, puestas al servicio de todos.

- Contribuir a la supresión de la pobreza y al incremento de la productividad económica y de la movilidad social, con miras a superar los desequilibrios en cuanto a la participación de los diversos grupos

de la población en los procesos y beneficios del desarrollo sociopolítico, económico y cultural y, particularmente, de aquellos grupos en estado de pobreza crítica y de marginalidad y, así, asegurar la plena igualdad de oportunidades.

- Fortalecer la interacción entre educación y cultura sobre todo en cuanto al propósito específico de identificar los sustratos culturales de las comunidades, entendidas éstas como factores esenciales de cualquier acción efectiva de educación de base.
- Promover la conservación y el desarrollo del patrimonio de los valores culturales propios de la región y de cada uno de los países.
- Fortalecer la solidaridad y la cooperación nacional, subregional y regional, la convivencia pacífica, la comprensión entre los pueblos y asegurar la eliminación de las causas determinantes de la violencia³²⁷.

Todos estos son objetivos de carácter general, en principio aceptables para todos, pero en la Reunión de Quito se afirma también que, aunque muchos de los países de América Latina y del Caribe tienen una historia común y un patrimonio común, unas condiciones geográficas comunes, presentan, no obstante, marcadas diferencias entre sí. Y así, de acuerdo con esto, los servicios educativos existentes, reflejan de varias formas estas diferencias, por lo que a su vez, las soluciones necesarias para resolver los distintos problemas son,

³²⁷ Todos estos objetivos de carácter general diseñados en el marco del Proyecto Principal entran dentro del programa general que la UNESCO propone para la década de los ochenta. Ver: Conferencia General, Resoluciones; 21^ª Reunión; UNESCO; París: 1980; p. 24; Actividades de apoyo al Proyecto Principal. Pueden verse también al respecto las Conferencias Generales en sus 22^ª y 23^ª Reuniones.

igualmente, diversas. Así pues, aunque hay un apoyo total a los principios y objetivos fundamentales del Proyecto Principal, los países deben buscar, individualmente, componentes que respondan a sus necesidades específicas de desarrollo social, cultural y económico, sin dejar por ello de apoyar plenamente los principios fundamentales.

De esta forma, los objetivos específicos de carácter educativo del Proyecto Principal señalados por la Recomendación de Quito se orientan a: 1° *"Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años"*. 2° *"Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos"*. 3° *"Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias"*³²⁸.

La Declaración de México y la Reunión de Quito no sólo señalan los objetivos del Proyecto Principal sino también, como decimos, la índole de los esfuerzos y acciones necesarios para su obtención. Entre otros, podemos citar la recomendación de destinar a la educación presupuestos que lleguen a constituir gradualmente hasta el 7 u 8 % del Producto Nacional Bruto; asegurar una articulación funcional y operacional entre los programas y acciones de la educación escolar y los de la extraescolar; aprovechar los medios de comunicación para las acciones educativas; familiarizar a los maestros en el uso de estos medios e introducir acciones específicas que permitan a alumnos y maestros una práctica de recepción crítica de los mensajes emitidos por los medios de comunicación; renovar los currículos en consonancia

³²⁸ Para una información más detallada sobre las finalidades y objetivos del Proyecto: OP. Cit.; Reunión de Quito; 1981; p. 4-5.

con las necesidades del desarrollo de los individuos y de los países y, particularmente, de aquellos grupos de población menos favorecidos; renovar los sistemas, el contenido y los métodos de formación, capacitación y perfeccionamiento del personal docente en función de los objetivos del Proyecto; revisar las estructuras y mejorar los procesos de la administración de la educación, incluida la formación y capacitación de los cuadros dirigentes, con particular atención a las exigencias de descentralización y regionalización; por último, promover la participación de la sociedad y de sus comunidades en los procesos de planificación, administración, reforma y desarrollo de la educación y, particularmente, en la concepción y ejecución de las acciones conducentes al logro de los objetivos del Proyecto Principal³²⁹.

Dimensiones del Proyecto Principal: Interdisciplinar e Intersectorial, Nacional, Regional, Internacional.

Siguiendo las orientaciones de la Declaración de México, tanto la Resolución 1/07 de la 21ª Conferencia General de la UNESCO como la Recomendación de Quito, reafirman el carácter interdisciplinar e intersectorial del Proyecto Principal. Se insiste, de acuerdo con la política general de la UNESCO, en la responsabilidad conjunta que tienen para el logro de los objetivos educativos considerados, los distintos sectores de la vida nacional, en particular, aquellos relacionados con el desarrollo cultural, científico y tecnológico, y de los

³²⁹ *Ibidem*; p. 10 y 11.

medios de comunicación, además de las instituciones y organismos vinculados a las actividades educativas³³⁰.

Este carácter interdisciplinar e intersectorial del Proyecto, exigido por la naturaleza y complejidad de sus objetivos, se refiere, no solamente a su planificación y desarrollo a nivel nacional, subregional y regional, sino también a las acciones de apoyo que le brinde la UNESCO, otros organismos de Naciones Unidas y la cooperación internacional en general. Esto quiere decir que la interdisciplinariedad y la intersectorialidad del Proyecto suponen que se trata de una acción nacional, regional e internacional, cultural, científica y tecnológica.

En este mismo sentido, podemos destacar que en la Reunión de Quito los representantes de los gobiernos, por encima de la diversidad de situaciones educativas de los países y de cooperaciones diferentes en el orden político y social, adoptan unánimemente una misma y clara concepción de la estructura y las características del Proyecto Principal, expresada en un triple sentido: De un lado, Proyecto nacional, en el sentido que, dentro del marco común adoptado por la Reunión de Quito, cada país establece sus propias prioridades y sus modalidades y mecanismos de acción. De otro, Proyecto regional, en la medida en que se comparten objetivos comunes a todos. Por último, internacional porque se hace imprescindible la ayuda externa para alcanzar los objetivos planteados. En consonancia con esta triple dimensión, a la vez nacional, regional e internacional se recomienda el

³³⁰ En virtud de este carácter interdisciplinario e intersectorial del Proyecto, las acciones de apoyo al mismo de la Oficina Regional de Educación de América Latina y el Caribe y de sus diferentes unidades y subunidades, se articulan con las que realicen, en el mismo sentido, otras oficinas, institutos y programas de que la UNESCO dispone en la región en el campo de las Ciencias, la Cultura, la Comunicación y la Información.

establecimiento de tres mecanismos que lo hagan posible: un mecanismo nacional apropiado para la coordinación de las actividades del Proyecto; un mecanismo regional, esto es, un Comité Regional Intergubernamental que coordine la planificación y las operaciones a nivel regional; y un mecanismo internacional, es decir, la participación de la UNESCO como elemento coordinador de la acción internacional.

Con respecto a la dimensión nacional del Proyecto, los gobiernos parten del principio de que *"todo proceso de desarrollo y transformación es esencialmente endógeno, es a los países mismos a quienes corresponde realizar el principal esfuerzo en el marco de los objetivos del Proyecto"*³³¹. Se pretende de esta forma responder a las propias necesidades y particularidades, incorporando aquellas acciones nacionales que se vinculen con el Proyecto en el contexto de las políticas y de los planes de educación y de desarrollo global, socioeconómico y cultural de cada país. Pero al mismo tiempo, la Reunión señala el papel 'catalizador' que está llamado a desempeñar el Proyecto Principal como factor clave de un renovado y sostenido esfuerzo regional y subregional que, teniendo como horizonte el año 2000, se proponga realizar una amplia movilización de recursos humanos y financieros para el logro de metas compartidas por todos y donde, como complemento del esfuerzo propio de los países, se haga sentir de manera coordinada y eficaz, la acción de la UNESCO y de otros organismos internacionales³³².

³³¹ Op.Cit.: Reunión de Quito; 1981; p. 6.

³³² En este sentido, los Ministros de Educación de la Región reunidos en Quito, solicitan al Director General de la UNESCO el establecimiento de un dispositivo regional de apoyo al Proyecto Principal. La UNESCO y el Gobierno de la República de Ecuador firman, en mayo de 1983, un Acuerdo de Sede para el funcionamiento de la Oficina de la UNESCO para la Unidad de Apoyo al Proyecto Principal. Con base a este acuerdo, el Director General asigna a cinco especialistas de la estructura regional del Sector Educación de la UNESCO en

Efectivamente, la Declaración de México, junto con solicitar a la UNESCO un Proyecto Principal, formula un llamamiento a los organismos internacionales, regionales y subregionales *"para que pongan al servicio de los Gobiernos de la región toda su capacidad técnica, administrativa y financiera, con vistas a apoyar las políticas y programas en el campo de la educación"*³³³. Por su parte, la Recomendación de Quito formula un llamamiento a los diferentes organismos de financiación para que presten su apoyo a las actividades del Proyecto Principal en América Latina. Con el mismo fin, solicita de modo especial al programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), conceder la cooperación necesaria en el marco de sus programas regionales y sus proyectos nacionales³³⁴.

A solicitud de los Gobiernos de los Estados Miembros de la región, corresponde a la UNESCO un importante papel de cooperación a nivel nacional, subregional y regional en apoyo del Proyecto, adoptando las medidas conducentes a la creación de un Comité Regional del Proyecto Principal, con el objetivo de coordinar la planificación y las operaciones del mismo en el marco regional³³⁵. Debe también asegurar que las estructuras regionales de la Organización asistan y apoyen las acciones nacionales que se realicen en torno al Proyecto y que éste

América Latina para construir el equipo profesional de la unidad. La misma, forma parte, junto con la Oficina Subregional de Costa Rica para Centroamérica y Panamá con sede en San José (Costa Rica), y los consejeros subregionales de educación ubicados en Kingston (Jamaica) y Port-au-Prince (Haití), de la Estructura del Sector Educación de la UNESCO en la Región, que funciona bajo la autoridad del Director de la Oficina Regional en Santiago de Chile.

³³³ Op. Cit.; Declaración de México; 1979 p. 3.

³³⁴ Op. Cit. Reunión de Quito; 1981; p. 8.

³³⁵ Los Estatutos del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal son aprobados por la Conferencia General. Resoluciones; 22ª Reunión; Vol I; UNESCO, París; 1983; p. 20 y ss.

pueda promover y consolidar la red regional de cooperación entre los países, haciendo participar en ese proceso a las Comisiones Nacionales de la UNESCO. Al mismo tiempo, tiene que procurar, de acuerdo con los Estados Miembros, la mayor interconexión entre los proyectos de educación y de cultura, comunicación, ciencias y ciencias sociales para su contribución a los fines del Proyecto Principal. Y por último, debe establecer un dispositivo regional de coordinación, con el fin de ofrecer sus servicios a los gobiernos que así lo soliciten³³⁶.

Por otra parte, como complemento de las gestiones que los Estados puedan realizar para obtener cooperación económica internacional de organismos de financiamiento, la UNESCO trata, en la medida de sus posibilidades, que las políticas de cooperación de éstos, tengan en cuenta los objetivos y prioridades del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Además, gestiona el apoyo de los Organismos de Naciones Unidas cuyas finalidades estén relacionadas con los objetivos del Proyecto. Por las acciones encomendadas a la UNESCO, el papel que está llamada a desempeñar, no es otro que el de centrarse especialmente en los aspectos técnicos, metodológicos e instrumentales de la problemática que se enfrenta.

Formulado en los términos descritos, el Proyecto, basado fundamentalmente en el esfuerzo propio de cada país, pretende favorecer la cooperación mutua entre los países con problemas similares, de cultura y lengua comunes y de parecido nivel de

³³⁶ Respondiendo a estas recomendaciones, la Secretaría de la UNESCO, en el Marco del Programa y Presupuesto aprobado por la Conferencia General para el trienio 1981-1983 y de sus estructuras y programas en América Latina y el Caribe, procede a la identificación y programación de acciones y recursos que pone a disposición de los Estados Miembros de la región en apoyo de los procesos de planificación y de puesta en marcha del Proyecto Principal a nivel nacional, subregional y regional.

desarrollo. Favorecer también, la colaboración interna en el seno de grupos subregionales y de éstos entre sí. Favorecer el desarrollo de actividades en el ámbito regional para responder a necesidades e intereses comunes a todos los países de la región de América Latina y el Caribe. Y, por último fomentar la cooperación, la solidaridad y equidad internacional.

La Aplicación del Proyecto Principal. Evolución y Desarrollo.

Nuevamente las distintas Reuniones del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal celebradas a lo largo de la década, nos servirán de base para indicar la evolución experimentada en la concepción del Proyecto, las iniciativas y modificaciones que surgen en torno al mismo, su trayectoria, y sobre todo el impulso ascendente que adquiere.

La Reunión de Quito, solicita al Director General de la UNESCO, como sabemos, que adopte las medidas conducentes a la creación de un Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal³³⁷ con el objeto de coordinar la planificación y las operaciones del mismo a nivel regional. Se pretende además, que dicho Comité asegure que las estructuras regionales de la Organización apoyen las acciones

³³⁷ La creación de este Comité es uno de los pasos más importantes dentro del Proyecto. Solicitado al Director General de la UNESCO en la Recomendación de la Reunión de Quito. Posteriormente, en la Reunión celebrada en Santa Lucía, los representantes de los gobiernos formulan un proyecto de Estatuto del Comité Regional Intergubernamental recomendado por la Reunión de Quito. Luego, en 1983, la Conferencia General de la UNESCO en su 22a. Reunión, tomando como base la proposición formulada en Santa Lucía, por su Resolución 2.2, adopta el Estatuto que crea y define las funciones del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe y autoriza al Director General a convocar su primera reunión en 1984-85. El texto de dicho Estatuto puede encontrarse en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; n° 5; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1984; p. 5-6. Y en: Conferencia General. Resoluciones; 22ª Reunión; UNESCO; París; 1983; p. 20 y ss.

nacionales que se realicen en torno al Proyecto; que convoque, en el transcurso de 1982, una reunión con el fin de analizar los resultados de la fase de planificación y de elaborar el programa y el calendario de trabajo del Proyecto Principal para la primera fase de ejecución; y que establezca un dispositivo regional de coordinación con el fin de ofrecer servicios a los gobiernos que lo soliciten. Respondiendo a estas demandas, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, por decisión adoptada en su 113a. Reunión, aprueba la propuesta del Director General para el establecimiento de un Comité Regional Intergubernamental Interino del Proyecto Principal, con participación de todos los Estados Miembros de la Región, que se congrega, por primera vez, en Santa Lucía en julio de 1982.

Los propósitos de la Reunión de Santa Lucía son logrados gracias al interés y el esfuerzo puestos por los países de la región en la formulación previa de sus planes nacionales de acción en el marco del Proyecto Principal; a la claridad y precisión con que los representantes de los gobiernos determinan los ejes prioritarios de acción para la primera etapa de la fase de ejecución del Proyecto en el plano nacional, subregional y regional, y los pasos necesarios a adoptar para la promoción de la cooperación horizontal e internacional para el logro de los objetivos del Proyecto. Intentaremos, por su interés, resumir los puntos sobresalientes en los debates de la Reunión con respecto al futuro desarrollo del Proyecto, así como la Recomendación adoptada, además de las actividades desarrolladas en el marco del mismo.

Las exposiciones de los participantes en la Reunión de Santa Lucía y el examen de los Planes Nacionales de Acción que los países preparan, nos permiten distinguir un conjunto de puntos de vista y

estrategias variadas para enfrentar los problemas y alcanzar los objetivos generales y específicos que plantea el Proyecto Principal de Educación. Si bien las posiciones nacionales responden, como es natural, a realidades distintas de desarrollo social, económico, cultural y político, se perciben algunas coincidencias o elementos comunes en las vías de acción adoptadas por los países, a la vez que una gran riqueza en los mecanismos operacionales que están aplicando o proyectan aplicar³³⁸. Los principales enfoques en el tratamiento de las políticas y las acciones encaminadas a alcanzar objetivos fijados se exponen a continuación.

Primer Objetivo: *Escolarización para todos.*

La extensión de la escolarización de la población no solamente compromete la acción de la escuela, sino que comprende, igualmente, diversas actividades educativas de carácter no formal que constituyen vías válidas para lograr el cumplimiento de este objetivo específico del Proyecto. En la generación de los problemas de la no incorporación a la escuela y del abandono prematuro de ella, se detectan causas que surgen tanto en el interior de los sistemas educativos como en el

³³⁸ Al respecto pueden verse los siguientes documentos:

- "Prioridades, metas y estrategias de acción para la primera fase de ejecución del Proyecto Principal"; ED-82/ PROMEDLAC/4; UNESCO; París; 1982. Este documento de síntesis, es elaborado por la Secretaría de la UNESCO sobre la base de los Planes Nacionales de Acción enviados por los 25 Estados Miembros para el logro de los objetivos del Proyecto Principal.

- "Reunión del Comité Regional Intergubernamental Provisional del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe". Informe Final; Santa Lucía; 12-17 de julio de 1982; ED/MD/71; UNESCO; París; 1983.

- *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; n° 1 y 2; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; agosto; 1982.

exterior de ellos, originadas estas últimas por factores de orden económico, social, lingüístico, cultural y ambiental.

La inasistencia escolar y el abandono prematuro constituyen problemas que son enfocados por los países mediante distintas formas de acción. En unos, se otorga especial atención a la intensificación de los vínculos entre educación y trabajo. En determinados casos esta idea se universaliza y pasa a ser parte intrínseca del sistema de educación. En otros, la cuestión es detenidamente analizada por los órganos de decisión, sin que al comienzo del Proyecto se tenga solución.

Otro de los problemas graves que presenta la educación en su vinculación con el Proyecto Principal, es el que se refiere a la alta tasa de repetición que afecta a un buen número de países, especialmente en los primeros grados de la educación primaria y en las zonas rurales. En determinados casos, se intenta abordar la extensión de la cobertura escolar a través de la ampliación en la oferta de plazas escolares, lo que implica orientar recursos para crear o mejorar la infraestructura y para atender el incremento y la mejora de la disponibilidad de educadores. Algunos países, aunque en forma no excluyente con la adopción de diversas iniciativas complementarias, planean llevar a cabo proyectos destinados a reforzar la acción educativa primaria en las áreas rurales. Tales medidas se dirigen a la descentralización administrativa y, en cierto grado también, de los contenidos curriculares. En este sentido se proyectan programas de regionalización, se desarrollan proyectos sobre técnicas de microplanificación y de mapa escolar y se procura, mediante diversas

metodologías, la incorporación de los miembros de la comunidad a las actividades educativas.

Del mismo modo, se intensifican o inician programas orientados a atender, con nuevas modalidades operacionales generalmente de carácter no formal, la educación en áreas de población de mayor pobreza y, dentro de éstas, a grupos de población indígena. Los trabajos comprenden la utilización de educadores reclutados en las mismas comunidades o de jóvenes con educación de nivel medio para realizar tareas en zonas aisladas o deprimidas. Otros esfuerzos están destinados a completar el número de grados de nivel primario que ofrecen las escuelas de esas áreas.

Desde distintos puntos de vista y de tratamiento del tema, la mayoría de los países manifiestan interés y voluntad por extender la educación preescolar. Algunos, con mayor experiencia en el desarrollo de estos programas, aplican modalidades operacionales que integran educación, salud y nutrición. Otros, intensifican o planifican acciones de educación no formal, dirigidas a los padres y a la comunidad, con el propósito de lograr la comprensión de la importancia que tiene la educación y el cuidado en la etapa inicial de la vida para la educación futura.

Vinculado con el tema de escolarización se hace notar, en reiteradas oportunidades, la importancia que tiene la investigación educativa en las decisiones de políticas educacionales, en evaluación de programas, en la supervisión de la acción educativa básica y, en general, para apoyar la efectividad y eficacia de los procesos

educativos, particularmente cuando se refieren a grupos de población más carentes.

Estas son algunas de las acciones planificadas por los Estados en el marco de sus Planes Nacionales de Acción con el fin de lograr el objetivo de escolarización para todos. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de la educación básica en la región, los participantes en Santa Lucía, necesitan proponer una serie de estrategias que puedan ser aplicadas en el marco del Proyecto Principal³⁹ con vistas a lograr la escolarización para todos antes del año 2000. Con este fin se proponen llevar a cabo una "acción de preferencia a las zonas rurales y urbanas marginales", por ser allí donde se presentan con mayor frecuencia las situaciones de pobreza crítica y "aumentar la cobertura escolar", dando la posibilidad de acceso a los servicios educativos a toda la población en edad escolar, por medio de la elaboración del mapa escolar y la creación de núcleos escolares. Forma parte también de las estrategias "descentralizar el sistema educativo" para permitir su mejor adaptación a las realidades regionales y facilitar así una mayor participación de la comunidad. Al mismo tiempo, se pretende "integrar las acciones educativas con los proyectos de desarrollo económico y con los programas de salud y de capacitación para el trabajo", con el fin de hacer de la educación un factor contribuyente al desarrollo socioeconómico del país. Hacer "uso de la radio y la televisión educativas" para lograr una mayor cobertura del sistema; aplicar "métodos apropiados de planificación y de gestión" para una mejor utilización de las infraestructuras y del personal docente disponible; y crear "estructuras adecuadas" para la educación de los alumnos que habiendo terminado la enseñanza primaria no puedan

³⁹ Op. Cit.; Reunión del Comité, 1982; p. 17-18.

seguir sus estudios en la secundaria convencional como la formación preprofesional y la enseñanza postprimaria, son otras estrategias a tener en cuenta para el logro de la universalización de la enseñanza³⁴⁰.

Estas son las estrategias en relación con el primer objetivo del Proyecto Principal que dada la situación educativa y los principales problemas que afrontan los sistemas educativos de la región, proyecta en un primer momento el Comité Regional en su I Reunión. Así, dentro del marco general de los objetivos, las poblaciones meta y las prioridades definidas unánimemente para el Proyecto Principal se observa que tanto el contenido, como las modalidades de formulación y ejecución de los Planes Nacionales de Acción, son diferentes, de acuerdo con la situación educativa, socioeconómica y sociopolítica de cada país. Sin embargo, estas primeras indicaciones se ven modificadas por el Comité en su II Reunión. Cinco años después, y a la vista de los resultados, algunas orientaciones de validez general, pero mucho más específicas que las anteriores, se proyectan en el proceso de formulación de los Planes Nacionales.³⁴¹

Así, y en relación con este objetivo de escolarización, el Comité en 1987, solicita a los Estados Miembros prestar atención particular, en sus Planes Nacionales de Acción y en las estrategias y proyectos específicos para ejecutarlos, a tres aspectos que considera claves en el logro del objetivo de generalizar el acceso a una educación básica completa de calidad a toda la población en edad escolar: "a) la

³⁴⁰ Las estrategias citadas pueden ampliarse en: *Ibidem.*: p. 18-20

³⁴¹ Ver al respecto: *Segunda Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Informe Final*, Bogotá, 24-28 de marzo de 1987; UNESCO, París, 1987.

*disminución drástica de la repetición, la deserción y el fracaso escolares; b) un esfuerzo mayor para alcanzar en forma progresiva el objetivo de una educación general mínima de 8 a 10 años de duración, y c) intensificación de las acciones de educación preescolar*³⁴².

Esta concreción en las acciones tiene su razón, como indicamos, en las deficiencias observadas en los cinco años de aplicación del Proyecto. Así, en cuanto al primer aspecto, la disminución de la repetición, la deserción y el fracaso escolares, queda reconocida la considerable expansión cuantitativa lograda por los sistemas educativos, en términos de crecimiento de la matrícula y de elevación de las tasas de escolarización en la educación primaria o básica, a pesar de las limitaciones financieras existentes. Sin embargo, la persistencia de los altos porcentajes de repetición y deserción escolares no pueden pasar desapercibidos. Efectivamente, si los índices de repetición y deserción en la educación primaria o básica no disminuyen considerablemente a corto plazo, tanto el objetivo de escolarizar a toda la población y de ofrecerle una educación general mínima de 8 a 10 años, como el de eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo, no podrán cumplirse. Esto obliga a los Estados a definir con carácter de máxima prioridad, y a la mayor brevedad posible, políticas y programas estratégicos de acción, destinados a reducir, a niveles aceptables, las tasas de repetición y deserción en la educación primaria. Ahora bien, en la configuración de dichas estrategias, debe tenerse presente que la mayor proporción de repetidores y desertores pertenece a las familias social y económicamente menos favorecidas de las zonas rurales y urbano-marginales. En consecuencia, sin restar importancia al problema con respecto a la población de grupos sociales

³⁴² *Ibidem.*: p. 30.

más privilegiados por dificultades que no provienen de situaciones de pobreza y marginalidad, la mayor concentración del esfuerzo tiene que efectuarse en relación con las poblaciones que viven en circunstancias más adversas, para el logro de su permanencia y progreso en el sistema escolar.

En este sentido y como punto de partida para un ataque definitivo del problema a través de estrategias de acción diferencialmente apropiadas, el Comité considera importante que se distingan las causas y los factores exógenos de la deserción y la repetición, sobre los cuales el sector educativo sólo puede tener una influencia relativa, y las causas endógenas que sí se pueden corregir a corto plazo o eliminar totalmente. Por ello, es necesario que se lleven a cabo las acciones pertinentes para disponer de un conocimiento preciso de la influencia relativa de la repetición y la deserción en los sucesivos grados de la educación primaria y básica, con respecto a los sexos y años singulares de edad, la ubicación geográfica de las escuelas y su entorno socioeconómico y étnico, las características de los repetidores y desertores y sus familias y, obviamente, las condiciones físicas, humanas, técnico-pedagógicas y de organización, en que se lleva a cabo el proceso educativo.

Las dificultades que este problema entraña parecen ser reconocidas por el Comité cuando indica: *"Se trata de un problema complejo para cuya solución no existen fórmulas únicas de aplicación general. Sin embargo, en la lucha contra la repetición y la deserción la mayoría de los obstáculos podrán ser superados, en algún grado y forma, si existe la firme decisión política de superar la situación, si se le asigna una real prioridad y si se imprime a las acciones la*

*coherencia, la intensidad y la continuidad necesarias, asegurando el compromiso y la responsabilidad de todos los agentes políticos, sociales y educativos en los resultados de la acción pedagógica, mediante estrategias que estimulen la innovación*³⁴³.

Efectivamente, parece que hasta el momento en la lucha contra estos dos problemas, no se ha sido consciente de la complejidad y la dificultad para resolverlo en razón de los múltiples e interrelacionados factores internos y externos del proceso educativo que lo determinan y, particularmente, de las exigencias que deben cumplir las estrategias de acción. Dichas estrategias para ser efectivas deberían incluir y articular, en adelante, medidas de orden legal, de asistencia social y económica a los alumnos más necesitados, de participación comunitaria y familiar, de organización escolar y pedagógica, incluyendo la actitud de los educadores y administradores de la educación frente al problema y su voluntad de resolverlo. Debería emprenderse también la flexibilización de los currículos y de los sistemas de evaluación y promoción y de los métodos de enseñanza aprendizaje, si realmente existe voluntad de resolverlo.

Por lo que se refiere al aspecto relacionado con un mayor esfuerzo para alcanzar en forma progresiva el objetivo de una educación general mínima de 8 a 10 años de duración, el Comité se manifiesta consciente de las diferencias significativas existentes en los países de la región. En aquellos países donde las tasas de escolarización son más bajas y los niveles efectivos de educación alcanzados no superan en promedio los tres o cuatro años de escolaridad, es evidente que la

³⁴³ *Ibidem.*: p. 39.

prioridad debe estar puesta en generalizar, en el plazo más breve, el primer ciclo de la educación primaria básica. En los países donde, en cambio, la meta de escolarizar a toda la población en un ciclo obligatorio general de seis a siete años ya ha sido cumplida, es posible y deseable alcanzar la extensión de dos o tres años más de educación general. Este aumento responde a la mayor y creciente complejidad de la sociedad moderna, en la cual, el mínimo básico de formación que requieren las personas para poder participar activa y conscientemente en todos los órdenes de la vida social se incrementa rápidamente. En el caso de otros países, los mayores esfuerzos deben concentrarse en ampliar la cobertura hasta alcanzar la generalización plena de la educación básica que, adecuándose a la idiosincrasia de cada país, signifique una continuidad educativa, se adapte a las características psicológicas y sociales de los educandos, permita una real retención en el sistema, y contribuya a la definición vocacional de los estudiantes.

Finalmente, en cuanto a la intensificación de las acciones de educación preescolar se reconoce que ésta, se expande considerablemente durante los últimos diez años en la mayoría de los países de la región. Si bien es verdad que esta expansión beneficia, hasta el momento, a los sectores sociales más privilegiados de las zonas urbanas, también es evidente que surgen, durante el período, innovadores movimientos y experiencias para dar atención integral a las poblaciones más necesitadas de menos de seis años, de las zonas marginales urbanas y rurales. Estas experiencias se basan en la estrategia de articular los procesos educativos con acciones de nutrición, de atención preventiva de la salud, de atención materno-infantil y de educación familiar, que demuestran una decisiva influencia en el desarrollo posterior. Considerando que existen

alrededor de 35 millones de niños de menos de seis años que pertenecen a familias en situación de pobreza y que esta desventaja inicial en que se encuentran para aprovechar las oportunidades de educación formal constituye un serio problema. tanto de justicia social, como de posibilidades de desarrollo futuro de la región, el Comité solicita a los Estados Miembros incorporar en sus Planes Nacionales de Acción, estrategias y programas específicos de extensión de la educación preescolar. Con este propósito se hace necesario *"valorar, aprovechar y extender las experiencias innovadoras existentes. Es también necesario que los sectores productivos, tanto públicos como privados, estableciesen servicios de atención integral para los hijos de las madres trabajadoras"*³⁴⁴. Esta solicitud viene justificada en virtud de la gran cantidad y variedad de instituciones y programas públicos y privados que desarrollan acciones de atención al preescolar existentes en los países de la región. Por esto, es fundamental identificar tales acciones y su multiplicidad y variedad, incorporando o incrementando en ellas, el componente educativo y asegurando la articulación y la complementación de los esfuerzos, de manera que se logre la expansión de la preescolaridad en los sectores marginales urbanos y rurales. Además, y ante las limitaciones impuestas por las dificultades económicas que afrontan los países durante la década, parece conveniente una mejor utilización de la capacidad educativa existente que favorezca la eficiencia interna de los sistemas educativos.

Para finalizar, con respecto a la universalización de la escuela primaria, podemos observar cómo se propone en las acciones y estrategias, un doble enfoque: Por una parte, y desde un punto de

³⁴⁴ Op. Cit.; Segunda Reunión; 1987; p. 41.

vista cuantitativo, el recurso a medidas que favorezcan la ampliación de la cobertura. Por otra, desde un punto de vista cualitativo, el recurso a medidas tendientes a mejorar la calidad de la educación. Con respecto a la ampliación de la cobertura, los tres aspectos claves señalados por el Comité Intergubernamental en su II Reunión mantienen su vigencia, aunque en la III Reunión³⁴⁵, surgen algunos elementos nuevos de carácter cualitativo que es pertinente señalar. Por ejemplo, en cuanto a la calidad de la enseñanza, el Comité reconoce por primera vez, que la repetición, el fracaso escolar y la deserción, especialmente en los primeros grados de la educación básica, constituyen el problema más importante que debe afrontar el Proyecto Principal. Efectivamente, en los últimos años y como consecuencia de la crisis económica y el deterioro de las condiciones de vida de la población rural y marginal urbana, el fracaso escolar no sólo no disminuye, sino que, en algunos casos, incluso se incrementa. Frente a este problema, el Comité estima necesario señalar la urgente necesidad de realizar investigaciones sobre sus causas y de diseñar programas y métodos didácticos diversificados que tiendan a incorporar mayores niveles de responsabilidad en la administración educativa por parte de los integrantes del entorno educativo. En este sentido, se propone que las estrategias de tipo pedagógico sean acompañadas por estrategias complementarias de carácter nutricional y de salud y por acciones destinadas a obtener un mayor nivel de participación en las decisiones por parte de los agentes directos de la acción educativa.

³⁴⁵Tercera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. Informe Final: Guatemala; 26-30 de Junio de 1989; UNESCO; París; 1989.

Segundo Objetivo: Acción Alfabetizadora y Servicios Educativos para los Adultos.

Al proceder al examen del segundo objetivo del Proyecto Principal, se puede constatar que a lo largo de la década se produce una verdadera renovación de esfuerzos por enfrentar, de diversos modos y con diversos acentos, el grave problema del analfabetismo y las repercusiones del mantenimiento de sus altos índices, todavía existentes en buen número de países de la región.

Algunas expresiones de la toma de conciencia del problema, se registran en los Planes Nacionales de Acción donde es evidente la opción por la alfabetización, a través de diversas formas y distintos procedimientos³⁴⁶. Al mismo tiempo, en todas las reuniones y debates se subraya la necesidad de asociar el enfrentamiento al analfabetismo con la mejora en los resultados de los sistemas educativos; con la eliminación de las insuficiencias de la educación primaria y con la consideración de programas de postalfabetización y de educación de adultos en una perspectiva de educación permanente. Igualmente, se reconoce como particularmente importante, precisar que la alfabetización no puede operar independientemente, sino ligada a un

³⁴⁶ Al respecto, podemos indicar algunos de los logros concretos que presentan los distintos países: unos, la ejecución de programas nacionales de alfabetización; otros, a partir del reconocimiento de que anteriores, y recientes campañas de alfabetización, no modifican significativamente los índices de analfabetismo, señalan reestructuraciones y reorientaciones en sus instituciones responsables, buscando obtener respuestas más eficaces; hay países que, aun reconociendo sus bajos índices de población analfabeta, presentan estrategias específicas formuladas a partir del compromiso adquirido en el marco del Proyecto Principal de reducir o hacer desaparecer en un plazo medio dichos índices; algunos comunican la reciente constitución de sistemas educativos para adultos, así como la creación de órganos nacionales autónomos y descentralizados a cargo de la alfabetización. Para una visión más detallada ver el documento: Op. Cit; "Prioridades, metas; 1982; ED-82/PROMEDJAC/4.

esfuerzo integral que va más allá de lo educativo, que forma parte de la lucha contra la pobreza y la injusticia y que puede llegar a constituir un símbolo poderoso del esfuerzo nacional por un desarrollo y una sociedad justos. En este sentido, la existencia del analfabetismo es considerada como un resultado de factores de tipo económico, cultural y político que constituyen parte de una misma realidad global y, por lo tanto, es indispensable para su erradicación, la transformación también global de esa realidad. Por eso, la decisión y la voluntad política de gobernantes y la activa participación de los diversos grupos sociales, se presentan como esenciales para el logro de este objetivo. Así se evidencia que cada realidad nacional, por única e irrepetible, supone en cuanto a alfabetización, un modo especial de enfrentar el problema. Sin embargo, es posible distinguir a varios grupos de países con intereses y modalidades comunes respecto al mismo.³⁴⁷

Una vez examinadas y analizadas las prioridades y estrategias contenidas en los Planes Nacionales de Acción, los distintos países hacen suyo el propósito de erradicar el problema del analfabetismo antes de fin de siglo. El interés puesto por cada uno de ellos en la

³⁴⁷ Así, en el documento sobre las metas y prioridades educativas, podemos observar como algunos delegados de países del Caribe de habla inglesa además de reconocer la importancia que reviste la existencia de las lenguas nativas y los problemas de la instrumentación didáctica, son explícitos en acentuar el sentido utilitario y la pertinencia de la alfabetización como medio de calificación de la población adulta. Otros participantes afirman, que en países con altos índices de población indígena, la gravedad del problema no sólo está asociada a la condición analfabeta de esas poblaciones, sino al irrespeto por sus valores culturales y por su organización social. Hubo delegaciones (Nicaragua) que destacan la coincidencia de los objetivos de sus programas de alfabetización y de educación de adultos con la construcción de nuevos sistemas sociales, dándose en estos casos particular valor a la organización y a la movilización de sus pobladores de base. Asimismo, los representantes de países que muestran las tasas más altas de analfabetismo, reconocen la necesidad de realizar extraordinarios esfuerzos colectivos de alfabetización, sobre todo, en los primeros años de ejecución del Proyecto. *Ibidem.*; p. 16-17.

formulación de los objetivos específicos y en la precisión de las metas de alfabetización a corto y medio plazo, guarda estrecha relación con la magnitud nacional del problema, con los recursos existentes y con la prioridad otorgada a este objetivo en los correspondientes planes de desarrollo. De esta forma, en lo que se refiere a estrategias nacionales de alfabetización, que se formulan en función del Proyecto Principal, a partir de la exposición de experiencias desarrolladas en la región, se acuerda tomar en consideración determinados aspectos, en cuya aplicación deben tenerse siempre presentes las políticas propias de cada país. Entre las prioridades acordadas encontramos la de *“crear una conciencia nacional para enfrentar el analfabetismo como problema de toda la nación y no sólo de los analfabetos. Posibilitar la convocatoria y la movilización concertada de recursos estatales, privados, comunitarios y populares, procurando un bajo costo en la acción alfabetizadora, y determinar la designación o la creación de un organismo especializado a cargo de la conducción nacional de la alfabetización, con una presencia intersectorial y una acción descentralizada. Procurar la utilización de la infraestructura educativa y la participación activa de educadores y alumnos, incentivándolos para que se comprometan en la obtención de los objetivos propuestos, otorgando especial atención a la formación y al seguimiento de los alfabetizadores; a la selección y al uso de métodos y de materiales de alfabetización adecuados a cada realidad”*³⁴⁸. Entre las acciones prioritarias requiere especial atención el orientar la acción intensiva de la alfabetización a poblaciones reconocidas como prioritarias procurando, particularmente en el caso de grupos indígenas, el respeto de sus valores culturales y de su organización social, así como, cuando ello resulte necesario y conveniente, la alfabetización en el idioma

³⁴⁸ Idem.

nativo y la enseñanza del idioma oficial como segunda lengua. Dar la mayor importancia a programas de postalfabetización y de educación de adultos con líneas adecuadas de formación técnica y como parte de una educación continua y funcional, constituye otro objetivo a conseguir, junto con procurar el apoyo de centros universitarios y de otros centros de investigación tanto para la alfabetización como para los programas de educación de adultos³⁴⁹.

Todas estas acciones prioritarias en relación al objetivo del Proyecto Principal, alfabetización y educación de adultos, que los países proponen llevar a cabo en 1982 para afrontar y resolver el problema del analfabetismo, son ratificadas por el Comité en su II Reunión³⁵⁰. Sin embargo, y a la vista de los resultados logrados, se estima que en algunos países, el ritmo y el impacto de los programas no parecen ser suficientes para el logro del objetivo de erradicación del analfabetismo antes de fin de siglo. Ante esta situación, se hace necesario asegurar la continuidad y progresión de los esfuerzos, así como una mayor eficacia de las acciones de alfabetización y educación de adultos. Hay por tanto que mejorar los sistemas de información y de evaluación para que permitan apreciar los reales avances en la lucha contra el analfabetismo y los factores que afectan, negativamente, al resultado de los programas y las campañas para la orientación oportuna de los mismos. Pero, para este efecto, es preciso

³⁴⁹ Ibidem.; p. 18.

³⁵⁰ Nos parece importante destacar que cuando se reúne por segunda vez el Comité en 1987, ya se había celebrado en París en 1985, la Cuarta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, en la que se examinan las medidas tomadas por los Estados al respecto. Además, la Conferencia General de la UNESCO de 1985, aprueba una resolución (4.6), sobre un *Plan de Acción para Erradicar el Analfabetismo antes del año 2000*. En ella, se enuncian las medidas de apoyo a este objetivo del Proyecto Principal. Ver: Conferencia General. Resoluciones; 23ª Reunión; UNESCO; Sofía; 1985; p. 24 y ss.

adoptar parámetros comunes en el tratamiento estadístico del analfabetismo; es preciso también, fijar criterios para definir la condición de 'analfabeto' más allá de la lecto-escritura como único elemento de medición, y de distinguir en los objetivos de alfabetización entre 'analfabetos absolutos' y 'analfabetos funcionales'.

Al mismo tiempo, se reconoce igualmente necesario, un proceso más riguroso de planificación, de organización y administración, de seguimiento y evaluación de las campañas de alfabetización emprendidas. En estos procesos, y sin renunciar al objetivo de erradicación del analfabetismo, conviene prestar una atención especial a la alfabetización de jóvenes y adultos en las edades más jóvenes y a las madres analfabetas. Los programas dirigidos a éstas, por ejemplo, incluyen elementos de salud y nutrición, así como estimulación temprana y motivación de la familia en favor de la continuidad de los niños en la escuela. Al mismo tiempo se considera necesario diseñar y extender la aplicación de programas especiales de alfabetización dedicados a los grupos étnicos, atendiendo a sus diferencias lingüísticas y preservando su identidad cultural. Otro sector que merece una atención especial en los programas de alfabetización y educación de adultos es el de las personas minusválidas o con deficiencias aptitudinales. En los casos en que se llegue a bajos índices de analfabetismo, será necesario establecer políticas apropiadas para atender este analfabetismo residual. Se requiere, igualmente, establecer una estrecha vinculación entre la acción alfabetizadora, los programas específicos de capacitación para el trabajo o habilitación laboral y los programas o proyectos socioeconómicos de desarrollo comunitario. Este vínculo asegura una efectiva aplicación de las habilidades y de los conocimientos adquiridos en la vida familiar,

ciudadana y laboral. Además, contribuye a incentivar el interés del adulto, motivándolo para incorporarse y permanecer en los programas de alfabetización, evitando así, la alta deserción que se registra con frecuencia.

En su II Reunión, el Comité valora, en gran medida, la importancia creciente que los gobiernos de la región otorgan al problema del analfabetismo en los últimos años y el incremento de las acciones directamente realizadas y financiadas por los Ministerios de Educación u organismos dependientes de ellos. Pero registra, con preocupación, *"que los esfuerzos de las autoridades educativas no estén siempre acompañados por el conjunto de los sectores socioeconómicos y culturales de la nación"*³⁵¹. Esto, probablemente responde, en algunos casos, a un insuficiente nivel de conciencia colectiva sobre la gravedad de las consecuencias del analfabetismo para los individuos y la sociedad, o al diseño y realización de campañas y programas que no logran motivar y movilizar el esfuerzo nacional concertado de los Ministerios de Educación con otros Ministerios y entidades públicas y de los diversos sectores sociales, económicos políticos y culturales de los países. De ahí, que el Comité esté convencido de que el objetivo del Proyecto Principal de eliminación del analfabetismo antes de fin de siglo sólo puede lograrse en muchos países, si este esfuerzo nacional concertado, se gesta y se realiza en el corto plazo. En consecuencia, recomienda que en los Planes Nacionales de Acción, y de acuerdo con la organización política y las características propias de cada caso, los Estados Miembros presten especial atención a los siguientes aspectos:

³⁵¹ Op. Cit.; II Reunión Comité, 1987; p. 43.

En primer lugar, a reforzar las potencialidades nacionales para asumir su propia capacitación de cuadros, en particular del personal directivo y técnico de los niveles centrales, en la formulación de políticas y estrategias globales de alfabetización, postalfabetización y educación de adultos; formación de equipos técnicos regionales capaces de ejecutar las políticas y aplicar las estrategias adoptadas; capacitación de personal local, como coordinadores, supervisores, animadores o promotores comunitarios; formación de los alfabetizadores y educadores de adultos, y motivación del personal de instituciones y organizaciones populares y de la comunidad para su participación en tareas de apoyo.

En segundo lugar, deben incorporarse programas de postalfabetización vinculados con derechos y responsabilidades cívicas y sociales y con los requerimientos ocupacionales o de trabajo de los neoalfabetizados, de los jóvenes desertores de la escuela y de los adultos en situación de analfabetismo funcional. El diseño, la adopción y la ejecución de esos programas de postalfabetización, sus contenidos y metodologías, requieren la intervención concertada de Ministerios o Secretarías de Educación y de Trabajo, de Organismos de Planificación Económica, de los empleadores, etc. y, naturalmente, de los propios sujetos a quienes se destinan.

Por último, hay que reforzar las acciones de educación básica de adultos, formal y no formal. Esta educación básica desempeña un papel clave, particularmente en la atención de los requerimientos educativos de adultos en situación de pobreza. Dicho refuerzo puede obtenerse a través del concurso de otras dependencias públicas vinculadas a tareas de salud, vivienda, desarrollo rural, etc., y de un

cada vez más influyente conjunto de organismos de base y de instituciones no gubernamentales de promoción educativa³⁵².

De esta serie de estrategias a seguir se desprende que el desafío consiste, principalmente, en la elaboración y ejecución de estrategias nacionales, que sobre la base de una evaluación de las acciones llevadas a cabo, permitan realizar un esfuerzo definitivo para superar el analfabetismo entre 1990 y el año 2000. Vemos así que en la elaboración de estas estrategias, se requiere una mayor concertación que permita, a partir de las características específicas del problema en cada país, movilizar y coordinar los recursos de toda la sociedad en torno al objetivo de reducción del analfabetismo. En este ámbito, los acuerdos entre el Estado y los organismos no gubernamentales comprometidos con las actividades alfabetizadoras, así como, al interior del sector público y entre los diferentes sectores sociales, deben constituir una tarea prioritaria si quiere lograrse este objetivo.

La experiencia adquirida en la ejecución de la primera fase de los Planes Nacionales de Acción del Proyecto Principal, y los resultados obtenidos, permite señalar al Comité Intergubernamental en su III Reunión, algunos parámetros de acción para el futuro: *"a) las experiencias acumuladas en la región muestran la importancia de los programas de postalfabetización para consolidar los resultados de la acción alfabetizadora, enmarcados dentro de políticas globales de promoción de la lectura y escritura destinados a crear situaciones más favorables al uso de la lengua materna o del idioma nacional; b) con respecto a la educación básica de jóvenes y adultos, los Planes Nacionales deben orientar acciones hacia la adecuación de sus*

³⁵² Todas estas estrategias mencionadas pueden verse en: *Ibidem.*; p. 45-47.

contenidos, modalidades y metodologías de funcionamiento, a los requerimientos del mundo del trabajo, y a la adopción de medidas que aseguren el aprovechamiento de experiencias y estudios ya efectuados, teniendo en cuenta la inserción en el sistema regular de educación³⁵³. También se recomienda la capacitación, formación, profesionalización y titulación de los docentes de adultos a través del diseño de alternativas de formación pedagógica para personal voluntario y de prácticas innovadoras de formación que permitan superar la aplicación de los mismos programas y métodos utilizados en la educación infantil. La alfabetización y la educación de adultos de la población indígena constituye una prioridad importante para algunos países de la región. Sigue siendo por tanto urgente, definir políticas educativas para la población indígena, congruentes con los principios del bilingüismo y del interculturalismo, que promuevan la capacitación de maestros nativos, y que proporcionen una mayor aportación financiera y una mayor autonomía de gestión a las respectivas organizaciones comunitarias indígenas. En estos grupos se considera que la alfabetización vinculada a las actividades culturales y productivas puede tener una mayor significación³⁵⁴.

Tercer Objetivo: Calidad y Eficiencia de los Sistemas Educativos.

La Primera Reunión del Comité Intergubernamental se pronuncia, decididamente, en favor de la necesidad de reexaminar, replantear e impartir nuevo impulso a los aspectos relacionados con la calidad de la

³⁵³ Op. Cit.; III Reunión Comité. 1989; p. 6

³⁵⁴ *Ibidem*.

educación como parte del esfuerzo que se genera en el marco del Proyecto Principal. Esta nueva importancia asignada a la calidad constituye en parte, una respuesta de los países de la región a las necesidades sociales, cada vez más numerosas, que exigen una satisfacción en materia educativa, más pertinente y adecuada a una sociedad en proceso de cambio. Si bien lo expresan de diferente manera, casi todos consideran que esta mejora de la calidad y la eficiencia de la educación, desemboca en una correspondencia más estrecha con las realidades socioeconómicas; promueve un aumento de la creatividad; prosigue el proceso de descentralización técnica y administrativa; aprovecha de manera más adecuada, y tal vez más eficaz, las tecnologías existentes y exige la adopción de un tipo diferente de programas de formación de personal docente en el que se asigne una nueva importancia al conocimiento científico. Todo este esfuerzo requiere, necesariamente, un enfoque multisectorial y multidisciplinario.

Como elementos fundamentales en el giro hacia el logro de la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos, se indican cuatro áreas prioritarias de acción: la investigación y evaluación fundamental y continua en materia de educación; la formación de educadores para las poblaciones-meta del Proyecto Principal; el desarrollo y la evaluación de currículos más relevantes; y la aplicación de una tecnología ajustada a las realidades locales que apoye el proceso educativo³⁵⁵.

Junto a lo anterior, se señala que uno de los factores que debilita el actual proceso educativo, es la ausencia de una base científica, donde

³⁵⁵ Op. Cit.: *II Reunión Comité*, 1987, p. 20.

lo más grave es la falta de investigación previa a la aplicación de programas curriculares y de formación. Al respecto, se precisa la necesidad de realizar inventarios de investigaciones en los que se refleje de manera más realista, la situación de la educación en zonas marginales. También se pone acento en la necesidad de investigar las causas de la deserción, el ausentismo, el efecto de la nutrición en el proceso de aprendizaje y en las necesidades educacionales básicas de la persona y de la comunidad. Igualmente, hay consenso general, en la necesidad de un cambio marcado en los programas de formación y de perfeccionamiento de los educadores. Además, la Reunión llama la atención sobre la necesidad de cambiar el actual currículo de orientación académica por un currículo funcional, pertinente y práctico. Como cambio fundamental se recomienda aquél en el que se combina la teoría y la práctica y se hace hincapié en la formación técnica y profesional. Las reformas necesarias deben apuntar hacia la autodependencia del alumno y la preparación para el trabajo, permitiendo que esté preparado para participar activamente dentro de su propia sociedad. Finalmente, se expresa unánimemente, la necesidad de aplicar algún tipo de tecnología para lograr la mejora del sistema educativo. Se recomienda en este sentido, aplicar el uso de la radio y la televisión; mejorar la calidad y el enfoque de las publicaciones educacionales; extender la biblioteca escolar a la comunidad; profundizar en la elaboración y el uso de materiales de bajo costo y explorar técnicas como la educación a distancia y el uso de la computadora. En todo este contexto destaca la importancia de desarrollar un enfoque en el que se emplen medios múltiples y una tecnología que aproveche mejor los recursos existentes en el país y en la localidad³⁵⁶.

³⁵⁶ *Ibidem.*; p. 22.

Sabemos que la motivación fundamental que da origen al Proyecto Principal es asegurar a todos los niños, jóvenes y adultos de América Latina y el Caribe, el derecho y la igualdad de oportunidades de educación. En consecuencia, los objetivos de escolarización, alfabetización y educación de adultos, deberían estar, tanto en las estrategias como en los programas de acción, indisolublemente vinculados al objetivo de pertinencia, calidad y eficiencia de las oportunidades de educación que se ofrecen. Por esta razón, el Proyecto Principal pretende en este periodo superar definitivamente la dicotomía entre cantidad y calidad a través de dos caminos principales. Uno, con el aumento de la cobertura y la disminución de los altos índices de fracaso y deserción escolar que implican, necesariamente, un conjunto de cambios cualitativos en la oferta del sistema educativo, que propicien y aseguren una acción educativa más pertinente y adecuada. Otro, con una mejora de la calidad que suponga una política de prioridades en la asignación de recursos hacia los servicios educativos que atienden a los sectores más desfavorecidos, superando el contraste entre situaciones de privilegio y aquellas caracterizadas por carencias que no permiten garantizar una educación de calidad. Esta necesaria integración de los aspectos cantidad/calidad de la educación, debía basarse en el reconocimiento del derecho a una mejor educación como una conquista irrenunciable de la población. Así, por ejemplo, la alfabetización y la educación básica son importantes porque cumplen una función política relevante en la construcción y consolidación de la democracia en cada uno de los países, pero, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y de las obligaciones de cada individuo dentro de la sociedad democrática, es

fundamental mejorar el proceso educativo y extenderlo a todos, con contenidos y prácticas que aseguren una educación integral.

Desde 1957, son muchos los esfuerzos que en la mayoría de los países de la región se emprenden para la mejora de la calidad, promovidos, en muchos casos, por los propios organismos oficiales responsables de la educación y, en otros, por instituciones o grupos particulares. Entre estos esfuerzos, destacan los destinados a adaptar el currículo a las condiciones regionales y locales y a las características particulares de los niños y adultos de las poblaciones rurales y urbano-marginales, sin perder de vista los objetivos y las metas nacionales, así como los orientados a vincular la educación general con la vida del trabajo. También son positivas las iniciativas para favorecer la funcionalidad y el poder formativo de la enseñanza a través de la educación en población, educación ambiental, educación en salud y nutrición, educación en el campo de los valores, o educación relativa a los derechos humanos y comprensión internacional. La educación bilingüe-intercultural, dirigida a las poblaciones indígenas, gana espacio como estrategia para valorar un componente importante de las culturas nacionales y, al mismo tiempo, corresponder a las necesidades y características de estos grupos. Cabe destacar, también, las experiencias que se desarrollan en relación con el diseño, la elaboración y la utilización de materiales didácticos de bajo costo, con métodos artesanales y medios disponibles en las comunidades, así como el interés creciente por formas metodológicas participativas y por el uso de modernas tecnologías de información, particularmente las comprendidas en las experiencias de educación a distancia, cuyo uso en el perfeccionamiento docente muestra su eficiencia en varios países. El fortalecimiento de la enseñanza de la ciencia y sus métodos

en la formación constituye, también, un importante eje de innovaciones educativas.

Sin embargo, éstas y muchas otras iniciativas, permanecen aún a nivel de micro-experiencias, de esfuerzos innovadores de instituciones o grupos individuales, encontrando a veces barreras o limitaciones para su progresiva extensión y sin que parezcan marcar, todavía, una tendencia apreciable de cambio o mejora. Por estas razones, el Comité Regional Intergubernamental, en su II Reunión, insiste en recomendar a los Estados Miembros que en la formulación de sus Planes Nacionales de Acción del Proyecto Principal se preste una atención especial a los aspectos relacionados con *"la progresiva ampliación de innovaciones vinculadas al mejoramiento de la pertinencia y de los niveles de calidad y eficiencia de la educación preescolar, primaria o básica de niños, así como de los procesos de alfabetización y postalfabetización de jóvenes y adultos"*³⁵⁷.

Desde el punto de vista de los educadores, el Comité considera conveniente estimular una asociación más estrecha y activa del personal de la educación en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de los resultados de los Planes Nacionales de Acción. Para ello se hace indispensable un mayor y mejor conocimiento por parte de éstos y de los alumnos de los centros de formación docente, de las necesidades socioeducativas a que responde el Proyecto Principal, de sus objetivos y de los requisitos del esfuerzo para obtenerlos. La participación eficaz del personal docente, sin embargo, depende, en gran medida, del fortalecimiento de su capacidad técnica para responder a las exigencias del desempeño profesional. Desde este

³⁵⁷ Ibidem.: p. 48.

punto de vista, es necesario estimular una más estrecha colaboración entre las instituciones y centros de investigación educativa, con las instituciones y programas de formación del magisterio. Estrategias destinadas a elevar la condición profesional y el status social de los docentes, estimulando la capacidad de atraer a los mejores para el ejercicio de la enseñanza y estímulos para la permanencia de los docentes en medios marginales, son una condición necesaria, según el Comité, en el proceso de mejora de la calidad de la enseñanza.

El logro del objetivo de calidad y eficiencia del sistema educativo, está íntimamente asociado a la introducción de reformas en la organización y administración educativa que garanticen un funcionamiento adecuado, con estímulos permanentes para la mejora de la calidad de la educación. En este sentido, en la década pasada se avanza notoriamente en algunos países, con procesos de regionalización y descentralización de la educación, así como en la utilización de las técnicas de microplanificación y en la introducción de nuevas tecnologías de gestión. Todo orientado a aumentar la eficiencia, la pertinencia y la participación de los agentes locales en el proceso educativo, teniendo presente la necesidad de mantener los mismos niveles de calidad en el plano nacional. Las dificultades más comúnmente observadas en estos procesos se refieren, por un lado, a la necesidad de capacitar al personal local para que asuma eficientemente las nuevas responsabilidades y, por otro, a la necesidad de definir adecuadas estrategias compensatorias que eviten un fortalecimiento de las desigualdades regionales.

En consecuencia con todo lo anterior, el Comité Regional en su III Reunión invita a los Estados Miembros a realizar, en el futuro, un

esfuerzo más sistemático e intenso para responder al objetivo de la calidad de la educación incorporando en sus Planes Nacionales de Acción, estrategias y programas específicos que cubran y articulen los factores tanto internos como externos que determinan dicha calidad, con especial atención a la pertinencia de las ofertas y del contenido educativo; a las innovaciones en los métodos de enseñanza, la formación, la mayor valoración y la mejora de las condiciones de trabajo de los profesionales de la educación; al diseño y al uso integrado de los inmuebles escolares; y a la asistencia social compensatoria de los sectores sociales menos favorecidos³⁵⁸.

Hasta aquí, hemos intentado exponer una visión general de la situación inicial y las modificaciones que en torno a los tres objetivos del Proyecto Principal proyectan los Estados Miembros a lo largo de la década. Nos proponemos en lo que sigue, evaluar las acciones y estrategias que se realizan para su consecución y los resultados que se obtienen. La finalidad de todo ello está en resolver el grado de congruencia o la conexión existente entre las estrategias planificadas y la aplicación de las mismas en las circunstancias de determinados contextos de los países.

El Desarrollo de la Educación. Resultados.

Transcurridos diez años desde la histórica Declaración de México y examinados los Planes Nacionales de Acción ratificados por el Comité regional Intergubernamental, podemos constatar los progresos realizados en la región para consolidar los procesos democráticos, la

³⁵⁸ Op. Cit.: III Reunión Comité, 1989; p. 10.

paz y los vínculos de integración regional y subregional. Sin embargo, también se constata que estos avances coexisten con la persistencia, y en muchos casos, el agravamiento de la crisis económica provocada por el alto endeudamiento externo y las condiciones onerosas de intercambio que regulan las relaciones económicas internacionales. La crisis económica que viven los países de la región durante la década de los ochenta, afecta profundamente las posibilidades educativas de la población, en particular, las de aquellos sectores que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Este fenómeno neutraliza en gran medida, sin duda, los efectos de las acciones llevadas a cabo por los países y la propia UNESCO para brindar una educación de calidad a toda la población.

En este contexto, el Comité Regional Intergubernamental en la Declaración de Guatemala (1989) indica que *"si los ritmos actuales de acción educativa no se intensifican en forma sustancial, la región no arribará al año 2000 con una población alfabetizada e incorporada a la educación básica"*³⁵⁹. Efectivamente, la desigualdad entre los países y entre los grupos sociales aumenta rápidamente, al límite de poner en peligro las posibilidades de construir unas sociedades que puedan aprovechar plenamente sus posibilidades y recursos. De ahí, la gravedad del deterioro educativo, en un momento histórico en que los cambios científico-técnicos están transformando, aceleradamente, las características de la vida social, cultural y productiva.

Las precarias condiciones educativas que soportan importantes sectores de la población afectados por situaciones de pobreza extrema,

³⁵⁹ "Declaración de Guatemala"; en: *"Boletín Proyecto Principal de Educación"*; nº 19; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1989; p. 19.

exigen formular, donde sea necesario, planes educativos de emergencia que permitan movilizar recursos extraordinarios, a través de procedimientos excepcionales, adecuados a la gravedad de las situaciones que es preciso afrontar. Al mismo tiempo, se hace necesario reflexionar, planificar y tomar decisiones sobre acciones cuyos efectos se aprecian a mediano y largo plazo.

Las carencias educativas no son un producto aislado e independiente del resto de los factores sociales, políticos, culturales, ambientales y económicos. Los analfabetos, los desertores y los repetidores en el sistema escolar, son personas y familias de bajos ingresos, desempleados, que viven en condiciones precarias de vivienda, de salud y nutrición. Esto hace necesario enfrentar los problemas educativos con estrategias integrales, que conlleven mayores niveles de articulación entre los diferentes sectores responsables de las políticas sociales y económicas. Los objetivos del Proyecto Principal constituyen metas educativas básicas, cuya realización exige la movilización de todos los recursos humanos y materiales disponibles en la sociedad durante plazos prolongados. La continuidad de los esfuerzos y la participación de todos los sectores sociales, son condiciones que obligan para que, en el marco de las particularidades políticas, económicas, sociales y culturales de cada país, se formulen grandes consensos educativos nacionales en torno a los objetivos del Proyecto.

Por otra parte, en las deliberaciones del Comité Regional del Proyecto Principal, observamos que se pone de manifiesto, durante todo el período, tanto la situación de crisis financiera como las demandas que genera el acelerado proceso de cambio científico-

técnico y de democratización de la sociedad que obligan a una revisión profunda de las estructuras y estilos de gestión educativa vigentes. Por esto, son exigencias ineludibles ante el reto del futuro, el aumentar la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos; incrementar los niveles de responsabilidad por los resultados y articular adecuadamente las acciones del Estado entre el nivel central, el regional y los niveles locales; estimular las acciones de los organismos no gubernamentales, aprovechando plenamente su potencialidad y dinamismo para el logro de los objetivos del Proyecto Principal; promover la innovación y la creatividad en todas las instancias del sistema educativo. Para todos los países de América Latina y el Caribe, los objetivos cuantitativos y cualitativos están íntimamente relacionados. La universalización de la escolaridad básica no podrá lograrse sin cambios sustanciales en la calidad de la oferta educativa. En este sentido, el aumento de los recursos financieros para la educación, es una condición necesaria pero no suficiente, para el logro de los objetivos propuestos. Sin modificaciones sustanciales en los métodos, estructura, contenidos y procedimientos utilizados por los sistemas educativos y sin una firme voluntad política a nivel regional y nacional, los objetivos planteados no pueden lograrse con la rapidez y magnitud deseadas³⁶⁰.

Después de estas reflexiones, nos proponemos realizar un examen de la evolución de la situación educativa de los países de la región en relación con los tres objetivos del Proyecto Principal de Educación.

³⁶⁰ En este sentido y como resultado de las deliberaciones efectuadas en su III Reunión, el Comité Regional Intergubernamental afirma su convicción de que la universalización de la educación básica, la eliminación del analfabetismo y la mejora de la calidad de la educación, son condiciones necesarias para el logro de los objetivos de desarrollo, paz y democracia postulados por la comunidad internacional y regional. En: Op. Cit. *III Reunión Comité*, 1989; p. 15.

Daremos cuenta de los avances, limitaciones y problemas de los distintos sistemas educativos en su carrera por alcanzar los objetivos de escolarización mínima de 8 a 10 años; de eliminación del analfabetismo y la ampliación de los servicios educativos para los adultos; y de mejora de la calidad y eficiencia de los sistemas educativos.

I.- Expansión de la escolaridad: avances, logros y problemas.

Al finalizar la década, es importante señalar que a pesar de las fuertes restricciones financieras, los países realizan esfuerzos significativos por ofrecer el mínimo de ocho grados de educación básica. La primera medida para ello consiste en aumentar la matrícula previa a la educación primaria ofreciendo acceso universal a la primaria y extendiendo las oportunidades de continuación en secundaria (cuadro nº 7 de la página siguiente). En 1988 hay más de 110 millones de alumnos matriculados en los cuatro niveles del sistema formal de educación. Sin embargo, en varios países de la región persisten las insuficiencias de escolarización en las áreas rurales más aisladas y en las zonas de asentamientos indígenas.

"El aumento de la matrícula es especialmente significativo en el nivel preprimaria donde en 1988 se atiende a un 14% de la población de 0-5 años después de haber crecido el 9.1% por año en el período 1980-1988. En la educación básica, la matrícula crece en casi todos los países, lo que se refleja en el continuo incremento de la tasa neta de escolarización hasta un 87.6% de la población de 6-11 años. Para el grupo de 9 y 10 años, la tasa neta de escolarización supera el 93%. Es

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
ESTIMACIÓN DE LA MATRÍCULA Y DE LAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN
(En miles de personas y porcentajes)

Nivel de educación	Tasa de escolarización anual por nivel								
	1960	1970	1980	1985	1989	1970-80	1980-85	1985-89	1980-89
Educación preescolar									
-Población atendida	983	1.728	4.739	7.879	10.017	5.8	10.6	10.7	6.2
-Tasa de atención	2.4	3.3	7.8	11.9	(a)14.0				8.7
Educación primaria									
-Número de alumnos	26.653	46.576	64.795	69.644	73.559	5.7	3.4	1.5	1.4
-Tasa Neta de escolarización de la población de 6-11 años	57.7	71.0	82.4	85.2	(b)87.6				
-Tasa Bruta de escolarización	72.7	90.7	104.8	106.4	(b)109.3				
Educación media									
-Número de alumnos	4.085	8.107	17.595	21.251	23.410	7.1	8.1	3.8	2.4
-Tasa Neta de escolarización de la población de 12-17 a. (c)	36.3	49.8	62.6	66.2	(b)71.6				
-Tasa Bruta de escolarización	14.6	25.5	44.9	50.7	(b)57.6				
Educación superior									
-Número de alumnos	573	1.640	4.871	6.382	7.254	11.1	11.5	5.6	3.3
-Tasa Neta de escolarización de la población de 18-23 a. (d)	5.7	11.6	23.6	23.8	(b)27.2				
-Tasa Bruta de escolarización	3.0	6.3	13.5	15.9	(b)18.7				

FUENTE: UNESCO, Statistical Yearbook 1993, París, 1994.

(a) Fuente: cuadro 5 (Anexo estadístico)

(b) Año 1990.

(c) Puede incluir niños de 12-17 que cursan educación primaria.

(d) Puede incluir niños de 18-23 que cursan educación media.

Cuadro 7.

decir, en la mayor parte de los países se matricula eventualmente, en el sistema escolar básico, a casi la totalidad de cada nuevo grupo de edad simple. Esto, junto con la mayor permanencia como alumnos regulares del sistema escolar durante cinco o más años, crea las bases para minimizar el incremento de analfabetos absolutos en las nuevas generaciones³⁶¹.

Entre los problemas para completar la universalización de la educación primaria debemos mencionar los tres, tradicionales ya, más importantes. En primer lugar, la fuerte deserción temporal que reduce el tiempo que los alumnos asisten a la escuela durante cada año escolar. En segundo lugar, la alta repetición que impide aprobar todos los grados de primaria. Por último, la mayor dificultad que implica el atender a los niños que todavía no tienen acceso a la educación (entre el 3 y el 15% en la mayoría de los países)³⁶², y que viven en zonas aisladas o tienen serias dificultades en su capacidad de aprender. Estos tres problemas, se analizan más adelante en relación a los avances en la calidad de la educación que se ofrece en la región, aunque no está demás tener presente ahora, que la repetición también aumenta. "Un 30% de los alumnos que ingresan en el primer año no aprueban el cuarto grado de educación primaria; un 50% abandona el sistema

³⁶¹ Las estrategias para ofrecer una educación básica de ocho grados son muy variadas, pero se tiende a brindar al menos un grado de preprimaria y a que los alumnos ingresen al menos a los seis años de edad. Algunos países como los del Caribe anglófono, decretan la enseñanza obligatoria a partir de los cinco años y, en el caso de Colombia, se agrega un año de preparación para la enseñanza formal de primaria (grado cero). Otros extienden el número de años de primaria hasta siete, ocho y nueve grados. En: *Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989*; SIR; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile, 1992; p. 11.

³⁶² *Ibidem.*; p. 12.

*escolar antes de finalizar la educación primaria, de seis, siete u ocho años, según los casos*³⁶³.

La localización de los altos porcentajes de fracaso escolar en los sectores más pobres, pone de manifiesto la existencia de serios problemas de equidad en cuanto al acceso y permanencia en el sistema escolar. Esto constituye una prueba de que los problemas de cobertura y calidad no pueden ser considerados de forma independiente. Por ello, consideramos que dado el desarrollo educativo alcanzado en la región a finales de los ochenta, ampliar y consolidar los niveles de cobertura, mejorando significativamente la calidad y la equidad en materia de educación, se convierte en uno de los desafíos más importantes de la década de los noventa para la región latinoamericana.

La Educación Preescolar.

El crecimiento de la cobertura de la educación preescolar constituye un avance muy importante de la década. Así, la atención en educación preescolar de la población de 0-5 años de edad crece *"desde un 7.8% en 1980, hasta un 14% en 1989, lo que representa un incremento cercano al 10% anual"*³⁶⁴. Este gran desarrollo de la educación preescolar responde, entre otras causas, a la demanda del creciente número de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo, y al interés en reducir el fracaso escolar observado en la educación primaria. A pesar de estos avances, la cobertura sigue concentrada en zonas urbanas, salvo algunos pocos países que realizan importantes

³⁶³ *Ibidem.*

³⁶⁴ *Ibidem.*: p. 29.

esfuerzos en el sector público para expandir la atención a niños de zonas rurales. En el mismo sentido, también se constata que la oferta favorece a los sectores medios y altos, tanto en cobertura como en calidad, y pese a ciertos avances observados en la atención en áreas marginales mediante programas no formales. Además, la cuarta parte de la matrícula está atendida por el sector privado, que concentra su oferta principalmente, en las áreas urbanas económicamente más favorecidas. En las zonas rurales, en cambio, la responsabilidad principal es asumida por el sector público³⁶⁵.

Las dificultades y restricciones financieras estimulan el diseño de alternativas de educación preescolar, que atienden tanto los objetivos pedagógicos como las demandas de atención integral de la población que vive en condiciones de pobreza. Estrategias de acción comunitaria, participación de los padres y la capacitación de educadores de la propia comunidad, otorgan a esta educación, un alto grado de dinamismo, con una fuerte heterogeneidad interna³⁶⁶. Así, en más de la mitad de los países, se introducen elementos innovadores en los diseños curriculares como por ejemplo, el enfoque integral del desarrollo infantil, las técnicas y metodologías centradas en las necesidades infantiles o las actividades focalizadas a nivel comunitario. Sin embargo, este avance genera, por su parte, una brecha creciente con los programas de primaria pero, por otra, ofrece

³⁶⁵ Ver: UNESCO/OREALC: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, n° 24; UNESCO/OREALC: Santiago de Chile; 1991; p. 13.

³⁶⁶ En varios países se utiliza a maestros de primaria capacitándolos para actuar como educadores de programas infantiles, especialmente en áreas marginales. En otros casos se inician programas para integrar actividades educativas y sociales a nivel de las comunidades, incluyendo la formación de padres en principios básicos de salud y educación para trabajar con niños de 3-6 años tanto en sus casas como en centros comunitarios. *Ibid.*

elementos que pueden contribuir a elevar la calidad de la educación primaria.

En síntesis, la rápida expansión de la educación preescolar, es una de las transformaciones más importantes del sector educación en los países de la región durante los ochenta y, en adelante, puede contribuir a reducir los niveles de fracaso en la educación primaria. El crecimiento de las tasas de atención, sobre todo de la población de 5-6 años de edad, representa un logro significativo. Subsisten, sin embargo, problemas tales como el alto porcentaje de niños no incorporados; la concentración de la oferta en zonas urbanas; las diferencias significativas en la calidad del servicio prestado de acuerdo a los estratos económicos atendidos y a la formación, capacitación y remuneración de los agentes educativos y, finalmente, la disparidad de enfoques pedagógicos que dificulta el ajuste de los alumnos en la transición al nivel primario. En esta línea, debemos considerar la contribución del Proyecto Principal, es decir, estimulando el intercambio sistemático de experiencias sobre legislación, diseño y ejecución de los programas de educación y atención integral de la población escolar entre 0 y 5 años, incluyendo aspectos de salud, alimentación, socialización y estimulación temprana.

Educación Especial.

En la medida que la mayoría de los países cumple el primer objetivo del proyecto Principal, dar acceso universal a la educación básica, también logra que se incorporen a las aulas muchas de las personas con discapacidades, sea dentro del sistema escolar regular o en establecimientos especiales. La atención a la demanda de educación

especial constituye, ahora, una de las dimensiones que las políticas de cobertura toman en cuenta para alcanzar el objetivo de escolaridad para todos. Si bien no existe información precisa sobre la magnitud de esta demanda ni sobre su localización, las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud indican que cerca de un 10% de la población en edad escolar requieren una atención especial³⁶⁷.

En la región se obtienen algunos avances importantes con respecto a la atención de la población discapacitada que concurren a establecimientos públicos o privados del sistema escolar. Por otra parte, la legislación relativa al derecho y al acceso a la educación de las personas discapacitadas se acrecienta. Esta legislación, contribuye al progreso de la educación especial en varios países, facilitando con ello la obtención de apoyo y de recursos. Observamos que, tanto a nivel de discurso oficial como en la práctica educativa, se produce, gradualmente, un cambio de orientación en el sentido de que la responsabilidad de la atención de los alumnos con necesidades especiales se transfiere de la escuela especial, al sistema escolar regular, del cual se espera que responda de manera adecuada a las necesidades planteadas. Esta integración educativa constituye a su vez, un importante avance en el proceso de integración de las personas discapacitadas en la sociedad en general.

Sin embargo, conviene señalar que estos avances son aún muy limitados. La educación especial no recibe una adecuada prioridad en materia de asignación de recursos y los servicios de educación postescolar o formación laboral para personas discapacitadas, son

³⁶⁷ Ver estimaciones al respecto en: Op. Cit.: *Situación Educativa en A.L.*, 1992; p. 33-35 . Y los cuadros 17 y 31 del Anexo Estadístico.

escasos o inexistentes. Todavía se observa la exclusión de algunos grupos de discapacitados del acceso a la educación, y en especial, los que padecen deficiencias graves o múltiples. Además, es muy probable que muchos más discapacitados, de hecho, no asistan a la escuela por la no aplicación estricta de la ley o por la escasez de recursos y servicios educativos. La difusión de conocimientos y el intercambio de experiencias que da buenos resultados en diferentes países, también es limitada a nivel regional. En general, la educación especial que imparte el sector privado suele ser cualitativamente mejor, que la del sector público, cuyo servicio se concentra en el sector urbano.

Si bien existen importantes diferencias entre los países, es posible sostener que, además del problema común de los escasos recursos financieros, existe ausencia de políticas claras y estrategias precisas con respecto a la educación de los discapacitados. Las disposiciones legislativas y administrativas son rígidas, en especial en lo referente a la caracterización de la deficiencia y a la asignación de recursos por categorías. Además, dichas definiciones a menudo no responden a las necesidades individuales. Se desconoce la verdadera magnitud del problema de la discapacidad, tanto en términos cuantitativos (número y localización de discapacitados) como cualitativos (naturaleza de su demanda educativa). Estos factores dificultan considerablemente la planificación y la evaluación de los servicios brindados y se asocian, además, a cierta ambigüedad conceptual en la determinación de quienes son, efectivamente, las personas con necesidades educativas especiales. En algunos países la educación especial aún se percibe como una obra de caridad, un programa de bienestar social, o como responsabilidad del voluntariado. *"Frente a la tendencia actual a*

*integrar discapacitados en la escuela común, las actitudes del personal docente se caracterizan por fuertes reservas y dudas por la novedad del tema, por la resistencia al cambio y por la falta de formación o capacitación para enfrentar estas nuevas tareas*³⁶⁸.

En definitiva, se observa una tendencia a adoptar medidas que procuren encontrar una solución combinada de los problemas de cobertura y calidad de la oferta de educación especial, con la prevención para reducir las incapacidades y la atención personalizada en la escuela regular. No obstante, es difícil evaluar los resultados obtenidos ya que sólo se pueden apreciar en plazos largos, dada la lenta maduración de este tipo de tareas. Hace falta, además, mejor información sobre la magnitud de los esfuerzos que se llevan a cabo en la actualidad y la incidencia que tienen los factores exógenos tales como los niveles de desarrollo económico, salud, nutrición, educación y estabilidad social³⁶⁹.

Acceso a la Educación Primaria y Dinámica Demográfica.

A nivel regional, los esfuerzos desplegados por los países para ampliar la cobertura educativa permiten un crecimiento en las tasas brutas y netas de escolarización primaria. Aunque existen diferentes patrones demográficos entre los países de la región, estos aumentos indican que, globalmente, el crecimiento de la educación supera al crecimiento demográfico. *"En 1988 está matriculado en educación primaria el 93.2% de la población del grupo de 10 años de edad. Así,*

³⁶⁸ *Ibidem.*; p. 35.

³⁶⁹ Puede verse al respecto : Naciones Unidas, *Programa de Acción Mundial para los Impedidos*, Nueva York, 1983; p. 12.

las últimas estimaciones disponibles para la década de 1980 señalan, que el número de alumnos matriculados con edades comprendidas entre los 6 y 11 años pasa de 64.8 a 71.4 millones³⁷⁰. Este aumento parece ser el efecto combinado de tres factores entre los que se pueden señalar: "el incremento de la educación preprimaria (cuya tasa aumenta en 10 años de 7,9% a 15%); una mayor capacidad de acceso para la educación básica (la tasa neta de escolarización pasa de 80,2% a 85% para el grupo de 6 y 11 años y para las edades simples de 8 y 9 años la tasa neta es de más de 90%); y la extensión de la permanencia como alumnos regulares (a 5 años o más). Estos aumentos se logran al mismo tiempo que se reduce de 29 a 27 el número de alumnos por docente en la década"³⁷¹. Efectivamente, estas cifras nos permiten afirmar, nuevamente con reservas, que el problema del acceso a la educación general básica tiende a superarse progresivamente en la región, a pesar de las restricciones económicas en que operan los sistemas. "El acceso tiende a ser universal en los países más desarrollados y en las zonas urbanas de los países de menor desarrollo, persistiendo ciertas limitaciones en el medio rural, en las regiones de extrema pobreza y en los asentamientos indígenas"³⁷².

En efecto, el análisis de las informaciones oficiales disponibles acerca de la matrícula sugiere que, salvo las excepciones tradicionales (zonas rurales, suburbanas y población indígena), toda la demás población, en situación de privilegio, puede tener acceso a la escuela. En consecuencia, en la etapa actual las limitaciones para la universalización de la educación básica no se encuentran asociadas

370 *Op. Cit.*; *Boletín*; n° 24; 1991; p. 14.

371 *Idem.*

372 *Op. Cit.*; *Situación Educativa de A.L.*; 1992; p. 12.

solamente con factores de expansión del sistema sino, también, con factores relativos a la calidad de la educación. Estos factores se relacionan, por una parte, con la heterogeneidad de la demanda, tanto por su origen como por la multiplicidad de formas que adquiere en cuanto se refiere a motivaciones y requerimientos sociales y económicos, especialmente en el caso de sociedades donde impera el bilingüismo y la dispersión geográfica de poblaciones rurales. Por otra parte, los mismos factores se relacionan con una serie de condicionantes que dan como resultado un descenso en la calidad de la oferta pública. En conjunto, estos factores se concentran, según las informaciones disponibles, en cuatro áreas críticas: el ingreso tardío, la repetición, la deserción temporal y la deserción prematura definitiva. Las tres primeras interactúan entre sí y refuerzan la deserción prematura. En cuanto a la deserción definitiva, ésta aparece entre los 10 y los 12 años; a los 15 años ya alcanza a más del 55% de los alumnos³⁷³.

El ingreso tardío es un indicador de las limitaciones en la demanda en educación, dados los niveles de la calidad de la oferta educativa (en especial su pertinencia para el ingreso y progreso en el mercado de trabajo o las actividades domésticas). Sus considerables niveles al finalizar la década contribuyen a impedir la universalización de la escolarización primaria completa en la región. El porcentaje que deserta definitivamente de la escuela primaria en forma prematura es otro indicador de demanda y es, además, una fuente de inequidad ya que reduce la permanencia de los alumnos de menores recursos y genera heterogeneidad de edades en sus clases. Como la deserción se inicia a la edad en que se comienza a trabajar, el ingreso tardío en la

³⁷³ *Ibidem.*; p. 13.

escuela tiende a reducir el número de años de permanencia en ella. Esa menor permanencia afecta principalmente a los alumnos de familias con menores niveles socioeconómicos, que son los que deben trabajar en esas edades. La prematura deserción definitiva parece estar más asociada con factores de demanda, que con limitaciones en la oferta de espacio en las escuelas. Los factores claves serían: las presiones económicas y laborales ya que éstas también influyen en la deserción temporal; el cumplir la edad legalmente autorizada para ingresar a trabajar; múltiples repeticiones o el completar el último grado de una escuela incompleta³⁷⁴.

Ligados a la demanda de educación existen ciertos obstáculos que, por su persistencia, son considerados como de naturaleza estructural y, por lo tanto, requieren políticas intersectoriales e integrales de carácter público. Entre ellos, se encuentran las situaciones de pobreza en las cuales el medio socioeconómico ejerce una fuerte influencia en el rendimiento escolar, o bien, aquellas situaciones de aprendizaje en las que los diferentes contextos culturales, preferentemente indígenas, se sitúan en universos muy distantes de los que se imparten en la escuela.

Otros obstáculos, en particular los resultantes de la baja en el gasto público destinado a educación por habitante (de 88 dólares en 1980 a 60 dólares en 1986), adquieren especial relevancia si se les considera en una dimensión temporal. A corto plazo, la precaria situación salarial de los maestros tiene como resultado la generalización de huelgas, el aumento del absentismo, la reducción de horas de trabajo y la falta de motivación para el desarrollo de innovaciones. A largo plazo, la

³⁷⁴ Idem.

persistencia de las condiciones de austeridad y de presupuestos destinados principalmente a salarios, disminuye el interés por ingresar en la carrera docente y reduce al mínimo las inversiones que influyen en la calidad de la oferta educativa. Esta situación se expresa en una serie de carencias, tales como deficiencias crecientes en la situación de los espacios educativos; el mal estado en que se encuentran debido a sus múltiples usos y turnos; el alto porcentaje de escuelas incompletas; la falta de textos y equipamiento; y la ausencia de recursos para las transformaciones necesarias en los contenidos, en la modernización del sistema y en mecanismos de capacitación³⁷⁵.

En síntesis, el balance de las acciones orientadas al logro del objetivo de brindar una escolarización de 8 a 10 años a toda la población de la región, indica que los obstáculos que hay que superar se corresponden con factores íntimamente relacionados con las formas en que el sistema educativo responde a una demanda heterogénea, tanto desde el punto de vista cultural como material. En este punto, un aspecto que merece ser destacado es el que se refiere a los estilos de gestión educativa en los que, en general, se observan muy bajos niveles de responsabilidad por los resultados de la acción escolar. Las altas tasas de repetición y de deserción y los bajos niveles de logro en el aprendizaje no suscitan reacciones apropiadas desde el punto de vista de la administración educativa.

Así pues, es posible concluir que desde el punto de vista de la demanda, el problema de la universalización de la educación primaria es, en gran medida, un problema de calidad de la educación. Es decir,

³⁷⁵ Un análisis más detallado sobre los obstáculos ligados a la demanda de educación puede encontrarse en: Op. Cit.; *Boletín del P.P.*; n° 24; 1991; p. 15 y ss.

el lograr un ingreso oportuno y la reducción de la deserción prematura está asociado con incentivos apropiados y con una adecuada selección de técnicas pedagógicas y experiencias educacionales atractivas. Esto implica investigar más sobre las características de la demanda y los diversos factores incluidos los étnicos, socioeconómicos y culturales que la afectan, e identificar y evaluar las técnicas y experiencias exitosas.

II.- Alfabetización, Postalfabetización y Educación de Adultos.

Durante los últimos años de la década, en casi todos los países de la región se desarrollan campañas o programas de alfabetización a escala nacional o local, como expresión de la prioridad dada a la alfabetización de los jóvenes y adultos. Consecuentemente, se produce una reducción de las tasas de analfabetismo absoluto y una disminución del número de personas analfabetas.

El avance en la lucha contra el analfabetismo, concentra este problema en siete países de la región. Aun, cuando también existen problemas graves en el nivel de alfabetismo en la población indígena de otros cuatro y entre los habitantes mayores de 40 años de casi toda la región, el avance es importante. *"De 44.3 millones de analfabetos absolutos estimados en 1980 para América Latina y el Caribe, se logra reducir su número a 42.5 millones en 1990, al mismo tiempo que se alfabetiza al total de los 68.8 millones de habitantes en que aumenta la población adulta durante ese período"*³⁷⁶. (Véase cuadro n° 8)

³⁷⁶ Cuando los países de la región propusieron, en diciembre de 1979, llevar a cabo el Proyecto Principal de Educación, los 44.3 millones de analfabetos absolutos representan el 21% de los 213 millones de habitantes (de quince años y más) de la región. Por otra parte, las estimaciones del total de analfabetos, para ese

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE ANALFABETOS
ABSOLUTOS DE 15 AÑOS Y MAS, 1980, 1990, 2000**
(Cifras expresadas en millones)

<i>Categorías</i>	<i>1980</i>	<i>(a) 1990</i>	<i>(a) 2000</i>
<i>Población total</i>	362.8	448.5	539.2
- <i>De 0 a 14 años (b)</i>	143.0	161.5	176.7
- <i>De 15 y más años (b)</i>	219.8	287.1	362.5
<i>Analfabetos</i>			
- <i>De 15 y más años</i>	44.3	42.4	39.4
<i>Alfabetizados en el período</i>		69.2	78.4
<i>Tasa de analfabetismo (%)</i>	20.2	14.8	10.9

FUENTE:

Cuadros 33 y 34; CELADE. Boletín demográfico Año XXIII, N° 46, Julio 1990.

(a) La estimación se realizó con un estudio de cohorte basado en las cifras de los últimos censos de población disponibles. Para la subregión del Caribe anglófono se mantuvieron en el año 2000 las cifras de 1989; esta subregión incluye: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guayana, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y, Trinidad y Tobago.

(b) El Caribe anglófono se incluyó utilizando la relación por grupos de edad de América Latina.

Cuadro 8.

período, son comparables ya que están basadas en proyecciones de los censos de población de los años 80 de acuerdo a metodologías demográficas estándares. Las estimaciones nacionales son aún más optimistas, ya que consideran que otros 5 millones de adultos son alfabetizados mediante campañas de alfabetización o educación básica de adultos. Ver: Op. Cit: *Situación Educativa en A.L. 1992*, p. 19.

"A pesar de todos estos avances, y suponiendo que se mantenga la tendencia histórica de ellos, para el año 2000 sólo se lograría reducir el problema a 39.3 millones de analfabetos; es decir, al 11.1% de la población de 15 años y más, pero sólo un tercio de esos analfabetos tendrían menos de 44 años. En otras palabras sólo el 6% de los 117 millones de población menor de 44 años se autoclasificaría como analfabeta en ese año, aunque el 21% de la población de 44 y más años se consideraría analfabeta. En todo caso esta estimación sugiere que la región debería incrementar sus esfuerzos para lograr que el analfabetismo absoluto baje de 10% antes del fin del siglo o concentrar sus esfuerzos en alfabetizar a los grupos más jóvenes"³⁷⁷.

Para conseguir este objetivo, se hace necesario preparar proyectos especiales para reducir el problema en los siete países que tendrán, al final de este siglo, porcentajes cercanos o superiores al 15% de analfabetismo absoluto: Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Haití. Del mismo modo, se justifica el desarrollo de proyectos específicos para poblaciones indígenas de países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, que continúan con altos índices de analfabetismo, particularmente en los estratos femeninos indígenas. Dichos proyectos tienen como objetivo escolarizar a la población rural y el ofrecer oportunidades de alfabetización de adultos. El disponer de información más precisa (censos de población de la década de los 90) sobre los grupos que quedan al margen de la escolarización y de la alfabetización permite un mejor diseño de estos proyectos³⁷⁸.

³⁷⁷ *Ibidem.*

³⁷⁸ *Ibidem.*; Anexo estadístico; cuadro 33.

Sin ninguna duda, el mayor avance en la lucha contra el analfabetismo absoluto se produce en la población joven, ya que la mitad de los analfabetos absolutos tienen más de 40 años. Esto está asociado al incremento en las tasas de acceso a la escuela primaria, comentados anteriormente, y a la selección de programas más eficientes de alfabetización de adultos, lo que permite explicar la reducción de las tasas de analfabetismo en los grupos más jóvenes de la población. Al mismo tiempo, la superación del analfabetismo absoluto en las generaciones jóvenes implica, también, la superación de la tradicional discriminación de la mujer en la educación primaria. No parecen existir ahora diferencias significativas en la mayoría de los países en los niveles de analfabetismo absoluto entre hombres y mujeres de menos de 30 años. Las diferencias, sin embargo, persisten particularmente en ciertas poblaciones indígenas y rurales y en los grupos de edad más avanzados³⁷⁹. En todo caso, el análisis de la situación educativa de la mujer en estudios, reuniones y publicaciones regionales sirve para mantener el interés en este tema, y para proponer elementos de preparación integral (alfabetización, capacitación en salud, producción agrícola y artesanal), que ayuden a la mujer a enfrentar y superar su tradicional marginación.

Es importante destacar también, los esfuerzos que se hacen para atender a los analfabetos indígenas de acuerdo a nuevos enfoques, privilegiando la enseñanza-aprendizaje en sus lenguas maternas y la producción de módulos de autoaprendizaje, cartillas y textos que toman en cuenta sus características culturales. Sin embargo, muchas

³⁷⁹ UNESCO/OREALC: "Oportunidades de Educación para la Mujer"; en: Op. Cit.; *Boletín del P.P.*; nº 24; 1991; p. 51 y ss.

veces falta un enfoque global que considere también, las estrategias más adecuadas para la enseñanza de la lecto-escritura en el idioma oficial -que muchos no conocen-, y para su enseñanza oral a fin de garantizar la transferencia, a la lengua oficial, de las habilidades adquiridas en la lengua materna. En muchos casos, la resistencia de los adultos indígenas a alfabetizarse en su propia lengua deriva de no percibir con claridad las ventajas de iniciar el aprendizaje de la lectura y escritura en un idioma que no goza de reconocimiento social, cuando el medio en que viven hace imperiosa la adquisición de la lengua oficial para satisfacer necesidades y hacer valer derechos.

Las evaluaciones realizadas sobre experiencias nacionales de alfabetización permiten apreciar que se produce un cambio de enfoque, con respecto al analfabetismo y a los programas de alfabetización y educación de adultos. Efectivamente, parece existir en este período una mayor conciencia de que el analfabetismo constituye un fenómeno asociado con la pobreza, con sistemas sociales desarticulados en su multiculturalidad y con el fracaso de la acción de la escuela básica regular. Este reconocimiento permite adoptar enfoques más realistas, que reconocen la real y compleja magnitud del problema, así como el papel condicionante que desempeña el contexto socioeconómico por el que atraviesan los países. Al mismo tiempo, la importancia histórica que le cupo a la alfabetización comienza a ser desplazada por la necesidad de crear sistemas integrados de educación de adultos. Si bien la educación de adultos se presenta, todavía, como un conjunto de servicios dispersos, con escasa articulación entre programas formales y no formales, gubernamentales y no gubernamentales, existe mayor conciencia de enfrentar el desafío de la creación de un sistema integrado que satisfaga los requerimientos

tanto de la transformación productiva como de la equidad social, organizados en torno a una propuesta de educación básica renovada³⁸⁰.

Analfabetismo Funcional y Postalfabetización

Los progresos en la eliminación del analfabetismo absoluto permiten concentrar esfuerzos y recursos en el problema del analfabetismo funcional. Con respecto a este problema, la situación y las perspectivas futuras son de una significativa gravedad. Resulta difícil medir con precisión el analfabetismo funcional, pero una idea aproximada de la magnitud del problema se obtiene por medio de los datos sobre escolaridad primaria incompleta. *"En el contexto de América Latina y el Caribe, donde los sistemas de medición de calidad y las evidencias acerca de repetición y deserción indican que existe una concentración de carencias alrededor del aprendizaje de lecto-escritura, este indicador tiene mayor validez que en otros contextos"*³⁸¹. Desde este punto de vista, la información de los censos de población de 1980 indica que prácticamente un 60% de la población mayor de 15 años no completa su escuela primaria. Este porcentaje se mantiene en cerca del 50% para la población más joven (15-19 años). En consecuencia, se trata de una situación de enorme gravedad, que demanda esfuerzos considerables a corto plazo³⁸².

³⁸⁰ Ver: *Ibidem*: p. 19 y ss.

³⁸¹ *Ibidem*: p. 22.

³⁸² Aquí, parecen estar muy presentes las recomendaciones de la cuarta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, celebrada en París en 1985. Ver: *Op. Cit.*; Conferencia General; 1985.

El acceso casi universal a la educación primaria, como apuntamos, contribuye a superar el analfabetismo absoluto, pero la superación del analfabetismo funcional depende, principalmente de la calidad de la educación que se ofrece. Afortunadamente parece, que en los países de la región aumenta la conciencia de que la superación del analfabetismo funcional está asociada a que la escuela cumpla eficazmente con su labor alfabetizadora, y que se rompan las barreras creadas por códigos lingüísticos restringidos a las élites del país.

Todos estos esfuerzos y avances se llevan a cabo a pesar de faltar, todavía, un compromiso nacional más amplio para erradicar el analfabetismo absoluto y funcional. Un compromiso de ese tipo se debe expresar en un enfoque y una participación intersectorial en que se valore la utilización frecuente de los mensajes escritos y, si es posible, se integre como parte de las estrategias globales para superar la pobreza. El avanzar en el esfuerzo de la alfabetización parece requerir, a la vista de los resultados, decididas actuaciones en un triple frente: Por un lado, ampliar las definiciones estrechas de educación, como una primera aproximación a esquemas de educación permanente; por otro, integrar en la tarea a otras instituciones, ministerios y sectores sociales; finalmente, emplear técnicas de coordinación de actividades diversificadas en múltiples instituciones. Si bien no es tarea fácil, los países de la región realizan numerosos esfuerzos en este tema durante todo el período³⁸³. No obstante, el

³⁸³ En este sentido, podemos apuntar que se lleva a cabo una investigación regional sobre postalfabetización y trabajo productivo, en el marco del Proyecto Principal de Educación, para evaluar las características de 76 programas institucionales en once países. Ver: S. SCHMELKES: *Postalfabetización y trabajo en América Latina*; Centro de Estudios Educativos; OREALC; Santiago de Chile; 1987.

Por otra parte, también se asume que la alfabetización y la educación de adultos no son de responsabilidad exclusiva de las dependencias administrativas creadas para ese fin en los ministerios de educación ni de las organizaciones

concepto de educación básica de adultos, que implica un proceso autónomo de aprendizaje, no ha sido asumido al finalizar la década en plenitud en varios países de la región, donde todavía se la reduce a la escuela primaria y a la educación elemental. Este concepto es reiterado, posteriormente, en la Conferencia de Jomtien de 1990, donde los países acuerdan procurar que sus ciudadanos tengan acceso a la lectura, escritura y cálculo y desarrollen aptitudes y conocimientos esenciales para la vida. De esta forma se intenta contribuir a difundir la idea de que la necesidad central, no es sólo alfabetizar, sino ofrecer oportunidades de educación básica asociadas con la mejora de la calidad de vida, la equidad y la participación social del conjunto de la población.³⁸⁴ Sin embargo, se observa que muchos adultos "no logran consolidar aprendizajes autónomos que puedan ser transferidos a otros contextos ligeramente diferentes del inicial"³⁸⁵.

No se cuenta con información suficiente como para caracterizar la educación básica de adultos a nivel regional, pero es posible señalar avances significativos en la última década³⁸⁶. Entre ellos se puede mencionar el desarrollo de modalidades de alfabetización y post-alfabetización asociadas con el desarrollo rural y los servicios en zonas

dedicadas a esos objetivos, sino del sistema educativo en su conjunto y de una concertación ampliada entre éste y las organizaciones sociales. La caracterización de la alfabetización como tarea nacional se ve impulsada por la proclamación por las Naciones Unidas y la UNESCO en 1990 del Año Internacional de la Alfabetización. En la mayoría de los países de la región se constituyen comités u organismos nacionales para el AIA y numerosas organizaciones no gubernamentales crean programas especiales u comités con la misma finalidad. Ver: Conferencia General, Resoluciones; 24ª Reunión; UNESCO; París; 1987; p. 26-27.

³⁸⁴ Op. Cit.; *Postalfabetización*; 1987.

³⁸⁵ N. ELICHIRY: *Alfabetización en el primer ciclo escolar*, UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1991; p. 35.

³⁸⁶ Las experiencias de Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua y Perú, aparecen descritas en: REDALF; *Alternativas de Alfabetización*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1988. Ver además: "Analfabetismo y Alfabetización"; Mesa Redonda; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1990.

urbanas; la educación para la mujer, en especial para la salud; la generación de redes de cooperación de educación popular de adultos; y la educación de los hijos en escuelas rurales diurnas. En algunos países, se trata de responder mejor a las necesidades de los usuarios tomando en cuenta las peculiares condiciones culturales (códigos lingüísticos). En otros, se toma conciencia de la presencia mayoritaria de jóvenes en los centros de educación básica de adultos, por lo que se intenta identificar los puntos comunes y las diferencias entre la educación básica diurna y la educación básica de adultos. Pero, la mayoría de los países que aplican encuestas de evaluación de sus programas de alfabetización no están satisfechos con los resultados. Las autoridades competentes son conscientes de que los objetivos de estas experiencias sólo se alcanzan en forma limitada, y reconocen problemas de calidad en los programas. En esta materia el problema del retorno al analfabetismo se menciona con suma frecuencia y los factores principales de este retorno son factores contextuales, que se encuentran durante y después del proceso alfabetizador, como la carencia de programas de postalfabetización que garanticen en forma sistemática la continuidad del aprendizaje.

Por su parte, la educación de adultos constituye, durante el período, una de las modalidades más vulnerables por las condiciones del contexto socioeconómico. En ella se observa una relación directa entre expansión de la oferta y ampliación de sus objetivos y, democratización del sistema social. Sin embargo, ciertos cambios de gobierno también producen discontinuidades en sus estructuras organizativas, con sus correlatos negativos en la calidad de la enseñanza. Los obstáculos que se presentan en la educación de adultos y en la alfabetización, son clasificados por los responsables en cinco

grupos³⁸⁷. Uno de ellos lo constituye la persistencia del fracaso en la enseñanza básica regular. Otro se expresa por el gran volumen de demanda potencial de oportunidades de educación por parte de los analfabetos absolutos y funcionales que no acceden a programas de alfabetización. Un tercero, se relaciona con los problemas de calidad inherentes a los programas y, en particular, por una oferta inadecuada frente a las características culturales, lingüísticas y de género de las poblaciones atendidas, así como la carencia de recursos, la deficiente formación del personal y la ausencia de acciones de investigación y evaluación con fines de apoyo. En cuarto lugar, destacan las limitaciones del contexto sociopolítico y cultural que no favorece ciertas experiencias educativas, debido al ingreso poco significativo de medidas sistemáticas adoptadas por ciertos países, para mantener y continuar los aprendizajes de los adultos. Finalmente, resulta útil señalar, los problemas que tienen los usuarios para acceder y permanecer en los programas debido al desempleo, a las demandas laborales y a problemas de otra naturaleza que responden a la condición de marginalidad de dichos adultos.

En otro sentido observamos que la formulación de los objetivos de los programas no parece apoyarse en diagnósticos precisos de la situación, ni en la consulta a los adultos. Se advierte el predominio de los programas con objetivos unilateralmente educativos sobre las actividades de otra naturaleza, y que son inherentes al trabajo, a la salud, a la vivienda. En educación básica, la mayoría de los países sólo brinda formación de nivel primario, sin orientación ocupacional. Por su parte, en alfabetización predominan los programas orientados por principios de la educación funcional. Sólo un tercio de los programas

³⁸⁷ Ver: Op. Cit.; *Boletín del P.P.*; n° 24; 1991; p. 20.

evaluados asocia sus objetivos a los de la educación popular³⁸⁸. Además, en gran parte de los programas, la dimensión intercultural del hecho educativo no es considerada en forma integral. Por esto, los contenidos no suelen tomar en cuenta los elementos de la cultura local, empleando la lengua oficial aunque ésta difiera de la lengua materna. La alfabetización en la lengua materna, como ya indicamos, sigue constituyendo al final de la década un problema no resuelto. Esto se debe a la dificultad que ofrecen idiomas o dialectos con gramáticas incipientes, a la que se suma la desconfianza de los propios indígenas que demuestran un interés en tener un acceso inmediato y directo a la lengua oficial, concebida como pasaporte para aspirar a mayores grados de educación, de supervivencia y de prestigio social.

Las condiciones del personal docente, y en particular su inestable situación laboral y baja calificación académica, son también obstáculos muy serios para la alfabetización y educación de adultos. En varios países los profesores son voluntarios y no forman parte del personal docente regular. Esta tendencia se agudiza en el caso de la alfabetización. Por otro lado, la calificación académica presenta un alto grado de variación entre los países, siendo el elemento común la ausencia de especialización en educación de adultos. Aun así, varios países realizan acciones importantes para la profesionalización de los docentes de adultos a través de planes de titulación, del diseño de alternativas de formación diversificada para personal voluntario y de

388 Se desarrolla una investigación sobre educación básica de adultos en 13 países. Se lleva a cabo, por medio de instituciones nacionales de Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay. Con la cooperación de CREFAL, se completó el estudio en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. UNESCO/OREALC; Santiago de Chile: 1992.

prácticas innovadoras de formación³⁸⁹. También, en la mayoría de los países, los recursos para financiar la alfabetización y la educación de adultos son muy escasos, y provienen, en alto grado, de fuentes públicas. Esta situación se agudiza en el campo de la alfabetización, tanto así, que la casi totalidad de los recursos se dedica a sueldos del personal.

Para finalizar, podemos deducir de todo lo anterior, que el discurso en materia de alfabetización y educación de adultos, al finalizar la década, muestra síntomas de saturación, porque persiste la contradicción entre los enunciados teóricos y su aplicación por medio de programas específicos. En otros casos, el voluntarismo y el activismo, siempre justificados por la urgencia de la acción, no son acompañados por análisis, investigación y evaluación de resultados. De ahí, que en el ámbito de la educación de adultos, uno de los retos más importantes sea el diseño y puesta en marcha de sistemas nacionales que comprendan programas de alfabetización y servicios de educación básica y capacitación, utilizando recursos tanto públicos como privados, y aplicando estrategias tendientes a satisfacer las principales necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos. En resumen, como lo establece para el futuro el Comité Intergubernamental del Proyecto Principal en su reunión de Quito en 1991, en materia de alfabetización y educación de jóvenes y adultos "*se deben definir y aplicar estrategias nacionales que eviten la aparición de enclaves de analfabetismo*"³⁹⁰. Para ello hay que tener en cuenta la magnitud real

³⁸⁹ En este sentido, cabe destacar el papel que durante la década, como en las anteriores, tiene la CRIFAL, que, al finalizar la década, renueva el convenio con la UNESCO. Ver: Conferencia General. Resoluciones; 25ª Reunión; UNESCO; París; 1989; p. 82.

³⁹⁰ *Idem*: Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal. Informe Final; UNESCO; Quito; 1991; p. 7.

del problema, identificando a los grupos de analfabetos que por su sexo, edad y su vinculación al trabajo productivo, o al desarrollo social, ofrezcan mejores posibilidades de éxito. Se recomienda, además, concertar las acciones de los diversos sectores o instituciones vinculadas con el problema y con sus soluciones, y llevar a cabo las investigaciones pertinentes³⁹¹.

III.- *Niveles y Factores de la Calidad y Eficiencia de los Sistemas Educativos.*

La calidad de la educación parece ser, en la mayor parte de los países de la región, la variable de ajuste frente a la escasez de recursos. Es allí, en consecuencia, donde se identifican las más serias limitaciones en el logro de los objetivos del Proyecto Principal. Dos resultados sintetizan el impacto de la escasez de recursos sobre este aspecto de la educación básica. Por una parte, el deterioro global de los niveles de calidad, y por otra, el deterioro progresivo de la calidad que ofrecen los distintos ámbitos del sistema educativo. El deterioro progresivo es el resultado de la creciente desigualdad entre la capacidad del sector público, y la del sector privado y los establecimientos ubicados en distintas localidades para atender la demanda educativa. Al respecto, los resultados a que llegan los sistemas de medición de calidad en los países que disponen de ellos, indican diferencias del 50% o más, en los niveles de éxito alcanzado

³⁹¹ Un análisis del analfabetismo en el marco del Proyecto Principal puede verse en: Angela CABALLERO CORTES, Emilia LOPEZ GONZALEZ; "Aproximación al Analfabetismo en América Latina y el Caribe"; en: *Actas X Congreso Nacional de Pedagogía; Tomo III*; Anaya: Salamanca; 1992; p.1357-1365.

por la población en edad escolar que asiste a diferentes tipos de establecimientos³⁹².

Por otra parte, los análisis sobre factores que determinan la calidad de los procesos y los resultados educativos, suelen poner énfasis en la importancia de aspectos tales como: los agentes educativos; los currículos en términos de objetivos, contenidos y métodos; los materiales y recursos didácticos; la organización escolar y la evaluación y desarrollo del saber pedagógico. El supuesto sobre el cual se apoya esta distinción, es que los niños asisten a la escuela en condiciones mínimas de aprovechamiento de la oferta escolar. Por debajo de este mínimo, la situación y las estrategias cambian cualitativamente. A pesar de esto existen, aunque aisladamente, ciertas experiencias que obtienen resultados positivos³⁹³. Observamos, que a medida que avanza la década, en la totalidad de los países de la región, el problema de la calidad de la educación pasa a constituir un problema central en sus políticas y estrategias de acción. Hemos visto como en un pasado reciente, los países no intentan reformas que comprometan globalmente a los sistemas educativos pero, en la mayoría, se procura favorecer el desarrollo de programas e innovaciones destinadas a mejorar la calidad de la educación³⁹⁴.

392 Ver el documento de trabajo: *Avances, Limitaciones, Obstáculos y Desafíos*. Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal: ED-91/PROMEDIAC/4; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1991.

393 Para ilustrar este aspecto, conviene recordar La Escuela Nueva de Colombia.

394 Op. Cit.; *Situación Educativa en A.L.*; UNESCO/OREALC; 1988.

No pueden negarse los avances que desde 1957 se registran en cuanto al número de maestros formados y capacitados. Pero los países reconocen que para mejorar la calidad de la educación, tienen que elevar el nivel de sus agentes educativos y ofrecer a los docentes y administradores oportunidades efectivas de capacitación profesional. Conviene destacar, que algunos países logran, finalmente, que todo su personal docente tenga un título de maestro. Si bien no es posible elevar sustancialmente la calidad de los programas de formación de maestros, los países realizan esfuerzos para reorganizar los programas de capacitación docente. A pesar de todos estos esfuerzos, no se constata un incremento en los niveles de rendimiento académico de los alumnos, por lo que se perfila como un área prioritaria de acción para el futuro.

Dos tercios de los maestros de la región tienen título profesional³⁹⁵. La falta de maestros titulados se concentra en el área rural, donde es probable que se duplique el porcentaje promedio de maestros sin título de la región. Los esfuerzos de formar profesores en servicio para regularizar su situación, se ven frustrados porque una vez titulados tienden a migrar a las zonas urbanas por no existir mecanismos para ajustar los salarios a los niveles del mercado de empleo. Varios países, inician diagnósticos sobre la situación del docente en la sociedad, a veces, con la colaboración de los sindicatos de educadores, y se

³⁹⁵ Ver: Op. Cit.; *Situación Educativa de A.L.*; 1992; p. 43 y cuadro n° 25 del Anexo Estadístico.

comienzan a fomentar medidas para superar las deficiencias detectadas.

Por otra parte, en varios países es posible detectar nuevamente una creciente atención a la formación de los administradores y planificadores educacionales. Se desarrollan diversos programas de entrenamiento, algunos muy innovadores, tanto en el nivel central como en el local. El énfasis mayor se pone en el personal que, en los niveles descentralizados, es responsable de conducir acciones específicas directamente relacionadas con los objetivos referidos a la escolarización y a la alfabetización. Se trata de acciones de capacitación destinadas a preparar personal a cargo de tareas de administración, supervisión y planificación de programas de educación básica, educación de adultos y alfabetización³⁹⁶.

Después de este breve análisis de los avances y situación de la profesión docente, podemos indicar que, efectivamente, existe consenso en reconocer el papel central de los educadores en la explicación de los procesos y resultados educativos. A partir de este consenso, se plantea la necesidad de revisar el rol asignado a los docentes en los procesos pedagógicos y en la responsabilidad por sus resultados. Sustener la necesidad de replantear el rol de los docentes, implica ubicar el problema en las bases institucionales del sistema educativo, y no sólo en las deficiencias de su capacitación. En la mayoría de los países es posible reconocer que el rol asignado a los docentes minimiza su responsabilidad por los resultados, limitando su función a meros gestores de medios y de técnicas, transmisores de conocimientos predeterminados, sin requerir la comprensión de los

³⁹⁶ Ibidem.; p. 44-45.

procesos de aprendizaje de sus alumnos. Fortalecer el carácter profesional del trabajo de los docentes, constituye la estrategia a largo plazo, más relevante para otorgar mayores niveles de autonomía en las decisiones, y de responsabilidad de los resultados.

Parece también existir consenso en cuanto a que la idoneidad de los docentes se encuentra directamente ligada a la calidad de los centros de formación y a las oportunidades de perfeccionamiento a las cuales tienen acceso durante su ejercicio laboral. Las críticas a los actuales sistemas de formación se centran, por regla general, en el desconocimiento de los problemas de la experiencia docente, en la transmisión de conocimientos que no permiten recrear la práctica y en la superposición de conocimientos sin comprensión interdisciplinaria de los procesos educativos. Las críticas apuntan igualmente, al hecho de que la formación de los docentes reproduce los vicios de la enseñanza escolar, lo que impide a los maestros estar en condiciones de mostrar interés por mejorar el trabajo una vez que ingresan al sistema. La limitada idoneidad de los formadores de docentes y las modalidades de formación, parecen ser razones adicionales para sostener que se vive, al contrario que en el pasado, un momento de crisis en los centros de formación de docentes³⁹⁷.

³⁹⁷ Op. Cit.; Documento de trabajo: *Avances, Limitaciones*; 1991; p.23.

En numerosas reuniones regionales sobre el problema de la formación de maestros se aprecia, que en la mayoría de los países se debate sobre cómo mejorar la calidad de la formación. Son múltiples los centros de formación que se encuentran en reestructuración, y numerosas las innovaciones que tienen lugar en su seno. Parece que el debate se centra tanto en el nivel en el cual la formación debe ser adquirida, como en las modalidades que debe contemplar. Por una parte, algunos países se inclinan por mantener la escuela normal en el nivel medio, otros por mantenerla y extender sus años de estudio. Algunos deciden la elevación de la formación de maestros a nivel superior. (Al parecer la formación de docentes en la universidad pone más acento en las disciplinas, mientras que la formación en escuelas normales lo hace en la enseñanza de esas disciplinas). En la región existe una amplia gama de posibilidades que pueden ser tomadas en cuenta como experiencias acumuladas, para que las decisiones sean en definitiva, acordes con las necesidades y características de cada país.

En resumen, la mejora de las condiciones de empleo y de trabajo de los docentes, constituye un desafío para incrementar todas las medidas destinadas al sector docente en los países de la región. Por otra parte, conviene reconocer que la participación de las organizaciones gremiales tiene una importancia fundamental en cuanto a la calidad de la educación. En efecto, dichas organizaciones se plantean este problema, expresando su voluntad de influir positivamente en su mejora³⁹⁸.

Tiempo y Recursos Destinados al Aprendizaje.

El crecimiento de la oferta no debe, necesariamente, afectar la calidad, ya que se logra una reducción del número de alumnos por maestro, en parte debido a un incremento de la participación privada³⁹⁹. En efecto, *"el promedio de 29 alumnos por maestro observado en 1980 baja a 26 en 1989. Esta reducción del número de*

Uno de los fenómenos que se aprecia en la mayoría de los países, es la recuperación que tiene el deterioro del status social, económico y académico de los docentes en la selección de las personas que ingresan a la carrera del magisterio. El alto porcentaje de deserciones durante la formación y entre los egresados de la carrera de pedagogía para trabajar en educación, corrobora su condición de carrera de consuelo de muchos que no pueden entrar en otra carrera de mayor status o prestigio social.

³⁹⁸ Idem.

³⁹⁹ En Chile se produce el mayor aumento en la participación del sector privado, que sube desde el 20% en 1980 hasta el 38% en 1989. Por otra parte, mientras en 1980 hay 8 países que tienen un promedio de 35 o más alumnos por profesor (en un total de 30 países para los cuales se cuenta con datos), en 1989 sólo hay 4 países en esas condiciones (El Salvador, Honduras, Haití y República Dominicana). El número de alumnos por docente en el sector privado, en relación al del público, es mayor en siete. La situación cambia ligeramente cuando se comparan separadamente el área urbana con la rural. Estos datos pueden consultarse en la obra: Op. Cit: *La Situación Educativa en A.L.* 1992; p. 45 y en los cuadros 21, 23, 27, 28 del Anexo Estadístico.

*alumnos por maestro, en el momento en que la crisis económica reduce severamente los recursos destinados a la educación, implica una mayor disminución de los salarios de los maestros*⁴⁰⁰. Esta reducción, como ya indicamos, puede tener un impacto en términos del tiempo total que los maestros estén dispuestos a dedicar a su trabajo y a la intensidad de su esfuerzo.

Por otra parte, parece existir acuerdo sobre la conveniencia de que el rol del alumno sea activo, participativo, constructor y consciente de sus aprendizajes y conocimientos. Ahora bien, favorecer la mejora de la calidad de la educación promoviendo la participación activa del alumno en el proceso de enseñanza-aprendizaje, debe complementarse con la necesidad de asegurar condiciones adecuadas de alimentación, vivienda, vestimenta y transporte, entre otros, a los alumnos desfavorecidos. Estas medidas pueden constituir un estímulo muy importante para la permanencia de los alumnos de escasos recursos en escuelas ubicadas en los sectores marginales.

En materia de currículo se observa que los países concentran sus mayores esfuerzos de innovación en resolver los problemas de aprendizaje de las diferentes disciplinas. En términos generales, se puede observar que en ciertos países de la región existe la tendencia a dar una mayor flexibilidad a los currículos, lo que requiere de los docentes una mayor autonomía y creatividad. De esto se desprende la necesidad de favorecer políticas curriculares que permitan una mayor participación de los docentes en cualquier tentativa de lograr una mayor flexibilidad, pertinencia, diversificación y evaluación. En este sentido, se recomienda la generación de currículos abiertos, flexibles y

⁴⁰⁰ *Idem.*

diversificados, que compatibilicen los contenidos universales y comunes para todo el país, con contenidos regionalizados que respondan a una mayor pertinencia cultural⁴⁰¹.

La gestión de la educación a nivel institucional puede generar progresos que influyan en la calidad de la educación. La acumulación de estructuras administrativas con multiplicidad de funciones en el nivel central y en la cúspide del sistema de los mecanismos de toma de decisiones acerca del conjunto del sistema educativo, la estructura legal y tributaria, y las políticas de gestión de los recursos humanos de la administración pública en general, y de los sistemas educativos en particular, constituyen algunos de los factores principales que tienden hacia una gestión más rígida. Así, el resultado histórico de esta evolución es, entonces, un sistema en el cual la estructura y el funcionamiento impiden el desarrollo de dos componentes necesarios para mejorar la calidad de la educación: por una parte la definición de responsabilidades por los resultados de la acción educativa, y por otra, el desarrollo de los estímulos necesarios para generar y generalizar las innovaciones.

En este sentido, las restricciones impuestas por la crisis económica, y las demandas de los procesos de democratización, estimulan, en la mayoría de los países, el desarrollo de un vasto proceso de reestructuración del Estado, y de reformulación del papel que a éste le cabe en la esfera social en general, y en la educativa en particular. El mecanismo a través del cual se intenta implementar este proceso es la desconcentración y la descentralización de los distintos componentes y

⁴⁰¹ Op. Cit.: *Cuarta Reunión del Comité Regional*: 1991; p. 25. (Recomendación relativa a los Planes Nacionales de Acción).

modalidades de la gestión estatal. Mediante estas experiencias, se busca lograr una articulación de competencias y atribuciones diferente en cada país- entre los niveles central, regional y local. Las experiencias durante la década reflejan que, bajo esta orientación general, se inicia una multiplicidad de procesos diversos en el campo de la administración curricular para hacer más relevantes los contenidos educativos y, en lo que respecta a la financiación de la educación, para generar una mayor movilización de recursos. Es de notar que, por su naturaleza, la implementación de estos procesos genera una serie de nuevas situaciones y de dinámicas inesperadas. Por estas razones se considera preciso acompañar los procesos de desconcentración y de descentralización con mecanismos de investigación, capacitación, evaluación y seguimiento permanentes.

Los procesos de reforma del Estado conllevan, necesariamente, una transformación importante en los roles, estilos y prácticas de gestión del sistema, en el sentido de asegurar en el plano central, por una parte, la capacidad para determinar las orientaciones generales de política, de seguimiento y de evaluación educativa y para, desarrollar los mecanismos necesarios a fin de asegurar su labor de compensación; por otra, asegurar, en los niveles administrativos locales, la capacidad y los niveles de autonomía necesarios para mejorar el servicio educativo. En esta perspectiva se inician una serie de experiencias significativas en distintas áreas para la mejora de la calidad de la educación. Sobre la base de experiencias puntuales desarrolladas en décadas pasadas, varios países de la región deciden diseñar instrumentos y sistemas permanentes de información, a fin de recoger

y generar, datos relevantes para detectar y diagnosticar los niveles de calidad del servicio educativo⁴⁰².

En el campo de la planificación se muestra necesario incursionar en nuevos enfoques que permitan superar las limitaciones de las prácticas tradicionales. Por una parte, se pone especial interés en la experimentación con aquellos modelos caracterizados por la planificación estratégica, que permiten enfrentar mayores niveles de incertidumbre y facilitan la articulación con otros contextos culturales y económicos. De manera más novedosa, la atención tiende a orientarse también, hacia enfoques situacionales que permiten incorporar las variables políticas a la planificación. Por otra, se desarrollan numerosas experiencias de planificación local y participativa, que ponen de relieve las carencias y necesidades de reforzar y extender la microplanificación y el mapa educativo⁴⁰³.

En síntesis, como observamos, numerosas acciones buscan elevar la calidad de la educación y reducir la repetición, la deserción (temporal y permanente) y el fracaso escolar. Pero debemos examinar sus impactos en términos de equidad y eficiencia, tanto del sistema como del resto de la sociedad. Por ejemplo, estas acciones distan mucho de haberse generalizado como práctica cotidiana y, en la medida que afectan a grupos reducidos de la población, a veces pueden incrementar las desigualdades. Por otra parte, hay consenso en que el deterioro socioeconómico ocasionado por la crisis influye negativamente en los niveles de motivación de los profesores. Sin

402 Op. Cit. *Situación Educativa A. L.*: 1992; p. 47.

403 *Ibidem.*; p. 50.

embargo, también existe algún grado de desperdicio en el uso de los recursos disponibles que pueden ser mejor aprovechados.

Aspectos Positivos y Negativos del Desarrollo de la Educación.

Los Informes presentados por los países a las distintas Reuniones del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación, realizadas en 1982, 84, 86, y en 1989, ponen en evidencia las coincidencias de las políticas educativas nacionales con los objetivos específicos del Proyecto Principal. En efecto, en dichos informes se señala que tales objetivos forman parte de su legislación vigente y/o que son consustanciales a los Planes de Educación que se trazan a corto y mediano plazo. De ello se deduce, que la reafirmación de estos objetivos, en un contexto muy diferente del que existe cuando son formulados, constituye una evidente muestra de su carácter estructural. Tal como lo expresara ya el I Plan Regional de Acción aprobado en la Segunda Reunión del Comité, *"los objetivos del Proyecto Principal constituyen prioridades que no debieran ser afectadas por las actuales restricciones financieras. Las posibilidades de avanzar en la construcción de sociedades más justas, integradas y más capaces de un esfuerzo colectivo para dinamizar el proceso de desarrollo socioeconómico, sociopolítico y sociocultural dependen, en gran medida, de la superación de las carencias y la satisfacción de las necesidades educativas básicas de la población, que el Proyecto Principal se propone atender"*⁴⁰⁴.

⁴⁰⁴ Op. Cit.: II Reunión del Comité : 1987; p. 37.

Del mismo modo, parece existir unanimidad en considerar que la educación está imbricada en un contexto político, económico, social y cultural, cuyas variables deben ser consideradas si se desea superar las carencias educativas. La democratización del acceso a la educación de los sectores desfavorecidos y su permanencia en el sistema educativo, aparecen como necesidades centrales que deben ser satisfechas a corto plazo. En este sentido, los Informes subrayan, además, los efectos negativos de la crisis económica y consideran al Proyecto Principal como un instrumento eficaz, en la medida en que la ejecución de las acciones educativas se conjuga con la voluntad política nacional y en que comienzan a funcionar los mecanismos de cooperación técnica horizontal.

El esfuerzo realizado, y los resultados logrados, son representativos de la voluntad política de los Estados Miembros, los cuales, en las condiciones adversas en que se encuentran, se acercan, aunque a ritmos diferentes, al cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos Planes Nacionales de Acción. Así por ejemplo, la atención que se pone en mejorar la calidad de la educación, es mayor, en general, en los países con altas tasas de escolarización, pero también están los casos de aquellos que realizan esfuerzos entre los aspectos cualitativos y cuantitativos, aún en condiciones de partida bastante desfavorables en cuanto a la cobertura educativa.

En lo que respecta a la expansión de la alfabetización y educación de adultos, la importancia de las acciones emprendidas está íntimamente ligada a la voluntad política, aunque resulta difícil medir el esfuerzo realizado a través del simple establecimiento de relaciones unilíneas entre recursos económicos disponibles, necesidades que

deben ser atendidas y resultados obtenidos. No obstante no podemos afirmar que los resultados sean alentadores cara al futuro.

En resumen, al tratar de establecer un estado de la situación en el período observamos que los informes nacionales ponen de relieve algunos problemas que provienen de la fase de planificación, a pesar de los importantes esfuerzos de diagnóstico, de identificación de recursos y fijación de objetivos y metas, realizados en cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión Intergubernamental. Así, en cuanto al diagnóstico educativo, se constatan deficiencias en los instrumentos de medición, tanto de las variables tradicionales de tipo cuantitativo, como con respecto a las exigencias de evaluación de los aspectos cualitativos. Los informes, además, permiten apreciar una relación insatisfactoria entre los avances de la investigación y la adopción de decisiones de política educativa. Ello se traduce en asignación de prioridades que no siempre se corresponde con las necesidades más urgentes; en superposición de acciones, por carencias en la articulación intersectorial e interdisciplinaria y entre los elementos cuantitativos y los cualitativos; en utilización de enfoques ineficaces, sobre todo en el campo de la alfabetización y la educación de adultos; y en sistemas de distribución de recursos financieros y humanos que no siempre conducen a una mejora de la eficiencia y eficacia. En este mismo sentido, también se enfatiza la evaluación de programas y proyectos innovadores, lo cual impide, en ciertos casos, adoptar decisiones sobre su generalización o transferencia a otros ámbitos.

Estas carencias corresponden, en cierta forma, a un conjunto de aspectos propios de la planificación tradicional. Pero, además, es

preciso agregar a ellas las dificultades que genera la adopción de estilos participativos de planificación que, en algunos casos, son considerados como una respuesta adecuada a los problemas educativos tradicionales. Desde este punto de vista, hay que señalar dos tipos nuevos de experiencias con significativo impacto sobre la planificación y administración educativa. Por un lado, la creciente descentralización de la administración educativa, que genera nuevos procesos de toma de decisiones y exige una redefinición de funciones que, en varios casos, aún no está suficientemente consolidada. Por el otro, y en el marco de procesos de democratización política, se ensayan fórmulas de consulta nacional sobre las políticas educativas, cuyos resultados aún no están totalmente definidos⁴⁰⁵.

De este modo, toda revisión de los Planes Nacionales de Acción debe realizarse, en el futuro, partiendo de los problemas técnico-políticos que se presentan en su puesta en práctica, y teniendo en cuenta la necesaria respuesta de los desafíos que plantea la crisis regional. En este sentido, todos los países consideran que la primera prioridad -tanto en el ámbito nacional como en el de la cooperación horizontal- la constituye la mejora de la calidad y la equidad de la educación. En definitiva, tanto los Informes Nacionales como las conclusiones de las Reuniones del Comité Regional, permiten apreciar un alto grado de consenso en torno a los objetivos del Proyecto Principal y en torno a las dificultades de lograrlos en el marco de la crisis económica y la consecuente escasez de recursos. Desde este punto de vista, la reflexión y la preocupación al finalizar la década, giran alrededor de la búsqueda de estrategias más adecuadas para

⁴⁰⁵ Como ejemplos podemos citar el Congreso Pedagógico, en Argentina; o el "Día D", en Brasil.

alcanzar los objetivos en un contexto de escasez de recursos y de demandas sociales crecientes.

3. EL PROYECTO PRINCIPAL COMO ESTRATEGIA DE COOPERACION AL DESARROLLO.

Características. Presupuestos. Evolución.

Desde la Conferencia de México de 1979, son muchas las formas en que las organizaciones regionales e internacionales cooperan con los países en actividades de promoción, expansión y mejora de la educación. La aportación proporcionada por la UNESCO tanto desde su Sede, como desde las unidades que operan en la región, se juzga como satisfactorio, y la tendencia progresiva de la Organización hacia una mayor descentralización de las operaciones, es aceptada de forma muy positiva por los Estados Miembros de la región.

Es, precisamente, en la Conferencia de México donde se ratifica la necesidad y el valor de la cooperación internacional que bajo múltiples formas se hace presente en la región y, donde, al pasar revista a los problemas que subsisten, se proponen nuevos enfoques y nuevas prácticas que deben conducir a una mayor eficiencia, a una más amplia diversidad y, sobre todo, a una mejor adecuación de la cooperación a las necesidades y condiciones propias de las subregiones

y de los países. En esta Conferencia se señalan algunas condiciones y características de la cooperación técnica que pueden contribuir a hacerla más acorde con las necesidades de los países, a la vez que más eficaz. En primer lugar, a finales de los setenta, los países de América Latina y el Caribe, alcanzan la suficiente capacidad y madurez, en lo que se refiere a disponibilidad de recursos humanos para el desarrollo de la educación en sus diferentes aspectos. Dadas estas circunstancias, se recomienda que la UNESCO, para los proyectos en los respectivos países, recurra con mayor frecuencia que hasta el momento, a los servicios de especialistas nacionales, con el fin de fortalecer la cooperación horizontal, de reducir los costos, y de contribuir a evitar la fuga de cerebros y asegurar la continuidad y extensión de los esfuerzos una vez finalizados los proyectos. En segundo lugar, la cooperación técnica y financiera, se dice, tiene, por un lado, que estar consagrada al apoyo de acciones realmente innovadoras en el campo de la educación y, por otro, evitar el intento de transplantar modelos que, lejos de corresponder a las peculiaridades y necesidades de los respectivos países, pueden contribuir a reforzar las situaciones de dependencia.

Esta actitud de afirmación de lo nacional y regional, se inserta en los esfuerzos de la UNESCO en favor del establecimiento de un nuevo orden económico internacional, al expresar que, *"dado que las dificultades y problemas de desarrollo de la región se originan en parte en situaciones mundiales, lo que se necesita, ante todo, es este nuevo orden en que las relaciones entre los países y la cooperación se establezcan sobre la base del respeto de la autonomía nacional, la*

*justicia y la solidaridad entre los países*⁴⁰⁶. A este respecto, se expresa que la brecha entre los países desarrollados y aquéllos en vías de desarrollo se amplía, y que es poco lo que en términos reales reciben éstos de parte de aquéllos. Porque en definitiva, los países de la región deben abandonar la posición mendicante en la que la cooperación financiera se realiza a cuentagotas, y decidirse a cooperar entre sí, y a multiplicar su esfuerzo propio. Es ésta, según la Organización, la única estrategia mientras la aspiración de un nuevo orden económico internacional no se cumpla.

En este sentido, la Conferencia de México ya en 1979, considera que la aportación de la UNESCO a la instauración de un nuevo orden económico internacional *"tendrá particularmente la tarea de contribuir a promover las bases científicas y tecnológicas que permitan a cada país utilizar mejor sus recursos naturales; extender y orientar la educación a fin de que la población de cada país esté en medida de tomar mejor en su mano su propio desarrollo; promover las comunicaciones y los sistemas de información; favorecer, mediante el desarrollo de las ciencias sociales, la reflexión de cada sociedad sobre sí misma y ayudarla a sacar el mejor partido de los instrumentos de cambio sin perder su propia identidad"*⁴⁰⁷. Es, en este contexto, donde podemos constatar que se refuerzan las propuestas sobre cooperación horizontal, que en la década anterior tienen un carácter incipiente, y la validez del principio de autodeterminación de los países, que expresa que el objetivo fundamental de toda cooperación internacional, regional y subregional es, en última instancia, el desarrollo de las

⁴⁰⁶ Op. Cit.; Conferencia General. Resoluciones; 22ª Reunión; 1983; Resolución 17.1 sobre Nuevo Orden Económico Internacional. Resolución 11.20 relativa al Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural.

⁴⁰⁷ Op. Cit.; Conferencia Regional; 1979; p. 27.

capacidades endógenas de cada país. Se destaca igualmente, la importancia y la necesidad de aplicar, en lo que a la cooperación en el campo de la educación se refiere, los nuevos enfoques de la cooperación técnica entre países en desarrollo, sugiriendo a la UNESCO la promoción de proyectos orientados en este sentido 'horizontal' de la cooperación. Esto constituye una modalidad que permite establecer una comunicación y fomentar, más que hasta el momento, una cooperación más amplia y efectiva entre los países, para que éstos puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio propio.

En el mismo documento, se expresa la necesidad de que la cooperación se realice en el marco y en el espíritu de los esfuerzos de integración de los países de América Latina y el Caribe, al existir, a este respecto, y en el campo de la educación y la cultura, una cierta experiencia integracionista, particularmente al nivel subregional. En consecuencia, la contribución de la cooperación internacional y en particular de la UNESCO, a la ampliación y el fortalecimiento en el futuro, de los programas desarrollados por los organismos de integración en el campo de la educación, tiene una importancia definitiva. En cuanto a la integración en general, a pesar de que los países en desarrollo se encuentran incomunicados y desintegrados, en la región, el proceso está en sus primeros pasos y las frustrantes experiencias en favor de una integración global y el éxito relativo de los esfuerzos de integración subregional, sugieren la conveniencia de ir avanzando en ésta a fin de progresar hacia aquélla⁴⁰⁸.

408 Debemos recordar, a este respecto, la recomendación de la Conferencia de Ministros realizada en Caraballeda (Venezuela, 1971) en el sentido de que la UNESCO "oriente la concepción y la realización de sus programas en América Latina y en la región del Caribe en una perspectiva que tenga como meta final la integración regional", cooperando "con entidades subregionales constituidas

A partir de la aceptación de las ideas que preceden, la Conferencia señala las líneas principales de la futura cooperación y algunas vías para llevarlas a la práctica, tanto sobre la base de organismos y programas existentes, como de otros que puedan establecerse. Así por ejemplo, importa avanzar en la aplicación del concepto de cooperación técnica entre países en desarrollo, realizando inventarios de los recursos disponibles en cada país, mejorando los mecanismos de mutua información e incluso poniendo en marcha iniciativas de cooperación con países en desarrollo de otras partes del mundo, por ejemplo, mediante el intercambio de becarios. La región, a pesar del continuo éxodo de profesionales competentes, dispone de buenos especialistas cuya labor a escala nacional puede ser estimulada y preservada ofreciéndoles más oportunidades de intercambiar experiencias e incluso de contribuir a la ejecución de proyectos en otros países en desarrollo. De ahí la particular importancia que se acuerda dar en adelante, a las acciones de cooperación internacional, regional y subregional que tienen por objeto promover y sistematizar el intercambio de información, de experiencias innovadoras y de especialistas entre los países de la región⁴⁰⁹.

La región, pues, parece preparada en los inicios de la década, para incrementar las actividades de cooperación subregional y regional, movilizandole a través de ellas, los recursos nacionales disponibles. Se

por países de una misma área geográfica unidos en el propósito de realizar esfuerzos mancomunados en favor de la educación, la ciencia y la cultura". Op. Cit.; Conferencia; 1971; p. 23.

⁴⁰⁹ En este sentido se invita a la UNESCO, a intensificar sus acciones de cooperación con este propósito, inspirándose, en la medida de lo posible, en el Acuerdo de Bahía Blanca (Argentina), al que llegan en septiembre de 1978 varios países de la región. El intercambio de documentación entre países del Caribe y la reducción de los obstáculos de orden lingüístico en esta subregión, son esfuerzos que también deben emprenderse.

espera que tales proyectos, puedan contribuir, en adelante, a la integración de la región, dando además continuidad a algunos esfuerzos que ya dieron sus frutos en el pasado. En tal sentido, la Conferencia muestra su interés por la estrategia, ya aplicada en otras regiones del mundo con la ayuda de la UNESCO, de establecer redes de innovación educativa para el desarrollo⁴¹⁰.

Finalmente, la actividad de la UNESCO sólo se concibe, según la propia Organización, en el marco de una cooperación más amplia, en un complejo interagencial que debe incluir las instituciones del Sistema de Naciones Unidas, las fuentes de financiación, pero también, las organizaciones regionales gubernamentales y no gubernamentales. De tal manera, que sean los propios Estados, los que rijan sus propios destinos, y el papel de la UNESCO, el de mero catalizador de la tarea a realizar en sus áreas de competencia.

Las características de la cooperación hasta ahora mencionadas, nos permiten identificar algunos conceptos de base que orientan los planteamientos y las propuestas sobre la cooperación en el marco del

⁴¹⁰ A este respecto, la Secretaría de la UNESCO presenta un documento informando de los resultados de un estudio preliminar relativo a la implantación de una red de este tipo en América Latina. Las opiniones sobre el particular pueden sintetizarse así: a) sería conveniente apresurar la puesta en marcha de un mecanismo tipo "red" para favorecer el intercambio de información y documentación educativas, a escala regional y, de ser posible, en una acción concertada con sistemas similares existentes en otras partes del mundo; b) en el futuro inmediato, la UNESCO y los Estados Miembros deben esforzarse por considerar las redes subregionales ya existentes en América Latina y el Caribe que contribuyen a las innovaciones educativas; es el caso del proyecto RED que opera en América Central, del CARNEID que está dando sus primeros pasos en el Caribe y de la Secretaría del Convenio Andrés Bello, que coordina el intercambio en materia de educación entre los países andinos; c) en el transcurso de los años 80 debe establecerse en la región, una red de alcance regional para el fomento de las innovaciones educativas con vistas al desarrollo. De esta forma, la Conferencia solicita a la UNESCO que, de acuerdo con las fuentes de financiación apropiadas, colabore al logro de este objetivo. En: Op. Cit.; Conferencia Ministros: 1979; p. 27-28.

Proyecto Principal en la década de los ochenta. Estos conceptos, que resumimos a continuación, constituyen la base de un consenso entre los distintos países en cuanto a los principios y criterios de puesta en práctica de la cooperación subregional, regional e internacional en apoyo al Proyecto.

En primer lugar, el Proyecto Principal es concebido, ante todo, como una articulación de esfuerzos nacionales, subregionales y regionales, complementados por recursos de cooperación técnica y financiera internacional. Esto subraya el carácter horizontal de la cooperación, además de afirmar, que su base natural está constituida por los esfuerzos nacionales tendientes a lograr los objetivos del Proyecto. En este sentido, se insiste en repetidas oportunidades a lo largo del período, en la importancia de los principios de soberanía nacional y autogestión, los cuales deben constituir la base de cualquier acción de cooperación subregional, regional e internacional emprendida en el marco del Proyecto Principal. Esto implica, que hay que asegurar la permanente coherencia o, por lo menos, la ausencia de contradicciones, entre los objetivos del Proyecto y las políticas, planes y objetivos nacionales. Esto significa la introducción o la intensificación en la planificación y la ejecución de las actividades del Proyecto, de procesos participativos y autogestionarios, que permitan reforzar así, el carácter autóctono que se pretende del mismo.

Con base en los principios anteriores, la estrategia de cooperación que se presenta en este período, es decir, la articulación entre esfuerzos nacionales, subregionales e internacionales, puede caracterizarse como un proceso de intercambio permanente entre oferta y demanda de cooperación dentro del cual, la cooperación

técnica horizontal desempeña un papel determinante. Sin embargo, en este proceso se debe evitar la multiplicación de actividades y la descoordinación en los niveles subregional y regional, para no perjudicar la eficiencia y el impacto del Proyecto a nivel nacional. A ese efecto, la planificación de las actividades de cooperación se pretende que conduzca a una serie de acciones cuidadosamente programadas en el tiempo, y estructuradas en función de las necesidades nacionales y de los objetivos del Proyecto. Para asegurar lo anterior, se considera indispensable disponer de informaciones que permitan establecer un perfil estadístico en cada país, que permitan describir con profundidad la situación en el momento de partida del Proyecto Principal. Al mismo tiempo, se considera la importancia de estudiar los procesos nacionales de toma de decisión en materia de cooperación internacional con el fin de asegurar una concertación permanente entre las instancias de coordinación regional y subregional del Proyecto y los órganos responsables de las decisiones al nivel nacional. Dicha concertación y la existencia de un sistema de información, constituyen, según la UNESCO, las necesarias garantías para planificar y organizar de manera estructurada el intercambio entre oferta y demanda de cooperación⁴¹¹.

Bajo estas premisas y principios, en la Reunión de Santa Lucía, celebrada en julio de 1982, se sientan las bases y las características de la cooperación horizontal e internacional dentro del marco del Proyecto Principal⁴¹². Los participantes en la misma atribuyen una

411 Op. Cit.; *Reunión Comité*, 1982; p. 18.

412 Sobre la base de los Planes Nacionales de Acción y otros documentos enviados a la Secretaría de la UNESCO antes de la Reunión de Santa Lucía, aquella prepara el documento "Prioridades, metas y estrategias de acción para la primera fase de ejecución del Proyecto Principal", ED 82/PROMEDLAC/4 y Add.

función y un valor singular a la cooperación horizontal, al entender que ésta atiende mejor a las realidades económicas, culturales, sociales y financieras de los países de la región y permite, al mismo tiempo, maximizar la utilización de los servicios y capacidades disponibles en los propios países. Así, este tipo de cooperación, adquiere mayor relevancia justo en el momento en que las fuentes tradicionales de financiación tienden a reducir sus aportaciones.

El contenido de los Planes Nacionales de Acción pone en evidencia, que en muchos países existen recursos humanos y técnicos disponibles para brindar inmediata cooperación a países que lo soliciten. Al respecto encontramos, programas e instituciones con experiencia que prestan importantes servicios en las áreas prioritarias para el desarrollo del Proyecto Principal. Particularmente toman relevancia, instituciones formadoras de educadores, centros dedicados al estudio sistemático del currículo y de la tecnología educativa, así como acciones de distinta naturaleza para la alfabetización y la educación de adultos⁴¹³. Toda esta tarea, adquiere especial importancia en relación con la organización de la cooperación horizontal, con los mecanismos de integración regional y subregional existentes, y con determinados centros nacionales con vocación regional, así como proyectos y/o redes en el campo de la innovación, información y documentación educativa⁴¹⁴.

que en la Parte II se refiere tanto a la cooperación de tipo horizontal como a la internacional.

⁴¹³ Para una información en detalle de las instituciones y programas a los que hacemos referencia puede verse: Op. Cit.; *Reunión del Comité*: 1982; p. 23-25.

⁴¹⁴ Nos interesa destacar ahora, por su importancia para el futuro desarrollo de la cooperación en el marco del Proyecto, las modalidades de acción por utilizar en favor de la cooperación horizontal. Se citan, las siguientes: la identificación, el fortalecimiento y la coordinación de redes de información e intercambios ya existentes al nivel regional y subregional, así como la formación de otras vinculadas a la acción del Proyecto Principal; el intercambio de especialistas en

Las acciones de diferente índole que proporcionan los organismos de carácter internacional y el papel positivo que pueden asumir para estimular y materializar iniciativas de cooperación horizontal surgidas en el marco del Proyecto Principal, se reconocen como imprescindibles. En este sentido, le corresponde a la UNESCO un importante papel promotor y catalizador de esa cooperación. Aunque, las opiniones sobre el papel que la Organización juega en la realización del Proyecto Principal, van desde las que indican que debe participar cada vez que sea requerida para una acción, hasta las que conciben su papel como "*organismo rector del Proyecto*"⁴¹⁵. En realidad, el papel asignado a la UNESCO, es el de cooperar con los países, por medio de apoyos de tipo técnico-metodológico, en función de las necesidades expresadas por cada uno de ellos y de las estrategias establecidas para el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal en cada país.

Por último, en las prioridades, metas y estrategias de cooperación en el marco del Proyecto Principal, en lo que se refiere a la programación de las acciones futuras del Proyecto y, en particular, las relativas a la cooperación horizontal, se muestra como preocupación prioritaria, desde el principio, la conveniencia de agrupar a los países

áreas prioritarias; la formulación de proyectos cooperativos de capacitación de personal especializado, tales como: planificadores y administradores, especialistas en currículo y tecnología educativa, formadores de educadores para la educación formal y no formal; el establecimiento de proyectos conjuntos de investigación socio-educativa, en particular, los relacionados con el conocimiento de realidades educativas en grupos de población de mayor pobreza, así como en función del diseño de alternativas de acción para satisfacerlas; la preparación y el intercambio de prototipos curriculares y de materiales didácticos para procesos educativos de tipo formal y no formal. En: *Ibidem.*; p. 26-27.

⁴¹⁵ Puede obtenerse información más específica al respecto en: *Ibidem.*; p. 28 y 55.

no sólo en función de problemas derivados de una similar situación socio-geográfica -grupos lingüísticos, origen cultural, proximidad espacial-, sino también, por otras consideraciones o factores compartidos más específicos, tales como prioridades, objetivos, metas y estrategias comunes y necesidades similares de recursos externos para atender las prioridades y los tipos de proyectos específicos de acción previstos en los Planes Nacionales. Así, podemos identificar distintas modalidades de cooperación, correspondientes a cuatro criterios de agrupamiento de países: la cooperación bilateral entre dos países mediante un convenio formal o sin él; cooperación entre grupos de países con problemas o enfoques comunes, sea por factores geográficos o físicos, sea por afinidades de otra índole; cooperación a nivel de las subregiones reconocidas en América Latina y el Caribe y que se canaliza a través de organismos intergubernamentales (CEC, SECAB); cooperación de alcance regional⁴¹⁶, todas insertadas en el marco del Proyecto Principal.

Mecanismos de Cooperación y Coordinación.

Los Mecanismos de Integración Regional, Subregional y la Promoción de la Cooperación Horizontal.

⁴¹⁶ Podemos citar aquí la brindada por el Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"; en el que cooperan el PNUD, la CEPAL, y la UNESCO. Otro ejemplo es el de los centros regionales especializados como CREFAL, CONESCAL, ILCB y CINTERPLAN. Estas modalidades de cooperación están orientadas y supervisadas por el Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal.

En las Reuniones Regionales Intergubernamentales que promueven y dan marco a la acción del Proyecto Principal (México, Quito, Santa Lucía), se subraya la importancia que para el logro eficaz de los objetivos del mismo, tiene la promoción y apoyo a las acciones de cooperación horizontal, y la utilización para ello de los organismos regionales y subregionales ya existentes en América Latina y el Caribe⁴¹⁷. Se subraya, también, la importancia que la cooperación

417 En este sentido, la VII Reunión de Ministros de Educación de Centroamérica, realizada en Panamá en octubre de 1981, adopta una resolución específica sobre la participación de la Coordinadora Educativa Centroamericana (CEC), como elemento de enlace y apoyo a nivel subregional de las acciones del Proyecto Principal. A efecto de determinar las acciones subregionales que la CEC realiza en este marco, la UNESCO colabora en la realización de un Seminario Centroamericano, efectuado también en Panamá en junio de 1982. Los participantes, a partir de la experiencia de la región en cooperación horizontal, adquirida a través del Proyecto red de sistemas educativos para el desarrollo de Centroamérica, proponen una serie de orientaciones y reflexiones útiles para la organización y puesta en marcha de acciones de asistencia entre países. Igualmente se programan una serie de acciones subregionales dentro del contexto del Proyecto Principal, a realizar por el CEC. Estas acciones son agrupadas en reuniones técnicas, actividades de apoyo a experiencias concretas de los países, estudios e investigaciones, difusión y publicación y cooperación técnica horizontal.

Dentro de la misma estrategia de promoción de la cooperación horizontal a través de las estructuras subregionales ya existentes, la UNESCO coopera con la Secretaría Ejecutiva Permanente del Convenio "Andrés Bello" para la realización en Bogotá, en 1982, de un "Seminario-taller para la implementación de actividades de los países del Convenio Andrés Bello en el marco del Proyecto Principal de Educación": con base en el exámen de los objetivos del Proyecto, de los Planes Nacionales de Acción presentados por los Estados Miembros de la Región Andina y de las Conclusiones y Recomendaciones de la Reunión de Santa Lucía. Se proponen, una serie de proyectos específicos articulados a través de las siguientes líneas de acción: a) promoción, en coordinación con la UNESCO, de una red subregional de organización y divulgación de información y de materiales referentes a los tres objetivos del proyecto; b) apoyar, en coordinación con la Organización, la producción nacional y regional de materiales didácticos, dando prioridad a los objetivos y a las publicaciones meta del proyecto; c) facilitar, en colaboración con la UNESCO, el intercambio de recursos humanos y de experiencias nacionales en el espíritu de cooperación técnica horizontal entre países, teniendo en cuenta las ofertas y demandas de asistencia propuestas por los países en sus planes nacionales de acción.

Por su parte, la OREALC, a través de sus oficinas subregionales para Centroamérica y para los países Andinos, colabora tanto con la CEC y la SECAE como con los países de las dos subregiones, en las acciones del Proyecto Principal. Durante la fase de planificación del proyecto (1981-1982), la OREALC colabora con la mayoría de los Estados Miembros de la región en la elaboración de sus planes nacionales de acción y coopera con varias instituciones en la organización de varias reuniones nacionales, regionales y subregionales, que tienen como objetivo común y básico, el de promover un proceso de reflexión alrededor de los principales temas relacionados con la problemática educativa

horizontal tiene ya en la región como apoyo a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico. Con el fin de dar continuidad y profundidad a estas acciones, una de las funciones asignadas al Comité Regional Intergubernamental es, como ya mencionamos, la de formular un Plan Regional de Acción del Proyecto Principal. Dicho Plan debe definir las actividades regionales o subregionales necesarias en apoyo de las acciones nacionales; promover la cooperación técnica horizontal entre los países y entre grupos de países de la región y de las subregiones; y debe también facilitar la cooperación financiera y técnica de Estados Miembros de la UNESCO no pertenecientes a la región y de instituciones y organismos subregionales, regionales e internacionales. Así, en función de las ofertas y demandas de cooperación horizontal, y de las necesidades y prioridades de cooperación internacional, señaladas de modo general y a título indicativo en los Planes Nacionales y Subregionales de Acción por cada país⁴¹⁸, el Comité Regional Intergubernamental, reunido en

que enfrentan los países en el marco del Proyecto. Esta acción se complementa con una intensa distribución tanto de los documentos de trabajo preparados para las reuniones, como de los resultados y recomendaciones de las mismas. Posteriormente, al entrar el Proyecto en la primera etapa (1983-1986) de su fase de ejecución, orienta sus recursos humanos y financieros para responder lo más eficazmente posible a las características del plan regional de apoyo al Proyecto. En este sentido, las actividades de apoyo cubren las siguientes grandes áreas de acción: a) promoción y colaboración técnica y financiera en la realización de talleres nacionales para programar la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación de las actividades previstas en los planes nacionales de acción; b) realización de estudios sobre temáticas relevantes del Proyecto Principal; c) continuación del proceso de reflexión sobre temas relevantes al proyecto; d) responder a las solicitudes de asistencia técnica que los países de la región requieran para la puesta en marcha de sus planes nacionales de acción; e) intensificar las acciones dirigidas a la consecución de ayuda financiera multilateral y bilateral que permita apoyar acciones nacionales puntuales dentro del marco del Proyecto Principal.

Las distintas actividades de estos organismos subregionales así como las de la ORILALC, en el marco del Proyecto Principal, pueden encontrarse en los *Boletines del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, ya mencionados.

⁴¹⁸ Para la formulación del Plan Regional, el Comité examina los elementos aportados desde una perspectiva subregional por la Reunión Extraordinaria de Ministros de Educación y Cultura de los Países Miembros de la CECC (Panamá, agosto de 1984), por el Taller Subregional de representantes de los Países del

México en 1984, aprueba las orientaciones, la estructura y los elementos de un Plan Regional de Acción que debe ejecutarse, en una primera fase, durante el periodo 1985-1989.⁴¹⁹

Este Plan de Cooperación Regional, con carácter horizontal, se inspira y se orienta en el propósito de dar respuesta, concreción y operatividad a la solicitud formulada a los países de la región por la Declaración de México, en el sentido de una acción solidaria de los pueblos de América Latina y el Caribe en favor del desarrollo de la educación en el marco del Proyecto Principal. Es considerado como un instrumento fundamental y como una de las vías para impulsar, dinamizar y estimular las potencialidades de la región, asumiendo colectivamente los desafíos que presenta la educación y concertando los esfuerzos para afrontarlos.

En esta perspectiva, la cooperación horizontal entre gobiernos e instituciones de los países de la región en sus variados campos, modalidades y mecanismos, y apoyada técnica y financieramente por organismos de cooperación subregional, regional e internacional, es, creemos, la motivación principal y el eje del Plan Regional de Acción, tanto en su concepción como en su aplicación. Con este propósito, se propone fomentar y asegurar: a) el aprovechamiento pleno del potencial de las instituciones, grupos y programas nacionales, regionales y subregionales, así como de los programas, de las instituciones y organismos internacionales y de las redes existentes

Caribe de habla inglesa (Barbados, agosto 1984) y por el documento preparado con el mismo propósito por la Secretaría Ejecutiva Permanente del Convenio Andrés Bello (Septiembre 1984).

⁴¹⁹ Ver: *Primera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe*, Informe Final; México: 5-9 de Noviembre de 1984; UNESCO; París; 1985; p. 27 y ss. (ED/MD/78).

con vistas a lograr los objetivos del Proyecto Principal; b) la intensificación y sistematización de los intercambios de información y de recursos humanos, que favorezcan el conocimiento de las diversas experiencias nacionales vinculadas con el Proyecto, así como los procesos colectivos de examen de las mencionadas experiencias para el diseño de estrategias orientadas a su fortalecimiento, extensión y adecuación, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de una determinada realidad; c) la intensificación de programas y actividades de cooperación técnica horizontal y la aplicación a este efecto de mecanismos y de procedimientos apropiados; d) la producción, la recolección y la difusión de informaciones, que permitan a los Estados Miembros y al Comité una adecuada toma de decisiones para la elaboración de estrategias e instrumentos de acción en función de las situaciones cambiantes; e) la utilización racional y coordinada de recursos y acciones de diferentes organismos de cooperación técnica y financiera gubernamentales o no gubernamentales que operan en la región, en áreas vinculadas con el desarrollo de la educación, en el contexto de los planes, programas y proyectos nacionales de acción en el marco del Proyecto Principal; f) la promoción y fortalecimiento de redes educativas especializadas a nivel nacional, articuladas en redes subregionales e interconectadas en la dimensión regional⁴²⁰.

De estos objetivos se desprende que el Plan Regional está llamado a servir de marco de referencia y de instrumento de un proceso dinámico y abierto de identificación, concertación y ejecución de acciones de cooperación entre los países mismos, entre ellos y los organismos de cooperación subregional, regional e internacional, y

⁴²⁰ Para una información más extensa al respecto véase: *Op. Cit., Primera Reunión*; 1984; p. 28-29

entre estos últimos, con vistas a articular y a complementar sus recursos en apoyo de las acciones nacionales, subregionales y regionales del Proyecto Principal. Este instrumento permite establecer tres grandes vías para ejecutar eficazmente las acciones de cooperación. En primer lugar, establece una serie de programas de acción en los campos considerados como prioritarios. En segundo lugar, organiza una serie de redes regionales con el fin de ejecutar coordinadamente las actividades del Proyecto. Por último, programa un sistema regional de información para seguir la ejecución tanto del Plan Regional, como de los Planes Nacionales.

Por su parte, los campos de acción y los programas prioritarios del Plan, al basarse en el examen de los Planes Nacionales, en los informes nacionales sobre avances y limitaciones del esfuerzo en la aplicación del Proyecto, así como en la profundización del análisis de los problemas a resolver para obtener los objetivos, permite al Comité Intergubernamental determinar cuatro campos de acción prioritarios con sus correspondientes programas:

PROGRAMA I: capacitación y perfeccionamiento de personal clave y de efecto multiplicador. Este programa se orienta, a través de visitas de estudio, cursos intensivos y talleres de carácter regional y subregional, al entrenamiento de grupos de especialistas sensibilizados con la problemática del Proyecto Principal y capaces de generar y llevar a cabo procesos similares de formación a escala nacional en sus respectivos países. En este programa se prioriza la capacitación y perfeccionamiento de personal responsable de la formación inicial y de formación de personal docente de las poblaciones menos favorecidas; responsables de la capacitación de educadores para

programas de alfabetización, postalfabetización y educación general básica de adultos; capacitación y perfeccionamiento de personal responsable de la planificación, administración y supervisión de la educación y formación de investigadores de la educación.

El PROGRAMA II: *innovaciones en las estrategias y en los procesos educativos*. Está destinado a promover la concepción, realización e intercambio de experiencias innovadoras en cuanto a modalidades alternativas para satisfacer las necesidades básicas de educación, en particular de niños, jóvenes y adultos de los grupos de población menos favorecidos, tanto en la organización y prestación de servicios educativos, como en el contenido y los métodos e instrumentos didácticos utilizados en los procesos de enseñanza-aprendizaje. El programa da prioridad al desarrollo e intercambio de experiencias en cuatro aspectos fundamentales: renovación de la educación primaria y básica a través de innovaciones en las modalidades de escolarización, en las estructuras, contenidos y métodos, en la financiación y en los sistemas de administración; articulación de las acciones de alfabetización y de educación de adultos con la vida del trabajo y con proyectos de desarrollo nacional y comunitario, introduciendo formas no escolarizadas; innovaciones que favorezcan la articulación y complementación de las modalidades escolares y no escolares para quienes abandonen prematuramente el sistema escolar; adaptación de las orientaciones y normas nacionales sobre el proceso educativo en su organización, sus contenidos, sus métodos y procedimientos de evaluación a las condiciones ambientales, socioeconómicas y socioculturales de los diversos grupos de población, en particular los de zonas rurales y urbano-marginales.

PROGRAMA III: *infraestructuras físicas y materiales didácticos*. Orientado a promover un esfuerzo cooperativo de los países de América Latina y el Caribe en la solución del serio problema que plantean, de un lado, las necesidades en materia de construcciones escolares y materiales didácticos cuantitativa y cualitativamente suficientes y, de otro, la crítica escasez de los recursos para satisfacerlas. Dentro del programa se presta atención preferente: al desarrollo y al intercambio de experiencias entre instituciones y programas nacionales en cuanto a mejor aprovechamiento, acondicionamiento, mantenimiento y equipamiento de locales escolares y no escolares y a los proyectos de autoconstrucción y equipamiento con participación comunitaria, materiales autóctonos y tecnologías locales; al fomento y desarrollo de industrias educativas que permitan a los países ser autosuficientes en la producción de instrumentos didácticos fundamentales.

PROGRAMA IV: *investigación socioeducativa*. Se propone fomentar un esfuerzo mancomunado de los países de la región para la realización de las investigaciones necesarias para orientar y fundamentar en ellas las estrategias de acción del Proyecto Principal, estimulando a este efecto, la cooperación entre las universidades y las instituciones de investigación y formación. El programa de investigación socioeducativa, se concentra en la obtención de un conocimiento más completo y más preciso del que ahora se dispone sobre la situación y las necesidades educativas de las poblaciones meta del Proyecto Principal; sobre la manera como se combinan los factores socioeconómicos y socioculturales con los propiamente educativos;

así como también, sobre investigaciones evaluativas de experiencias e innovaciones. En esta perspectiva, los esfuerzos cooperativos de investigación a nivel regional y subregional se concentran en el estudio de los fenómenos que determinan las altas tasas de deserción, repetición y fracaso, tanto en la educación escolar como extraescolar, de las circunstancias y grupos de población en que ello tiene mayor incidencia, así como en el diseño de estrategias para la solución del problema⁴²¹.

El Plan Regional de Acción del Proyecto Principal establece también como uno de los mecanismos principales de ejecución de todos estos programas, un sistema de redes subregionales y regionales integradas por instituciones y proyectos nacionales que desarrollan actividades en función de los objetivos del Proyecto. Todo ello sin perjuicio de las acciones de cooperación horizontal que los Estados Miembros de la región estimen convenientes y acuerden realizar en el plano bilateral, ni de otras actividades de carácter subregional o regional. Estas redes tienen por función sistematizar la cooperación horizontal en asuntos sustantivos del Proyecto como los intercambios de información y experiencias y la concreción de las ofertas y demandas de cooperación. El sistema de redes está constituido por instituciones que tienen la capacidad de asumir la responsabilidad de ejecutar actividades específicas de carácter regional o subregional, que permite que los países de América Latina y el Caribe que ejecutan programas y proyectos pueden ahora vincularse con los objetivos y prioridades del Proyecto Principal, dando a otros países, y recibiendo de ellos, los

421 Las características de los distintos programas aparecen con detalle en: *Ibidem*, p. 29-33.

beneficios de sus experiencias y, en algún grado y forma, de sus recursos humanos y materiales.

De acuerdo con el Plan Regional, en el establecimiento y desarrollo de las redes de cooperación, corresponde a los mismos Estados Miembros de la región el papel y la responsabilidad principal, integrando las respectivas instituciones y proyectos nacionales participantes en los Planes Nacionales de Acción del Proyecto Principal y ofreciéndoles el apoyo necesario para el adecuado desarrollo y eficaz cumplimiento de sus funciones específicas. A la UNESCO le corresponde cooperar en el establecimiento de las redes desde una perspectiva técnico-metodológica. Así, respondiendo a las Recomendaciones del Comité Regional, la UNESCO, a través de su Oficina Regional de Educación (OREALC), realiza una intensa labor de consultas con gobiernos e instituciones que culmina con el establecimiento de tres redes fundamentales.

I. *Red Regional de Formación, Perfeccionamiento y Capacitación de Educadores.* Tiene por finalidad fomentar y favorecer la mejora de la calidad y eficiencia de la educación en la región mediante el desarrollo de programas innovadores referidos a la capacitación, perfeccionamiento y formación de educadores.

II. *Red Regional de Capacitación de Personal y de Apoyos Específicos en los Programas de Alfabetización y Educación de Adultos.* Su finalidad se centra en la capacitación de promotores y educadores para programas de alfabetización y educación general básica de adultos, incluida la formación de quienes ejercen la función educativa de adultos por medio de los medios de comunicación social.

III. *Red Regional para la Capacitación, la Innovación y la Investigación en los Campos de la Planificación y la Administración de la Educación Básica y de los Programas de Alfabetización.* Su fin es la capacitación y el perfeccionamiento del personal que tiene la responsabilidad de la planificación, administración y supervisión de la educación, con énfasis en quienes asumen esta función en los niveles provincial y local, incluidos los responsables de la programación y gestión de acciones de educación básica y de alfabetización, postalfabetización y educación de adultos⁴²².

Por último, otra de las características fundamentales del Plan Regional, es el Sistema Regional de Información del Proyecto Principal (SIRI). El Plan Regional, contempla el establecimiento y funcionamiento de un sistema de información que facilite el seguimiento de su ejecución, así como la de los planes, programas y proyectos que a nivel nacional emprenda cada uno de los Estados Miembros, a la vez que aporte elementos para apreciar los esfuerzos nacionales y el cumplimiento de las metas del Proyecto Principal. En relación con sus tareas específicas, se pretende que el SIRI recopile, procese y difunda todas las informaciones que faciliten a cada uno, y a todos los Estados Miembros, así como al Comité Regional, la visión de cómo avanza el Proyecto Principal a nivel nacional, regional y subregional con el fin de disponer de antecedentes válidos para las decisiones que vaya adoptando.

⁴²² Para un conocimiento más detallado de cada una de estas redes y de cada una de las entidades que las integran, puede verse: UNESCO/OREALC: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 7; UNESCO/OREALC: Santiago de Chile; 1985; p. 5-12.

En este marco, el Sistema Regional de Información se estructura sobre la base de algunos grandes componentes o subsistemas de información, que cubren aspectos como el relativo al desarrollo de los planes, programas y proyectos nacionales de acción y también el Plan Regional de Acción; la cooperación técnica horizontal y la internacional; la investigación y las innovaciones educacionales vinculadas a los objetivos y prioridades del Proyecto Principal; las estadísticas para conocer contextos y problemas socioeducativos; y la información documental bibliográfica relacionada con las áreas de acción del Proyecto Principal. Igualmente es función del SIRI el análisis de datos tendientes a destacar las políticas de educación que adoptan los países en lo referente a administración, planificación y programación. Además, intenta evaluar el impacto que las acciones emprendidas puedan producir en el sector educacional y, en general, interrelacionar la información educacional con la del sistema económico y social global, ya que los resultados del Proyecto Principal no dependen exclusivamente del desarrollo de los Planes Nacionales de Acción, sino también de un conjunto de actividades externas a la educación con las que se encuentra íntimamente vinculado⁴²³.

⁴²³ En lo que se refiere al sistema operacional, el SIRI está constituido por tres tipos de centros: Uno de ellos es el Centro Coordinador Regional, que funciona en la OREALC y es el encargado de consolidar la información al nivel regional y de efectuar los análisis metodológicos que facilitan la evaluación de la marcha del Proyecto Principal. Es también responsable de revertir a los países de la región la información producida una vez consolidada, presentada en forma comparada y acompañada de sus respectivos análisis de resultados, con la finalidad de retroalimentar a los propios sistemas nacionales y contribuir a la evaluación de los avances en el desarrollo de los Planes Nacionales de Acción. Otros centros constituyentes del SIRI son las Unidades Operativas Nacionales, que son responsables de recolectar y preparar información relativa a campos determinados, ya sean datos sobre la situación de los programas del Proyecto Principal como, también, la confección de los resúmenes analíticos documentales. Por último, constituyen el SIRI las Unidades Operativas Subregionales, que son las que reciben la información de los puntos nacionales que conforman la subregión, para después de procesada remitirla al Centro Coordinador Regional.

Para sistematizar esta diversidad de datos, relaciones y variables y para llevar a cabo las actividades operacionales, se definen los términos del Sistema en base

También nos parece necesario resaltar el aumento de las acciones de cooperación bilateral con respecto al período anterior. Es así como países de la región que cuentan con una mayor capacidad colaboran en el desarrollo de programas prioritarios de otros Estados Miembros. De la misma manera, aquellos que suscriben acuerdos específicos con la UNESCO para apoyar las actividades de cooperación ratifican, a través de sus informes nacionales, dicha disposición (Brasil, Costa Rica, México y Ecuador)⁴²⁴.

La ejecución y los resultados de este Plan Regional de Acción están mediatizados fundamentalmente, por el esfuerzo del conjunto de los Estados Miembros de la región y por la cooperación horizontal que pueda establecerse entre ellos. Sin embargo, la cooperación técnica y financiera externa está llamada a cumplir un papel fundamental de apoyo y complemento de los esfuerzos de la propia región. En este sentido, el Comité Regional Intergubernamental considera imprescindible la labor de los organismos subregionales, regionales e internacionales que operan en la región en el campo de la educación o estrechamente relacionados con ella, para que en sus programas y proyectos concedan una importancia cada vez mayor a acciones vinculadas con los campos y programas prioritarios que establece este Plan de Acción. Del mismo modo, solicita a la UNESCO que siga desempeñando el papel catalítico que los Estados Miembros de la región le confieren. Esto es, un papel de movilización de la cooperación

* cuatro componentes básicas, a saber: Información Específica de los Planes Nacionales de Acción (SPNA), Información Complementaria del Sector Educativo (SEDU), Información Complementaria Económico-Social (SIEC), y Sistema de Información Bibliográfica (SIB). Las características de las actividades operacionales del SIRI pueden verse en : Op. Cit.; *Boletín del Proyecto Principal*; n° 7; 1985; p. 13 y ss.

⁴²⁴ Ibidem.; p. 17.

horizontal entre los países y de la cooperación subregional, regional e internacional, en apoyo de los esfuerzos nacionales para el logro de los objetivos del Proyecto; el papel de conceder una alta prioridad en sus acciones en materia de educación al Proyecto, orientando y concentrando actividades y recursos en función de los campos prioritarios determinados en el Plan Regional; y el papel de desarrollar una acción de exploración de fuentes de financiación de proyectos específicos y de concertación para la movilización de recursos, así como de promoción de la cooperación horizontal con el mismo propósito.

Nos parece conveniente, después de conocer de forma muy general las características del Plan Regional de Cooperación, iniciar a continuación un análisis del balance que desde dentro, desde la propia Organización y desde el Comité Regional, se realiza a la aplicación y ejecución del mismo.

Así, por ejemplo, en la evolución del sistema de Redes Regionales de cooperación, el Comité Regional Intergubernamental en su II Reunión⁴²⁵, después de analizados los resultados obtenidos hasta el momento, destaca cuatro aspectos a los cuales debe darse una especial atención en el futuro. En primer lugar, la ampliación progresiva del número de Estados Miembros, con instituciones integradas a las redes.

⁴²⁵ La II Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, se celebra en Bogotá del 24 al 28 de marzo de 1987. Dos fueron los elementos importantes en la Recomendación de la Reunión: de una parte, la intensificación de los esfuerzos destinados a revertir la tendencia de disminución del gasto e inversiones públicas para objetivos sociales, y de otro, la necesidad de que las políticas de educación adopten como estrategia el objetivo de igualdad de oportunidades - tanto de acceso como de permanencia - de niños, jóvenes y adultos. Ver: *Segunda Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Informe final*; Bogotá: 24-28 de marzo de 1987; UNESCO; París; 1987; p. 32.

En segundo lugar, asegurar que la coordinación esté a cargo de organismos con suficiente capacidad de convocatoria. En tercer lugar, garantizar en el mayor grado posible la coherencia temática y la coordinación operativa entre las instituciones y los programas, evitando duplicaciones de esfuerzos y garantizando la complementación y acumulación de resultados, de forma que se llegue a disponer de una masa crítica de experiencias innovadoras a nivel nacional, subregional y regional de impacto decisivo en el logro de los objetivos del Proyecto Principal. En cuarto lugar, se considera conveniente seguir avanzando en la distribución adecuada de las responsabilidades, tareas y recursos de las redes para el desarrollo de los proyectos que promuevan las instituciones que las integran, de acuerdo con las necesidades establecidas por los países participantes. En consecuencia, problemas concretos y básicos como el de la repetición y la deserción escolares; el desarrollo de materiales didácticos de bajo costo; la adecuación de la oferta educativa a las necesidades y características de las poblaciones en situación marginal; la articulación de la educación formal y no formal y entre educación y el trabajo; la participación comunitaria y otros, se constituyen en ejes comunes de la acción cooperativa de las redes en el Segundo Plan Regional que comienza a programarse a partir de 1987⁴²⁶.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional en el marco del Proyecto Principal y después de analizar los resultados obtenidos, el Comité formula algunas consideraciones generales, convencidos de la necesidad, tantas veces reiterada, *"de una mayor coordinación y*

⁴²⁶ *Ibidem.*, p. 36.

*concertación de sus acciones, tanto al nivel nacional como regional*⁴²⁷. En las circunstancias financieras por las que atraviesan tanto los organismos de cooperación internacional, regional y subregional, como los propios países de América Latina, esto es al finalizar la década de los ochenta, no sólo recomendable, sino imperativo.

Todas estas cuestiones sobre la problemática observada en la ejecución del Proyecto desde la perspectiva de la cooperación regional e internacional, se ponen de manifiesto en la Sexta Conferencia Regional de Ministros de Educación celebrada inmediatamente después de la II Reunión del Comité⁴²⁸. En ella se ratifican las propuestas del mismo y se aprueba una Declaración Final (Declaración de Bogotá), en la que se manifiesta la firme y homogénea voluntad política que existe en la región alrededor de los objetivos del Proyecto Principal. La Conferencia opta por una estrategia regional para el futuro, basada en unas líneas de acción que fundamentalmente profundicen en la acción regional conjunta; en la aplicación del avance científico y tecnológico a las prioridades del desarrollo integral; y en el enfrentamiento de la extrema pobreza, reforzando todas las formas de educación, especialmente la educación no formal, para garantizar a los sectores marginados su incorporación al desarrollo nacional. En consecuencia, la Conferencia *"invita a los Estados Miembros para que contribuyan al logro de los objetivos del Proyecto Principal mediante*

⁴²⁷ En: UNESCO/OREALC: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, n° 12: UNESCO/OREALC: Santiago de Chile; abril 1987; p. 15.

⁴²⁸ Ver al respecto el documento: *Sexta Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe. Informe Final*; Bogotá; 30 de marzo, 4 de abril de 1987; UNESCO; París; 1987.

*la continuidad y el fortalecimiento de la cooperación horizontal como medio de fortalecer los procesos de integración regional*⁴²⁹.

Sin duda, la situación económica y la evolución socio política de los países en la década de los ochenta, modifica el carácter de la cooperación internacional. Los desafíos del Proyecto Principal son un compromiso que debe ser asumido prioritariamente por los países, donde la cooperación internacional sólo puede jugar un papel de apoyo. Sin embargo, es preciso destacar que, en un momento de crisis como el que se atraviesa, los recursos nacionales son escasos y frecuentemente deben concentrarse en algunas cuestiones cruciales como los salarios de los docentes. En estas condiciones, la cooperación financiera internacional se orienta a apoyar iniciativas nacionales bajo claros principios de autonomía y con objetivos de desarrollo autosostenido. La misma puede jugar, en ciertos casos, un papel útil e incluso significativo en ciertas actividades claves especialmente vinculadas a la calidad de la enseñanza (capacitación docente, métodos diversificados, evaluación de calidad, investigación, innovaciones, equipamiento, etc.). Desde este punto de vista, parece necesario señalar la necesidad de que en el futuro, el Plan Regional de Acción del Proyecto Principal otorgue mayor prioridad a las actividades destinadas a incrementar la cooperación internacional en torno a los objetivos del Proyecto Principal y a fortalecer los mecanismos de cooperación internacional, coordinando los esfuerzos en este campo, tanto entre las agencias como entre ellas y las autoridades nacionales.

De otra parte, la crisis económica por la que atraviesa la región provoca la necesidad de concentrar gran parte de los recursos y de las

⁴²⁹ *Ibidem.*; p. 58-59.

energías en la solución de problemas coyunturales. Las situaciones de emergencia tanto en el plano económico como en el social, agravadas en algunos casos por desastres naturales sin precedentes, obligan a postergar la reflexión y las decisiones relativas a programas de mediano y largo plazo. Esta tendencia, en un momento histórico caracterizado por el acelerado cambio científico-técnico, adquiere una importancia considerable. Las personas que actualmente acceden al sistema educativo serán los obreros, los técnicos, los artesanos, los profesionales, los docentes y los ciudadanos del siglo XXI. En este sentido, si bien es preciso reconocer la importancia de las situaciones coyunturales, parece necesario poner énfasis en la necesidad de otorgar un carácter igualmente urgente a las reflexiones y decisiones de mediano y largo plazo. Las acciones del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe deben articular, en el futuro, los planes y acciones destinadas a resolver situaciones de emergencia, con actividades y decisiones igualmente urgentes orientadas a garantizar resultados adecuados a los requerimientos de mediano y largo plazo si quieren alcanzarse los objetivos propuestos para el año 2000.

Igualmente, en este contexto de crisis, se manifiesta la necesidad de la importancia de definir estrategias de desarrollo con criterios de equidad. Las experiencias recientes, tanto en el plano regional como internacional, ponen de manifiesto la importancia que tienen los factores humanos en las estrategias de desarrollo⁴³⁰. Dicha importancia se define a través de varias dimensiones. En primer lugar,

⁴³⁰ Este nuevo concepto de desarrollo comienza a defenderse por la UNESCO a principios de la década. En 1983, se aprueba una resolución relativa al Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural, en la que aparecen conceptos como la "dimensión humana del desarrollo" o el "desarrollo duradero". Ver: Conferencia General, Resoluciones; 22ª Reunión; UNESCO; París; 1983; (Resolución 11.20)

a través de los objetivos del desarrollo. Desde este punto de vista, se reconoce que el desarrollo social sólo tiene sentido si logra resolver los problemas de la población y mejorar su calidad de vida. En segundo lugar, se reconoce que muchas estrategias han fracasado por desconocer la relevancia de la dimensión cultural del desarrollo, es decir, la pertinencia entre las propuestas de la estrategia y los valores, las pautas y la idiosincrasia de la población llamada a ser protagonista de dicha estrategia. En tercer lugar, el reconocimiento de que, en el futuro, es cada vez más decisivo, el papel de la información, el saber y la inteligencia, en las actividades sociales y productivas generadoras de desarrollo, toma también importancia.

Todas estas cuestiones no pasan por alto en la Tercera Reunión del Comité Regional, celebrada en Guatemala en 1989. Año en que finaliza el período de vigencia de las orientaciones, la estructura y los elementos del Primer Plan Regional de Acción aprobado en 1984, y año en el que se aprueban las orientaciones, la estructura y los elementos del Segundo Plan Regional de Acción para el período 1990-1995. Pero antes de entrar en el análisis de las características de este II Plan, la experiencia de la aplicación de la primera fase del Plan Regional permite señalar algunos aspectos y resultados relevantes que deben tenerse en cuenta en la ejecución de la segunda fase.

La ejecución de la primera fase del Plan Regional permite apreciar la complejidad y el carácter estructural de los problemas educativos y la imposibilidad de enfrentar su solución con estrategias sectoriales aisladas. Particularmente en lo que se refiere a la situación de las poblaciones-meta definidas como prioritarias en el Proyecto Principal (sectores en situación de pobreza extrema, marginales urbanos,

población rural, población indígena, etc.), las carencias educativas están relacionadas con carencias similares en sus condiciones de empleo, nutrición, salud y vivienda. En este sentido, numerosas acciones llevadas a cabo en el pasado no logran el éxito deseable debido, precisamente, al carácter parcial de sus enfoques. En un contexto de crisis como el actual, es preciso tomar debidamente en cuenta que el efecto de las acciones educativas se neutraliza en muchos casos, por el deterioro de las condiciones materiales de vida de la población, que impide a las familias -particularmente a las de escasos recursos- garantizar la permanencia de los alumnos en la escuela y aprovechar satisfactoriamente la oferta educativa.

*"La aplicación del I Plan Regional también confirma que los objetivos del Proyecto Principal son objetivos de cohesión nacional dentro del marco de políticas sociales que respeten la existencia de las diferentes identidades culturales y que lleven a una integración regional y subregional. Es decir, objetivos que promuevan el consenso de toda la sociedad en cada uno de los países de la región y en la región como un todo"*⁴³¹.

Por otra parte, la ejecución de la primera fase del Plan Regional, permite avanzar significativamente en la creación de los mecanismos fundamentales de aplicación del Proyecto Principal, ya que se hace necesario asegurar su continuidad y su articulación con los programas de la UNESCO, con los programas de otros organismos de cooperación y con los programas y acciones nacionales. Las graves circunstancias

⁴³¹ Esta es una de las ideas propuestas por el Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en su III Reunión. Ver al respecto: *Tercera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Informe Final*, Guatemala; 26-30 de junio de 1989; UNESCO; París; 1990; p. 25.

socioeconómicas por las que atraviesa la región, donde sobresalen la crisis de la deuda externa, un sistema desigual de intercambios comerciales y un empobrecimiento generalizado de los países, puede conducir a un compromiso irreversible de los objetivos y metas del Proyecto Principal hasta el año 2000. Esto requiere multiplicar los esfuerzos de solidaridad y cooperación hacia y entre los países de la región. Además, después de examinar el contenido de las recientes declaraciones de reuniones regionales y subregionales, como el Compromiso de Acapulco, la Declaración de Uruguay, Reuniones del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, del Grupo de los Ocho, -que orientan su acción hacia la concertación política, la seguridad latinoamericana, la democracia, el desarrollo y la integración regional- o el documento de paz y democracia en el Istmo, conocido también como Esquipulas II, se reconoce *"la importancia crucial que tienen todas estas acciones, que se ejecuten en el próximo sexenio, para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal"*⁴³². Además no puede desperdiciarse *"la oportunidad que brinda la proclamación del año 1990 como año Internacional de la Alfabetización para movilizar recursos y renovar estrategias de lucha contra el analfabetismo, o la importancia del llamamiento de la UNESCO, el Unicef, el PNUD y el Banco Mundial para que se celebre una Conferencia Mundial sobre educación para todos"*⁴³³.

Con todas estas cuestiones a la vista, el Comité Regional Intergubernamental en su tercera Reunión elabora las orientaciones, la estructura y los elementos del II Plan Regional de Acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, para su

⁴³² *Ibidem.*; p. 27.

⁴³³ *Ibidem.*

ejecución en el período 1990-1995. Este segundo Plan Regional mantiene las metas del primero, y se propone alcanzar metas como mejorar la calidad de los programas de alfabetización y educación básica, teniendo como referencia el carácter sociocultural de dichos programas; identificar y movilizar nuevos recursos materiales y financieros orientados a conseguir los objetivos del Proyecto Principal, tanto a nivel nacional como regional; y capitalizar los acontecimientos conmemorativos del Año Internacional de la Alfabetización con vistas a fortalecer la acción alfabetizadora en el transcurso de su ejecución. Teniendo en cuenta la vigencia de estas orientaciones, las estructuras y los elementos de este II Plan Regional de Acción del Proyecto Principal, la IV Reunión del Comité aprueba una serie de orientaciones para la elaboración, actualización y ejecución de los Planes Nacionales y del II Plan Regional, con el propósito de apoyar la aplicación de los Planes Nacionales en la perspectiva de la transformación educativa.

Nos parece importante exponer a continuación las líneas de acción futura del Proyecto ya que, como sabemos, la vigencia del mismo continúa hasta el año 2000. Identificamos así, los siguientes campos de acción prioritarios⁴³⁴:

— Políticas, planificación y gestión; espacios educativos. El objetivo es fortalecer la capacidad nacional y regional de articulación de los procesos educativos con las reformas de la administración general del Estado en los nuevos contextos de descentralización y desconcentración, de participación y de intersectorialidad, para lo que

⁴³⁴ Ver: UNESCO/OREALC: *Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Informe Final*. Quito, 22-25 de abril de 1991; UNESCO: París, 1991: p. 27-34.

se recomienda estimular el apoyo de la comunidad internacional en la gestación de grandes consensos educativos nacionales, subregionales y regionales; experimentar y desarrollar nuevos modelos de planificación y gestión flexibles; apoyar y aplicar planes educativos de emergencia; estimular la creación de estructuras administrativas flexibles; promover el desarrollo de nuevas técnicas de gestión financiera; promover políticas educativas asociadas al desarrollo local; apoyar, en las perspectivas de las proyecciones del Año Internacional de la Alfabetización, estrategias de alfabetización.

_ Formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización de personal de educación. Con miras a desarrollar la capacidad de dicho personal para la renovación de los procesos educativos, se recomienda: flexibilizar los currículos de formación inicial y capacitación docente; llevar a cabo actividades de formación de formadores en el marco de las redes; estimular una formación pedagógica entre los administradores.

_ Experimentación y evaluación de nuevas opciones pedagógicas. Se trata del desarrollo de programas de alfabetización, de educación básica para niños, jóvenes y adultos y de educación no formal e informal, se recomienda: estimular y difundir experiencias innovadoras en los campos de la lecto-escritura, la ciencia y la tecnología; promover la formación de los padres de familia dentro de los procesos de educación de adultos; flexibilizar y articular la estructura y desarrollo de programas destinados a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje; estimular nuevas estrategias tendientes a superar las desigualdades en el acceso a la educación de jóvenes y mujeres.

_ **Sistemas de información e investigación.** Para fortalecer la capacidad nacional y regional a fin de recuperar antecedentes que puedan ser integrados en la producción de indicadores pertinentes, se recomienda: elaborar indicadores homologables y confiables que permitan analizar las distintas situaciones: acceso, permanencia, repetición de los alumnos, eficacia de los sistemas educativos, desigualdades en la atención a grupos y regiones; estimular la realización de investigaciones y de intercambio de experiencias; activar y potenciar el papel de las universidades en el desarrollo de investigaciones educativas referidas a las prioridades del Proyecto Principal.

_ **Industrias pedagógicas y políticas editoriales.** En este campo se recomienda: realizar inventarios de las industrias pedagógicas de la región y buscar mecanismos de cooperación; incentivar el intercambio de material impreso; favorecer el desarrollo de publicaciones destinadas al intercambio de experiencias.

_ **Estimular el desarrollo de las Redes de Cooperación.** Para potenciar la capacidad de las Redes de Cooperación horizontal (REPLAD, REDALF, PICPEMCE y CARNEID), así como el sistema SIRI y de REDUC, en función de la transformación educativa y del nuevo estilo de educación, se recomienda: movilizar recursos institucionales, nacionales, regionales o de otra naturaleza, para que las redes puedan desempeñar el papel dinamizador que se les asigna en el logro de los objetivos del Proyecto Principal; fortalecer una articulación recíproca entre todas las redes y el sistema de información; promover el intercambio de especialistas entre los distintos países para favorecer la cooperación horizontal en los procesos de renovación; fomentar la

conformación de grupos regionales y subregionales entre quienes estén llevando a cabo proyectos afines de innovación.

Todos estos mecanismos de coordinación, no pueden jugar plenamente su papel de articulación y estímulo de los esfuerzos nacionales que se enmarcan en el Proyecto Principal, si no se realizan esfuerzos decididos para movilizar recursos financieros provenientes de los organismos de cooperación técnica y financiera regionales e internacionales y de los Estados Miembros de fuera de la región que estén dispuestos a aportarlos⁴³⁵. De ahí que, en cuanto a la cooperación técnica y financiera en apoyo de los programas y acciones del Plan Regional el Comité, *"reconociendo que el marco de acción y la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, así como los objetivos del Proyecto Principal, deben aunar en un esfuerzo permanente y compartido a los Gobiernos de la región y a las fuentes de cooperación técnica y financiera como el PNUD, el UNICEF, el Banco Mundial, el BID y la UNESCO"*⁴³⁶, entre otras, llame a estimular todas las iniciativas posibles en materia de *"apoyo financiero y técnico que los organismos internacionales puedan aportar a los gobiernos, con el fin de facilitar la Educación para Todos, en el marco del Proyecto Principal de Educación"*⁴³⁷.

Las limitaciones de recursos económicos, la presión por incrementar la eficiencia interna y los resultados obtenidos hasta ahora mediante la cooperación horizontal, son incentivos poderosos de

⁴³⁵ Pueden verse con detalle las actividades concretas de las cedes y una evaluación de los resultados del I Plan en: *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1988; p. 26.

⁴³⁶ Op. Cit.: IV Reunión Comité; 1991; p. 15.

⁴³⁷ Idem.

la acción conjunta en la región. Las tres redes creadas por el Proyecto Principal para facilitar los intercambios horizontales en capacitación e investigación⁴³⁸ y el Sistema de Información Regional (SIRI), canalizan durante el período las nuevas demandas y ofertas de los países. Hemos observado una gran variedad de iniciativas, oficiales y privadas, para estrechar vínculos de cooperación entre los gobiernos del área, entre organismos no gubernamentales o entre ambos tipos de instituciones. En resumen, los países utilizan los mecanismos nacionales e internacionales, especialmente las oportunidades creadas en el marco del Proyecto Principal, para definir políticas y estrategias nacionales consistentes con los tres objetivos del Proyecto. Al mismo tiempo reiteran su deseo de seguir colaborando regionalmente a pesar de las considerables restricciones generadas por los problemas del pago de la deuda externa y el precio de sus productos de intercambio.

Una Nueva Orientación del Proyecto Principal.

Las opciones estratégicas que conforman el nuevo estilo de desarrollo educativo en relación a lo económico, lo social y lo político, según el Comité, y que revierten en la nueva orientación que pretende darse al Proyecto Principal, podemos resumirlas de la siguiente manera⁴³⁹:

⁴³⁸ REPIAD en planificación y administración. REDALF en alfabetización y educación de adultos y PICPEMCE en innovación y formación de educadores.

⁴³⁹ *Ibidem.*, p. 21.

_ La articulación cualitativa entre la educación y las estrategias de desarrollo. Por una parte, se requiere que la educación genere en los individuos conocimientos, actitudes, valores y competencias conducentes a la apropiación de las innovaciones tecnológicas. Es preciso, además, introducir la prospectiva en el diseño de políticas educativas que se articulen con las estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo. Esto permite diferenciar entre las respuestas a situaciones de emergencia y las necesarias respuestas a largo plazo que sean garantía de continuidad de las actividades educativas. Por otra parte, se requiere articular la educación a las políticas sociales de desarrollo vigentes, que han de posibilitar una distribución equitativa de los beneficios derivados del crecimiento económico.

_ El fortalecimiento de la dimensión democrática y participativa como estrategia de desarrollo educativo. Desde el punto de vista de la equidad, asegurando el acceso a la educación formal y no formal y asignando prioritariamente los recursos financieros a la satisfacción de las demandas de los sectores menos favorecidos. Desde el punto de vista pedagógico, promoviendo relaciones, contenidos y métodos que garanticen una educación democrática en sus procesos y que consoliden la vía democrática. Desde el punto de vista político, garantizando la participación activa de los agentes educativos en la toma de decisiones y buscando amplios consensos nacionales en torno a la educación como factor esencial y prioritario con el fin de que pueda gozar de la mayor legitimidad posible.

_ La articulación de nuevas alianzas en torno a la educación. Los consensos y acuerdos nacionales deben conducir al desarrollo de nuevas alianzas dentro del Estado y entre los Estados, que tiendan a la

coordinación de los organismos oficiales con las instituciones de educación superior, las ONG, los grupos organizados de educación, diversos actores del sector privado y con la comunidad. Tales alianzas han de incluir, entre otras cosas, la formulación de políticas de comunicación que pongan los temas relacionados con la educación al alcance de todos los sectores y del público en general.

_ La modernización de las modalidades de planificación y gestión. Vinculada a los procesos más amplios de transformación del Estado, tales como la desconcentración y la descentralización, y orientada hacia nuevas funciones estratégicas en cuanto a la formulación de políticas de desarrollo. Entre ellas, se deben destacar políticas de discriminación positiva y políticas de seguimiento y evaluación del rendimiento del proceso educativo, mediante la aplicación de sistemas de información y diversas modalidades de investigación que generen la información necesaria para identificar problemas, para adoptar decisiones tanto a nivel central como local y para acrecentar la responsabilidad individual e institucional en el marco de dicho proceso, así como políticas de información transparentes.

_ La reorientación del currículo para el mejoramiento de la calidad de la educación básica. Transfiriendo el eje curricular basado en disciplinas a otro sustentado en las necesidades básicas de aprendizaje, derivadas de las características y orientaciones de cada país. Entre ellas se consideran tanto las de carácter instrumental, que dan acceso a los códigos de la información, a su procesamiento y a su expresión, como aquellas de carácter ético-transformador, referidas a la relación consigo mismo, a la identidad cultural y al medio ambiente.

_ Una nueva conceptualización de la alfabetización y de la educación básica de adultos. Entendiendo la primera como parte consustancial de la educación básica y, por tanto, objeto de políticas educativas integrales que articulen la alfabetización de los jóvenes y los adultos con el acceso, la retención y el éxito escolar en el sistema formal. Integrando no sólo la problemática del analfabetismo absoluto, sino también la del analfabetismo funcional; estableciendo prioridades y focalizando las actividades en grupos específicos, entre ellos las mujeres y los jóvenes excluidos del sistema formal de educación.

_ Incorporación de una dinámica en el sistema educativo. Mediante la convergencia de orientaciones de los agentes que en él intervienen, fortaleciendo los roles de la familia, la escuela, las organizaciones comunitarias y los medios de comunicación social. Dentro de estos agentes educativos, debe otorgarse especial atención al fortalecimiento de la función docente por medio de la captación de candidatos con aptitudes destacadas, la formación y la capacitación permanente; del mejoramiento de sus condiciones laborales y de trabajo pedagógico; del establecimiento de mecanismos de estímulo y reconocimiento profesional. Todo esto pretende lograr que el docente esté en condiciones de desempeñar un buen rol profesional, de tal manera que pueda responsabilizarse efectivamente de la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de sus alumnos, con miras a la transformación de la escuela en un centro de desarrollo cultural comunitario.

_ La diversificación de fuentes de financiamiento del sistema educativo. Las estrategias para ello deben referirse a la captación y combinación de diversas fuentes: estatales, privadas, de organismos no

gubernamentales, de la comunidad y de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera. Los mecanismos de utilización de fondos deben guardar estrecha relación con las políticas y criterios de gestión financiera de cada país. La estructura del gasto debe tener en cuenta una utilización óptima de los recursos, que tienen que orientarse prioritariamente hacia la inversión e innovación educativa. Al tiempo que los procesos de formulación y ejecución presupuestaria tienen que contemplar una estricta disciplina de administración financiera basada en el análisis de los costos, las tasas de retorno y la consecución de resultados. Por último, debe tenderse a una mejor coordinación en el uso y destino de los fondos públicos y de la cooperación internacional a fin de compatibilizar los objetivos de los organismos cooperantes con las políticas y prioridades nacionales⁴⁴⁰.

Las líneas de acción enunciadas constituyen una base estratégica a partir de la cual se pueden actualizar tanto las acciones concebidas para el logro de los objetivos del Proyecto Principal, como aquellas diseñadas para el seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos⁴⁴¹ y la Cumbre Mundial para la Infancia. En esta perspectiva, el Comité recomienda a los Estados Miembros que definan sus Planes Nacionales de Acción del Proyecto Principal y sus Planes de Educación para Todos como un sólo instrumento, en el cual se consideren las orientaciones sobre el nuevo estilo de desarrollo

⁴⁴⁰ Los lineamientos estratégicos para la actualización y ejecución de los Planes Nacionales de Acción y el II Plan Regional de Acción, pueden verse con todo detalle en: Op. Cit.; *Cuarta Reunión del Comité*, 1991 p. 21-31.

⁴⁴¹ *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, 5-9 de Marzo de 1990; Jomtien, Tailandia; WCEFA; Nueva York, 1990.

educativo; la planificación y gestión de la educación; en materia de educación de jóvenes y adultos; en el campo de los procesos educativos y en el campo de la cooperación regional e internacional de cara al año 2000.

El Modelo de Planificación.

La realidad de los países latinoamericanos en la década de los 80, no permite considerar la lucha contra el subdesarrollo desde el ángulo exclusivo de los logros económicos. Aún cuando la producción de bienes materiales pueda ser considerada como primordial para incrementar el bienestar de todos, no cabe concebir el crecimiento económico avanzando a costa del desarrollo cultural y educativo de las grandes mayorías. En la lucha para reducir las distancias que aíslan a numerosos grupos de población de los beneficios del progreso, los esfuerzos en educación deben orientarse, en especial, a satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje⁴⁴².

Pero, la crisis económica, la crisis educativa y la misma crisis de la planificación social ponen en evidencia, a finales de los ochenta, que la planificación educativa es más necesaria que nunca. Para asegurarse un máximo de eficacia, la planificación educativa precisa orientarse hacia procesos más globales que el mero acto educativo. La educación no es una función aislada del resto de la sociedad; constituye un componente de un conjunto más amplio. En este sentido el planificador de la educación no puede desinteresarse -en el futuro- de temas tales

⁴⁴² Ídem.

como los derechos del ciudadano, de las minorías étnicas o de otros grupos sociales⁴⁴³. No puede tampoco limitarse a planificar un determinado nivel educativo, ha de planificar en su integridad. Con esta misma óptica, ha de planificar de la misma manera una educación para el comportamiento democrático de la ciudadanía que una educación para la protección del medio ambiente.

En América Latina existe suficiente experiencia sobre el costo social y político que generan los estilos dualistas de desarrollo, en los que grandes grupos de la sociedad están marginados del proceso educativo. América Latina enfrentará los desafíos de un mundo cada vez más competitivo sólo en la medida en que los modos de desarrollo económico y social permitan actualizar el potencial de sus grandes mayorías. *"La violencia política distrae esfuerzo creativo y productivo y debe prevenirse no por la vía represiva, sino por la integración de todos a sociedades que estimulen el esfuerzo y la creatividad, a sistemas económicos que compitan exitosamente en el mercado mundial, lo que requiere una educación para la integración. Implica que los problemas educativos de cualquier país latinoamericano son un desafío para el resto"*⁴⁴⁴.

Hay preguntas importantes sobre cual es el futuro político que los países quieren para sí mismos. La profundización de la democracia en

⁴⁴³ Ver en este sentido: GURRIARAN, J. M.; "La planificación educativa en el futuro": en *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, Nº 21; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile, 1990; p. 27-35. El autor toma posición frente a los temas centrales debatidos por los participantes en el Congreso Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación, celebrado en México en 1990. Los trabajos de este Congreso constituyen una pauta importante para el desarrollo de la educación en los próximos años.

⁴⁴⁴ Esta idea es desarrollada por: REIMERS, F.; en: "Educación para todos en América Latina en el siglo XXI"; *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, Nº 23; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1990; p. 7-27.

América Latina parece requerir iniciar discusiones que incorporen a distintos sectores sociales (empresarios, iglesia, trabajadores, partidos políticos) a formular escenarios futuros. Pero sobre todo, es importante que este diálogo resista las tentaciones populistas y trascienda una perspectiva inmedialista para lograr concertación sobre opciones realistas en una visión del futuro del país. Un liderazgo educativo capaz debe traducir estos escenarios en líneas de acción para impulsar reformas educativas

Una de las proposiciones para el futuro parece ser la movilización de nuevos participantes en el proceso educativo. Por eso, una de las áreas principales de reforma en la educación es la flexibilización de los ministerios de educación para promover, facilitar y coordinar mayor participación de nuevos grupos de la sociedad y nuevas iniciativas en la gestión educativa⁴⁴⁵. El desarrollo de nuevas iniciativas educativas en un momento en que el Estado tiene menos recursos para contribuir, así como las características propias de los escenarios que resultan de la crisis económica, requieren más proyectos basados en la colaboración entre ministerios de educación y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Este nuevo estilo de planificación, menos unilateral e impositivo, requiere profundos cambios y desarrollar nuevas destrezas en los ministerios de educación. El énfasis de ellas debe estar en la negociación, el diálogo y el objetivo de unir voluntades y estimular

⁴⁴⁵ Por ejemplo, en marzo de 1990 la División de Políticas de la UNESCO lleva a cabo, conjuntamente con la Secretaría de Educación de México, el Congreso Internacional de Planificación y Gestión de la Educación que discute el papel de la planificación en un contexto de austeridad. Para un resumen de las discusiones del Congreso véase: *Planificación y Gestión del Desarrollo Educativo*. Informe Final: UNESCO; París; 1990.

una participación de amplios sectores de la sociedad. Consustancial a este nuevo estilo de gerencia educativa, las metodologías de planificación deben enfatizar las opciones a considerarse en el debate y en la negociación de políticas educativas antes que intentar identificar soluciones óptimas. Más que modelos de programación lineal que produzcan una función óptima de asignación de recursos, serán necesarios análisis de sensibilidad que exploren los costos y beneficios de múltiples escenarios que puedan considerarse en la solución de un problema⁴⁴⁶.

En conclusión, pensamos que buena parte de los efectos de la crisis en la educación de América Latina provienen no de la crisis misma, sino de la reducción de la capacidad de negociación del sector educativo y de ciertas áreas dentro del mismo. Responder efectivamente al desafío del futuro requiere fortalecer esa capacidad de negociación y la concertación política -dentro y fuera del sector educativo, con apoyo interno y externo- para que el horizonte de largo plazo vuelva a ser importante en la formulación de políticas públicas sociales.

4. REPERCUSIONES DEL PROYECTO PRINCIPAL EN EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA.

⁴⁴⁶ Op. Cit.; *Boletín del Proyecto Principal*; N° 23; p. 23. En este sentido, Lourie propone el concepto de pilotaje estratégico como una opción de análisis de política flexible y en continua revisión como resultado de las transacciones y negociaciones entre los que toman las decisiones y otros grupos relevantes en la ejecución de las mismas. En: S. LOURIE; "Hacia un pilotaje estratégico de la educación"; *Perspectivas*; vol. N° 2; UNESCO 1989; p. 275-286.

Repercusiones en el Desarrollo Socioeconómico.

La década 1980-1990 culmina con una serie de acontecimientos regionales e internacionales que obligan a una reflexión que trasciende tanto el período temporal de los años transcurridos desde que se iniciara el proyecto Principal, como el propio análisis sectorial de la educación. Para comprender adecuadamente los fenómenos educacionales y diseñar estrategias adecuadas, hoy parece más imprescindible que nunca tener una visión general de los problemas de la educación.

En esta década, el desarrollo educativo coexiste con un retroceso experimentado por la vasta mayoría de los países de la región en el ámbito económico y social. Esto puede apreciarse mejor en la perspectiva de los logros que se materializan en decenios anteriores y, también, en los años ochenta, en relación a otros países del mundo, en particular los países industrializados de la OCDE y varios países del sudeste asiático. Es, en este sentido, que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) caracteriza esta década como una 'década perdida' y de 'aprendizaje doloroso'.

Entre 1980 y 1990 la crisis económica afecta a la educación principalmente a través de la reducción del gasto público y del deterioro de la calidad de vida de la población⁴⁴⁷. La reducción del

⁴⁴⁷ En educación, como hemos visto en páginas anteriores, la reducción promedio del gasto público se estima en un 25%, aunque se registran porcentajes mayores en algunos países. El deterioro de la calidad de vida afecta, especialmente a los sectores con ingresos medios y bajos, reduciendo fuertemente su capacidad de consumo, y sus posibilidades de incorporación al mercado de trabajo. Ver: Op. Cit: *Boletín del Proyecto Principal*, n° 24; 1991.

gasto público en educación y el deterioro de la capacidad de las familias para asumir los costos de la educación, llevan a concentrar los esfuerzos en el mantenimiento de la cobertura del sistema, sacrificando la calidad de la oferta escolar. El balance de la década, aunque existen importantes diferencias entre países, indica que la cobertura pudo ser mantenida, y en algunos casos incluso ampliada, al costo de un deterioro significativo en las condiciones de trabajo y empleo del personal docente, y en los medios y recursos que se otorgan a la educación, incluyendo la infraestructura escolar⁴⁴⁸.

La década se caracteriza como una década de defensa del desarrollo educativo y, al mismo tiempo, como una apertura de nuevas posibilidades. El concepto de apertura de posibilidades hace referencia, tanto a tendencias que comienzan a expresarse, como a condiciones objetivas que posibilitan nuevas acciones. El reconocer la existencia de estas nuevas posibilidades no implica negar que la crisis sigue siendo un significativo factor de límite. El problema de la deuda externa y los bajos índices de crecimiento económico, por ejemplo, continúan al final de los ochenta condicionando el gasto público en educación. Las políticas y estrategias educativas siguen operando con patrones de gran austeridad financiera. Pero, en el mismo contexto, es posible reconocer que ya no se concentran las energías y las propuestas exclusivamente en el reclamo de mayor disponibilidad de recursos⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ El indicador más elocuente de este deterioro es la repetición escolar, que afecta a porcentajes cercanos al 20% de los alumnos de la educación primaria específicamente en los primeros grados de escolaridad, porcentaje que suele duplicarse en los niños que provienen de familias de bajos ingresos, rurales y urbano-marginales. En: Op. Cit; *Situación Educativa en A.L.*: 1992.

⁴⁴⁹ La experiencia de estos años muestra, que los recursos financieros son una condición necesaria pero no suficiente para el logro de metas educativas, y que,

Algunos de los factores que en el contexto regional de los años ochenta influyen positivamente en el desarrollo educativo pensamos son los siguientes:

Desde el punto de vista económico, de acuerdo a documentos de la CEPAL⁴⁵⁰, "se confirmó plenamente la necesidad impostergable de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región, se tomó conciencia, de la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, y de complementarlos con políticas sectoriales de apoyo a la transformación. Se redoblaron los esfuerzos por aprovechar mejor las potencialidades de la integración regional, y se logró superar, en un grado importante, falsos dilemas referentes a la relación industria-agricultura, mercado interno-mercado externo, Estado-agentes privados y planificación-mercado."⁴⁵¹ Esta propuesta de transformación productiva con equidad preconizada por la CEPAL, pone el acento en los objetivos de competitividad internacional y equidad en un contexto institucional democrático, pluralista y participativo. Una estrategia basada en estos principios genera nuevas e importantes exigencias a la educación, que se desprenden de la necesidad de contar con un desarrollo de las capacidades humanas, tanto en cantidad como en calidad⁴⁵².

aún en contextos de gran escasez de recursos, es posible aplicar estrategias exitosas de bajo costo.

450 CEPAL/UNESCO; *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*; Santiago de Chile;1992.

451 *Ibidem*; p. 205.

452 La equidad se refiere a la manera como se distribuyen, entre diferentes grupos de una sociedad, los costos y los beneficios de una inversión. Cuando se trata de inversión en educación, la cuestión es si los costos y los beneficios se distribuyen de manera igual entre regiones, hombres y mujeres, y si diferentes grupos sociales, económicos o étnicos tienen igual oportunidad de acceso a la educación. Ahora bien, debemos establecer una distinción entre las posiciones positivas y normativas al inicio de cualquier discusión sobre equidad. La equidad

Desde el punto de vista político la consolidación de gobiernos democráticos no sólo crea mejores condiciones para la vigencia de patrones pluralistas de participación y convivencia sino que, al mismo tiempo, plantea demandas importantes al sistema educativo. Tales exigencias se orientan hacia la renovación de las fórmulas y estrategias destinadas a la formación del ciudadano en sociedades más complejas, con exigencias derivadas de los ámbitos clásicos de la participación cívica y de los ámbitos más recientes, como el cuidado del medio ambiente, la prevención de enfermedades, la lucha contra la drogadicción, o las nuevas formas de discriminación social y racial.

Por su parte, los procesos de integración regional adquieren un renovado vigor. Dichos procesos tienen lugar en un clima de ausencia de conflictos entre países y, especialmente en el ámbito interno, de una creciente conciencia de la necesidad de llegar a soluciones pacíficas y negociadas para el desarrollo de las economías nacionales. En este contexto, surgen demandas de nuevo tipo hacia la integración cultural y educativa, tanto en la base del sistema como en el nivel superior.

no sólo se refiere a la distribución o a la repartición de los recursos entre los individuos o grupos, sino que también se vincula a la noción de justicia. Cualquier determinación de la equidad debe, por lo tanto, basarse en los hechos sobre cómo se distribuyen los recursos y en los juicios normativos sobre cómo la sociedad debe distribuir los recursos. Estos juicios diferirán en este aspecto porque las sociedades difieren en sus principios filosóficos y morales. Incluso los aspectos basados en la realidad del análisis de equidad involucrarán juicios o valores sobre cómo deben ser diferenciados los grupos entre quienes se distribuirán los recursos. Es decir, el análisis de cómo se distribuyen los bienes no puede adelantarse al menos que se clasifique la población en grupos mutuamente excluyentes. Las bases de esta clasificación pueden ser el sexo, edad, la clase social, los niveles de ingreso u de ocupación, o cualquier otra variable relevante.

Las transformaciones económicas y políticas se acompañan por algunas transformaciones educativas, que son el fruto de la experiencia acumulada por los países de la región. Entre ellas, pueden mencionarse las siguientes:

- El en marco de los procesos de reforma del Estado, se generalizan las propuestas de descentralización de la administración y la gestión de los sistemas educativos. Si bien, y como ya señalamos, las experiencias y los resultados son muy diversos y resulta prematuro adelantar conclusiones, es evidente que la descentralización constituye un marco con fuertes potencialidades para incentivar la participación de nuevos actores, la adaptación curricular, la responsabilidad por los resultados de los procesos educativos y la eficiencia administrativa. Al mismo tiempo, estos procesos de descentralización también permiten reformular el rol del Estado, tanto en los niveles centrales como en los niveles locales de la administración. En el plano central se comienza a fortalecer la capacidad de evaluar resultados y de diseñar y ejecutar programas con vistas a la compensación de diferencias. En el plano local, las posibilidades de articulación entre el trabajo de la escuela con otras instituciones que se ocupan de educación, así como con otros sectores de la comunidad, son más fáciles de concebir.

- La conciencia creciente acerca del valor de la educación en las estrategias de desarrollo, impulsa procesos que, si bien son incipientes, permiten identificar aspectos en los cuales se concentran algunas de las transformaciones en un futuro inmediato. Dichas transformaciones se centran en el fortalecimiento y renovación de la enseñanza de la lecto-escritura y de las ciencias y en una utilización más sistemática de tecnologías de información, tanto en la enseñanza como en la

gestión de los sistemas educativos; en la necesidad de abrir las instituciones escolares al mundo del trabajo y de la cultura; en el reconocimiento de la diversidad cultural como factor de enriquecimiento de las propuestas educativas y en la promoción de innovaciones pedagógicas y de procesos de mejora de la calidad de la educación como uno de los ejes centrales de las estrategias de acción.

En síntesis, los países de la región enfrentan el desafío de diseñar estrategias que permitan responder a las nuevas demandas y a los retos que la transformación social plantea a la educación. Enfrentar este desafío supone incorporar en la agenda de decisiones de las autoridades educativas la dimensión del mediano y largo plazo. Desde este punto de vista, una de las enseñanzas más importantes que deja esta década de crisis, es la necesidad de reconocer la urgencia de las decisiones a largo plazo. Estas decisiones conllevan, necesariamente, algunos cambios como por ejemplo: La articulación entre el Estado y el sector privado o no gubernamental. A este respecto conviene tener claro cómo garantizar la igualdad de oportunidades en el sistema educativo con una creciente participación privada en la responsabilidad por la educación. En lo que respecta a la apertura hacia el mundo del trabajo y a la producción científico-técnica y cultural, hay que tener en cuenta cómo romper el aislamiento del sistema educativo frente al dinamismo productivo, científico y cultural de la sociedad moderna. En cuanto a la coordinación entre la administración central y la local, es conveniente reflexionar sobre los roles que debe asumir cada una, sobre los mecanismos que son más eficaces para garantizar la unidad en la diversidad. En lo que se relaciona con las políticas de financiamiento de la educación valdría la pena preguntarse cómo garantizar la afluencia de recursos estables

para la implantación de políticas educativas a largo plazo; sobre los mecanismos de compensación más eficaces, o sobre cuáles pueden ser los estímulos para una mayor participación privada en la financiación de la educación. Por último, en materia de una profesionalización creciente del personal docente deben formularse ciertos interrogantes como las estrategias a impulsar para la formación inicial y la capacitación en servicio, fórmulas para estimular la creatividad, la innovación y la mayor responsabilidad por los resultados.

Repercusiones en el Desarrollo Educativo.

Nos proponemos destacar las características más sobresalientes a nuestro juicio, del desarrollo educativo de la región en relación con el avance en el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal de Educación (aunque, evidentemente, existe una mayor variedad si el análisis se realiza a nivel de los países). Trataremos de realizar un análisis de cada una de ellas en relación con los avances y límites del Proyecto. Las dos primeras características a las que hacemos referencia, se relacionan con factores de cantidad y son fundamentales para completar la escolarización de los jóvenes y evitar así que crezca el número de analfabetos absolutos, (Es por esto que en la mayoría de los países el número de analfabetos absolutos se concentra ahora, como indicamos, en los grupos de más de 40 años de edad). Las tres últimas características que citaremos, tienen mayor influencia en los niveles de calidad de la educación y permiten enfrentar los nuevos desafíos que plantea la reducción del analfabetismo funcional. En cambio, los decretos que establecen reformas en el currículo y gran parte de los cursos de perfeccionamiento no parecen haber generado los impactos esperados.

En lo que se refiere al gasto público en educación, que cae en términos reales en 30% entre 1980 y 1985, se recupera en parte en los últimos años. Esta recuperación es mayor que el aumento en el Producto Interior Bruto y, por ende, implica que la región decide dar una mayor prioridad relativa a la educación⁴⁵³. Al parecer, a la vez que se reduce la financiación pública para la educación, se produce un aumento del gasto privado, que lo está sustituyendo. Al menos así lo sugiere *"tanto el explosivo crecimiento del mercado privado en centros y academias como el incremento en la proporción del ingreso de los hogares urbanos que se dedica a la educación"*⁴⁵⁴. La crisis económica de la década, al reducir los ingresos de las familias de nivel medio, limita un mayor crecimiento del sector privado, al menos de las escuelas que sólo subsisten del pago por los servicios que prestan. Pero ese efecto queda compensado por el incremento en el gasto de los hogares urbanos en educación que sube desde un 2.3% en 1975 a 3.4% en 1985.⁴⁵⁵

Es interesante destacar también, que la gran magnitud que alcanza la oferta de educación primaria se debe tanto al esfuerzo del sector público, como al creciente papel desempeñado por el privado como resultado del interés de los países por utilizar mecanismos de

⁴⁵³ Esto se refleja en el incremento en el porcentaje del PIB dedicado al gasto público en educación desde un 3.9% en 1980 hasta un 4.4% en 1988. Esta tendencia parece continuar hasta el final de la década, con lo que se lograría recuperar el nivel total de gastos de principios de la década del 80. Sin embargo, el gasto por habitante en 1989 sigue por debajo del nivel de 1980 y representa el equivalente de la décima parte de los recursos que destinan a educación los países industrializados. Ver al respecto: Op. Cit. ; *Situación Educativa en A.L.*; 1992; p. 47-48.

⁴⁵⁴ CEPAL/UNESCO; *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*; Santiago de Chile;1992; p. 203-4.

⁴⁵⁵ Idem.,

mercado. Gran parte de la oferta de educación en el sector rural y el urbano-marginal se logra con fondos públicos, ya que esas familias no tienen recursos con que pagar una educación privada. Uno de cada siete alumnos de la educación primaria, en la región, asiste a escuelas privadas, algunas de las cuales reciben subsidios con fondos públicos, mientras que en otras escuelas públicas se opera en convenios con instituciones privadas que seleccionan y nombran a los directores⁴⁵⁶. La participación de nuevos actores recibe un fuerte impulso a finales del período. Así, existe ahora una gran variedad de instituciones privadas, desde las escuelas vinculadas a organizaciones religiosas, hasta las organizadas con fines de lucro, pero todas tienden a concentrarse en el sector urbano.

Por otra parte, la descentralización es una de las características más sobresalientes de la década. Los países realizan acciones especialmente importantes a partir de la segunda mitad de los años 80 con el fin de conseguir mayor eficiencia, pero, como apuntamos, todavía las experiencias son incipientes como para conocer el impacto final de las mismas. Casi doce países descentralizan, al final de la década la administración educativa, ya sea a nivel provincial, departamental, o municipal. Después de varias décadas de considerar la necesidad de descentralizar, en los últimos años de la presente, parece haberse iniciado el proceso. Así observamos nuevas formas de canalizar recursos, modalidades de participación de los actores interesados en la educación y procedimientos para canalizar la información necesaria para la participación en las decisiones que la afectan. La realización de encuentros e intercambios de expertos e

⁴⁵⁶ Op. Cit.: *Situación Educativa en A.L.*; 1992; p.49.

investigadores son otras modalidades de interés en cuanto a la participación se refiere.

En cuanto a la construcción de consensos nacionales en relación a los cambios educativos, observamos cómo varios países diseñan políticas educacionales basadas en consensos nacionales que garantizan un apoyo estable al modelo de educación que cada sociedad requiere. Estas experiencias permiten, en diversos grados, integrar las opiniones de los diversos partidos políticos, regiones, sectores de la administración pública, organismos no gubernamentales, empresas, universidades, organizaciones gremiales y comunitarias y de las propias familias. La sistematización de estas experiencias en el futuro, puede facilitar el desarrollo de mecanismos y estrategias de concertación entre los diversos sectores y grupos.

Repercusiones de la Cooperación Internacional.

En la propuesta estratégica que se presenta al finalizar la década, que invita a los gobiernos de la región a rediseñar sus políticas de educación, la cooperación regional e internacional adquiere una mayor coherencia y consistencia en la medida que se multiplican los campos comunes de acción.

Los procesos de integración regional y las diversas instancias de encuentro apoyadas por organizaciones como la UNESCO, la CEPAL y otras, crean condiciones para incentivar la conformación de encuentros, donde el debate sobre las formas de afrontar los desafíos

de educación y desarrollo tienda a ser cada vez más sistemático y permanente. En efecto, las políticas de cooperación requieren tanto obtener recursos financieros que permitan superar las restricciones internas como establecer redes de intercambio y de cooperación que les permitan nutrirse con las experiencias y lecciones acumuladas en otros países.

Las organizaciones de cooperación requieren coordinar su acción en los países de forma que se utilicen los recursos racionalmente y colaborar con cada país en particular, considerando su realidad, demandas y los ideales comunes promovidas por ellas. Estos ideales son percibidos como esenciales para el desarrollo de cada realidad y de las relaciones entre naciones. Ellos están basados en la solidaridad, la equidad, la tolerancia, la paz, el respeto a los derechos humanos, la libertad, y el progreso económico y social.

La cooperación horizontal se puede incrementar en múltiples formas y aspectos. La cooperación país-país; institución-institución; comunidad-comunidad, constituye un campo de complementación de iniciativas donde el intercambio de experiencias y personas, puede contribuir a dinamizar a todos los sistemas educativos que interactúan. La descripción de innovaciones adquiere, entonces, especial importancia como elemento que puede estimular el interés en realizar acciones de cooperación horizontal. Las líneas de cooperación deben ser múltiples y diversos los mecanismos para desarrollarlas. La utilización de las redes existentes en la región constituye una base fundamental para rediseñar las políticas de cooperación regional.

En el marco de aunar esfuerzos para la mejora de la calidad de la educación sobre la base de responder a las demandas y requerimientos del desarrollo cabe dar prioridad al intercambio de experiencias de evaluación de calidad y de medición de resultados, de innovaciones que puedan servir de referencia para el desarrollo de nuevas experiencias.

En fin, la cooperación debe ser concebida como una estrategia en el sentido de ir creando lazos de comunicación sistemáticos y permanentes para una mutua estimulación regional al progreso educativo y una complementación de ideas y de esfuerzos. El aceptar que la realidad de cada país forma parte del destino de una región convierte a la cooperación regional e internacional en uno de los factores claves para alcanzar más altos niveles de desarrollo educativo de manera amplia y equitativa.

5. CONCLUSIONES:

Evaluación, Expectativas y Proyecciones.

Al finalizar la década, podemos reconocer la existencia de condicionamientos y desafíos de orden económico, político y social que afectan la ejecución de los Planes Nacionales y del II Plan Regional, y que dificultan en el futuro, la formulación y aplicación de políticas y estrategias en el área educativa. Dichos elementos son, por una parte, la persistencia de los efectos negativos de la grave crisis económica, que tiene un impacto más allá del ámbito propio de las estructuras

económicas y, por otra, la consolidación de los procesos democráticos en la región.

Uno de los efectos más negativos de la crisis económica en la mayoría de los países, resulta ser la reducción del gasto público destinado a la educación. Esta reducción, que sitúa los presupuestos por debajo de niveles aceptables durante un largo período, se traduce en un marcado deterioro de la oferta educativa del sector público. Los principales indicadores del deterioro son: las condiciones de trabajo, empleo y valoración social del personal docente; los medios y recursos educativos disponibles; la infraestructura de las escuelas y los programas de asistencia a los alumnos. Esta situación, a su vez, repercute en el mantenimiento de altos índices de analfabetismo, baja escolaridad, repetición, fracaso escolar y deserción; en la disminución del bajo crecimiento de la enseñanza postobligatoria, especialmente entre las familias de bajos recursos económicos; en el aumento de la segmentación interna del sistema y en un deterioro de la calidad de la educación.

Esta crisis revela también la existencia, según el Comité, de una *tendencia más profunda en el ámbito de la educación: "la pérdida de dinamismo y el agotamiento de una concepción y de un estilo de desarrollo educativo que no ha sido capaz de conciliar el crecimiento cuantitativo con niveles satisfactorios de calidad y equidad"*⁴⁵⁷. Efectivamente, dicho estilo, centrado principalmente en la legítima expansión de la cobertura, se caracteriza por: una administración centralizada, burocrática y, frecuentemente, con rasgos autoritarios; una visión de corto plazo en la toma de decisiones; un significativo

⁴⁵⁷ Op. Cit.: IV Reunión del Comité; 1991: p. 20.

aislamiento en relación con otros sectores del Estado y de la sociedad; una oferta educativa homogénea para poblaciones heterogéneas; procesos educativos centrados más en la enseñanza que en el aprendizaje y un mayor énfasis en los medios y diseños curriculares que en el rol profesional de los docentes. De ahí que, al final del primer decenio del Proyecto Principal, los países de la región se encuentren frente al desafío de definir una concepción y un nuevo estilo de desarrollo educativo que satisfaga tanto las metas no cumplidas del pasado, como las exigencias del futuro.

Esta situación de crisis y las manifestaciones de demandas democráticas, estimulan la formulación de propuestas, compartidas por un creciente número de gobiernos, tendientes a la reactivación de las economías mediante la transformación de las estructuras productivas, al fortalecimiento de los procesos de integración regional y a la búsqueda de un modelo de desarrollo más equitativo, como fundamentos de una nueva estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe en los años noventa⁴⁵⁸. Dichas propuestas destacan la doble contribución que debe hacer la educación, tanto como elemento clave de una política social que promueva un tipo de desarrollo con mayor equidad, como en la formación de recursos humanos capaces de incorporarse activamente a un mundo del trabajo que reviste nuevas características.

En este sentido, el Comité se muestra convencido de que los sistemas educativos en los países de la región se encuentran en un

⁴⁵⁸ Propuestas contenidas en el documento: *Transformación productiva con equidad*. Aceptada en la XXIII Reunión de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), celebrada entre el 3 y el 11 de mayo de 1990 en Caracas; Venezuela. CEPAL; Santiago de Chile; 1990.

momento estratégico de superación de una etapa y de inicio de otra. Estima, además, que tanto en el contexto externo en el cual se desarrolla la educación, como en el interior del sistema, se dan un conjunto de condiciones, necesidades y posibilidades que generan demandas de nuevo tipo para la superación del desfase tradicional entre educación y necesidades sociales. En vista de todo esto, el Comité *"señala la necesidad de iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo a través de un nuevo estilo de gestión"*⁴⁵⁹ que responda, en un contexto de carencia de recursos, al triple desafío de: mejorar la eficacia del sistema, volviéndolo más relevante desde el punto de vista cultural y ambiental, y más pertinente desde el punto de vista de su utilidad para los individuos y la sociedad; mejorar la equidad en la distribución del servicio educativo, es decir, ofrecer una educación de alta calidad a los sectores de población prioritarios: urbano-marginales, rurales, población en condiciones de pobreza, población indígena, mujeres, desertores y excluidos del sistema escolar; mejorar la eficiencia del sistema, desarrollando la capacidad de optimizar el uso de los recursos a efectos de su buena marcha interna, lo cual implica mejorar considerablemente la calidad de la educación.

⁴⁵⁹ La gestión se concibe, en este contexto y en sentido amplio, como la conducción de los sistemas y los procesos educativos. Op. Cit., IV Reunión del Comité Regional; 1991; p. 22.

6. PROSPECTIVA.

El Nuevo Discurso Educativo.

El realismo que caracteriza a todos los diagnósticos que de la situación educativa en la región se hacen en las distintas reuniones a las que hemos hecho referencia, es el punto de partida de un significativo cambio de actitud que se produce al finalizar la década de los ochenta. Resulta evidente que no basta con lamentar la falta de medios. La demanda de mayores recursos debe estar acompañada por serios esfuerzos de transformación interna en los estilos de gestión y de desarrollo educativo, que garanticen mayores niveles de eficiencia y de adecuación a los nuevos retos que imponen los procesos de modernización en contextos democráticos. En forma embrionaria, la citada Reunión de Guatemala identifica tres grandes ejes de esa transformación interna.

El primero de ellos, de carácter fundamentalmente estratégico, es la necesidad de combinar las políticas destinadas a enfrentar los problemas urgentes, con el diseño de estrategias de largo plazo. Sólo con una clara visión prospectiva será posible enfrentar la coyuntura y decidir en qué prioridades invertir los escasos recursos disponibles.

El segundo elemento es la necesidad de promover consensos educativos nacionales. La continuidad de las políticas de largo plazo sólo se logra si existe un alto grado de consenso de todos los actores. El clima democrático que ahora vive la región y que se consolida progresivamente, constituye un factor que hace posible, más que nunca, el logro de estos consensos. Pero también es importante advertir, que la formulación de consensos nacionales en educación es posible y necesaria porque todos los sectores de la comunidad advierten la crucial importancia de la educación en las estrategias de desarrollo.

La tercera aportación importante de la reunión de Guatemala, es el reconocimiento de la necesidad de modificar los estilos de gestión educativa introduciendo mayores cuotas de responsabilidad por los resultados. Los mayores recursos financieros y la voluntad política de todos los sectores son condiciones necesarias, pero no suficientes, para el cambio. El propio sistema educativo, en sus modalidades de administración, en sus pautas pedagógicas, debe asumir mayores cotas de responsabilidad para responder a las demandas sociales. La ruptura del aislamiento corporativo que caracteriza a los sistemas educativos constituye, desde este punto de vista, el principal obstáculo para superar la crisis de legitimidad.

En este sentido se expresa el Dr. General de la UNESCO: *"Estamos ante una nueva oportunidad... se trata, nada más y nada menos, que de iniciar el cambio de una nueva estrategia educativa que responda al desafío de satisfacer las demandas de la transformación productiva, de la equidad social y de la democratización política. Los estilos tradicionales de acción han agotado sus posibilidades y los pueblos*

*demandan imperiosamente un cambio de rumbo... La construcción de este nuevo camino ya cuenta con algunos pasos importantes. El más destacado y reciente es, sin ninguna duda, la Conferencia Mundial de Educación para Todos, que se llevó a cabo en Jomtien*⁴⁶⁰.

Efectivamente, Jomtien aporta elementos clave para la definición de esta nueva estrategia⁴⁶¹. No se trata de presentar esquemas con pretensión de validez en cualquier lugar y contexto social. Ante la diversidad, la complejidad y la globalidad, una de las ideas clave de Jomtien es, precisamente, la necesidad de diversificar las estrategias de acción para que respondan efectivamente a las necesidades reales de las poblaciones. Jomtien nos permite identificar al menos cuatro conceptos clave, que tienen validez general y una fuerte potencialidad que orientarán en adelante, las discusiones y las acciones educativas de la región Latinoamericana y por ende el Proyecto Principal de Educación.

En primer lugar, Jomtien reafirma, claramente, el principio según el cual las acciones educativas no pueden ser acciones aisladas. Las acciones educativas, si no van acompañadas de programas articulados con las áreas del empleo, la alimentación, la salud, la comunicación, no logran un impacto significativo y duradero. Intersectorialidad, diversificación en las formas de intervención, sistematización en las estrategias, son términos que, desde diferentes ángulos y

⁴⁶⁰ Discurso del Sr. Federico Mayor Zaragoza, Director General de la UNESCO; en: Op. Cit.; *Cuarta Reunión del Comité Regional*; 1991; AnexoII; p. 6. Estas ideas se recogen también en la Conferencia General de 1989. Op. Cit.; Conferencia General; 1989; p. 15. (Plan a Plazo Medio 1990-1995).

⁴⁶¹ Puede consultarse al respecto: *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*; 5-9 de Marzo de 1990; Jomtien; Tailandia; WCEFA; Nueva York; 1990.

concepciones, tienden a destacar una idea fundamental: superar el aislamiento de la acción educativa.

En segundo lugar, Jomtien consagra el principio según el cual la educación es responsabilidad de todos. Deben establecerse nuevas alianzas entre los diferentes sectores de la administración pública, entre ella y los organismos no gubernamentales, los medios de comunicación, las empresas y los organismos comunitarios. Alianzas a escala internacional, regional, subregional, nacional, provincial y municipal.

En tercer lugar, Jomtien nos recuerda que la educación tiene sentido sólo si se traduce en aprendizajes efectivos, es decir, en la adquisición de conocimientos, en el desarrollo de la capacidad de razonar y en la interiorización de valores. Dicho en otros términos, se debe poner el acento en el derecho de todas las personas a satisfacer sus necesidades educativas fundamentales.

En cuarto lugar, Jomtien reafirma el compromiso de la comunidad internacional con el objetivo de satisfacer las necesidades educativas de toda la población. Además del significado de la declaración aprobada en Jomtien con respecto a la necesidad de resolver los graves desequilibrios económicos internacionales, este compromiso contiene otros dos elementos clave para orientar las acciones. El primero es que la educación constituye una prioridad para la cooperación internacional. Esto significa que, después de varias décadas de cooperación para el desarrollo basadas prioritariamente en inversiones en sectores directamente productivos, ahora la comunidad internacional reconoce que la cooperación debe orientarse hacia la

inversión en las personas. El segundo elemento de este compromiso internacional es la firme voluntad de las agencias de cooperación para trabajar en forma coordinada y cooperativa.

Estas líneas programáticas de acción, en lo que se refiere a la educación, presentan en su concepción y en sus contenidos y estrategias, dimensiones y aspectos que se interrelacionan con el Proyecto Principal de Educación y con sus orientaciones programáticas, y son materia que sirve de base para una mayor consolidación de actividades coordinadas en el futuro. Efectivamente, esto se pone de manifiesto en la Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal (PROMEDLAC IV)⁴⁶² que, por la importancia de los contenidos de los textos aprobados y el clima que se vive durante las deliberaciones, se la califica de histórica.

¿Qué es lo nuevo de PROMEDLAC IV? En primer lugar, el reconocimiento de que una etapa de desarrollo educativo ha terminado y que comienza a caminar un período distinto⁴⁶³. Pero además de sostener la necesidad de comenzar una andadura diferente, define las líneas básicas de ese nuevo camino. En este sentido, el texto de la Declaración de Quito⁴⁶⁴, constituye un documento que sintetiza

⁴⁶² PROMEDLAC IV constituye la primera reunión regional después de la Conferencia de Jomteín. En esta materia conviene destacar los importantes puntos de convergencia entre uno y otro evento, los cuales se materializan en la Declaración de Quito que ha sido considerada un hito en el desarrollo de la educación en América Latina y el Caribe, tanto por los aspectos técnicos cuanto por la voluntad política que contiene este documento.

⁴⁶³ Como ya observamos, este reconocimiento ya está latente y ha sido expresado en reuniones previas. La Reunión de Guatemala (PROMEDLAC III), las reuniones preparatorias de la Conferencia Mundial de Educación para Todos y la propia participación latinoamericana en Jomteín, son hitos importantes en este proceso. Pero PROMEDLAC IV ratifica esta convicción, y lo hace con la fuerza que brinda la presencia masiva de los ministros de educación de la región.

⁴⁶⁴ *Declaración de Quito*; en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; n° 24; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; abril; 1991; p. 44.

los puntos básicos sobre los cuales se establece el consenso regional en relación a la nueva estrategia: la necesidad de acuerdos nacionales acerca de las políticas educativas; la intersectorialidad; los requerimientos de modificar los estilos de gestión introduciendo modalidades de acción que fortalezcan los niveles de responsabilidad por los resultados; el énfasis en las acciones sobre la demanda educativa; la ruptura del corporativismo educativo; la satisfacción de las necesidades educativas básicas como criterio de transformación curricular; la solidaridad interna y la solidaridad internacional como elementos centrales para el éxito de las propuestas; la articulación entre planes de emergencia y planes de largo plazo; y otra serie de elementos que se encuentran detallados en el texto de la recomendación aprobada en la reunión. Todos, constituyen las líneas claves del nuevo discurso educativo.

El segundo aspecto que se destaca de PROMEDIAC IV, es el fortalecimiento de los vínculos de cooperación en varios niveles diferentes. Uno de ellos, es el vínculo entre los países: acuerdos bilaterales, subregionales, entre países de América Latina y del Caribe anglófono; acuerdos formales y no formales. Todo ello se fortalece antes y durante la reunión y, seguramente, constituya uno de los elementos claves en el futuro próximo. La integración regional es, ahora más que nunca, una realidad dinámica. El otro, los vínculos entre el Estado y los organismos no gubernamentales. La presencia de ellos y el reconocimiento de la necesidad de articularse es una constante durante la reunión. Por último, los vínculos entre los diferentes organismos de cooperación.

Después de PROMEDLAC IV parece claro que el Proyecto Principal deja de ser exclusivamente el de la UNESCO y de los ministerios de educación, para pasar a ser el Proyecto de todas las agencias e instituciones comprometidas con los objetivos de la educación para todos.

Los Grandes Desafíos de la Nueva Etapa de Desarrollo Educativo.

De lo anterior se desprende un conjunto de desafíos para avanzar hacia el logro de los objetivos del Proyecto Principal de Educación, en consonancia con la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación para Todos. En un contexto en que la educación pasa a tener un papel protagonista en los nuevos modelos de desarrollo, se pueden señalar dos grandes desafíos para entrar en una nueva etapa de desarrollo educativo en la región.

El primer desafío consiste en la formulación de grandes acuerdos nacionales en educación, capaces de legitimar y dar continuidad a las políticas y estrategias educativas. El segundo consiste en la introducción de niveles más altos de dinamismo en los sistemas educativos mediante la implantación de estrategias que rompan el aislamiento actual de la educación y entreguen a los actores del proceso educativo, mayor autonomía en las decisiones que correspondan, así como mayores niveles de responsabilidad en los resultados.

La posibilidad de iniciar una nueva etapa en el desarrollo educativo de la región se encuentra favorecida por la existencia de un contexto sociopolítico propicio, capaz de asegurar la participación de los diversos agentes sociales en estrategias que permitan el logro de sus objetivos y metas. Un contexto sociopolítico favorable depende, sin lugar a dudas, de factores tales como la existencia de un consenso social y político explícito en torno a una línea de desarrollo educativo que se articule coherentemente con las tendencias del desarrollo nacional. La conformación de acuerdos nacionales en torno a la educación se plantea como un mecanismo posible para dotar a las acciones educativas de un apoyo sociopolítico capaz de garantizar una de las condiciones de éxito de las estrategias educativas, es decir, la continuidad.

Los países de América Latina y el Caribe disponen de algunos acuerdos básicos en torno a la educación, al igual que en otras materias. A este respecto, conviene recordar que en la gran mayoría de los países se decreta constitucionalmente el derecho a la educación, y se define la especial responsabilidad que le cabe al Estado en el cumplimiento de tal derecho. A nivel regional, el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe define objetivos y prioridades hasta el año 2000. La conformación de planes nacionales permite que los gobiernos traduzcan el acuerdo regional en políticas y estrategias de movilización de recursos para el cumplimiento de dichos objetivos. Al finalizar la década, se aprecia la necesidad de entrar en una nueva etapa de desarrollo educativo que implique actualizar y fortalecer los acuerdos regionales y nacionales, adoptando nuevas políticas y estrategias capaces de articular la educación con los nuevos modelos de desarrollo económico, político, social y cultural.

Por otra parte, desde una perspectiva internacional, la Conferencia Mundial de Educación para Todos identifica objetivos y metas para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. En la Declaración y en el Marco de Acción aprobado por la Conferencia, se consagra la conveniencia de conformar acuerdos nacionales para el logro de estos objetivos. *"Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y de organización necesarios para esa tarea"*⁴⁶⁵.

Esta invitación a suscribir un acuerdo nacional sobre educación, supone rescatar los acuerdos existentes y generar otros, articulándose entre sí de tal manera que expresen la renovación de la voluntad política de entrar en una nueva etapa de desarrollo educativo. Efectivamente, el logro de un acuerdo nacional conlleva la formalización de una voluntad política que señale el compromiso, entre la sociedad política y la sociedad civil, de aunar esfuerzos para la satisfacción de la demanda social de educación. Desde el punto de vista formal, dichos acuerdos pueden asumir muy diversas formas que pueden ir desde la promulgación de leyes generales hasta la concreción de compromisos específicos. En estos términos, el establecimiento de un acuerdo nacional en educación supone la apertura de un debate sobre los aspectos más significativos del desarrollo educativo y de su articulación con las estrategias del desarrollo global. Al mismo tiempo, el establecer mecanismos para conformar un acuerdo nacional sobre educación compromete la

⁴⁶⁵ Op. Cit.; Declaración Mundial; 1990; p. 7.

responsabilidad de los gobiernos, de los partidos políticos y de los actores sociales en general. Las estructuras democráticas de gobierno poseen mecanismos destinados a estos efectos, tanto a nivel de sus parlamentos como en las relaciones del Estado con los diversos actores políticos, económicos y sociales.

Los contenidos de los acuerdos nacionales varían según los países, ya que no poseen una delimitación a priori, ni una validez de carácter universal. En este sentido, las posibilidades de construcción de consensos básicos en educación depende de cada realidad nacional, según sea la capacidad de conciliación de intereses, de la construcción de alianzas, del establecimiento de compromisos sociales a corto y largo plazo, y de la capacidad de concertación de acciones o de cooperación social. En términos generales, los acuerdos nacionales pueden consagrar, entre otros, consensos básicos de otorgar a la educación una alta prioridad en la asignación de recursos⁴⁶⁶. Un consenso nacional acerca de la prioridad de una inversión educativa sostenida en el tiempo es una condición necesaria para el logro de los objetivos de transformación productiva con equidad. Por otra parte, los acuerdos básicos permiten definir prioridades en la inversión de los recursos asignados a la educación. El acuerdo nacional sobre dónde invertir prioritariamente los recursos, es una condición necesaria para que las acciones puedan acumular resultados y la inversión brinde frutos positivos. Además, los acuerdos básicos mueven a redefinir los roles del Estado y del sector privado, de la administración central y de las administraciones locales. Acuerdos sobre estos puntos son

⁴⁶⁶ En esta materia, cálculos efectuados a nivel mundial indican que con el equivalente de dos días de gastos militares o el 2% del servicio de la deuda externa se puede financiar la universalización de la escuela básica. A nivel de la región, las posibilidades no parecen ser muy distintas.

necesarios para una participación coherente de los entes del Estado y de la comunidad y exigen un aprovechamiento óptimo de los recursos y una definición adecuada de las actividades a emprender y de las responsabilidades que hay que asumir. Asimismo, los acuerdos básicos permiten visualizar la necesidad y definir los mecanismos de concertación, en la toma de decisiones en materia de educación. Acuerdos sobre mecanismos de consultas y sobre participación de diferentes sectores en la dirección de las instituciones educativas son fundamentales para garantizar canales rápidos de comunicación y ajuste a los planes de ejecución. El advenimiento de gobiernos democráticos en la región crea condiciones favorables para que las nuevas políticas y estrategias educativas puedan contar con una mayor legitimidad y espacios para la participación y la concertación de acciones. La definición del papel del Estado en los nuevos estilos de desarrollo, requiere ser acompañada de acuerdos nacionales que, al mismo tiempo de asegurar continuidad a las políticas, puedan garantizar la concurrencia de renovados actores en el logro de los objetivos trazados para la educación.

El segundo desafío que enfrenta la implementación de las estrategias educativas consiste en dotar a los sistemas de bases estables para su dinamización. Al respecto, es posible identificar tres fuentes de dinamismo que pueden complementar los acuerdos nacionales en materia de objetivos y de movilización nacional. Dichas fuentes son, por una parte, los factores que influyen directamente en los procesos educativos y, por otra, los mecanismos de cooperación regional e internacional.

Romper el inmovilismo y la rigidez de los sistemas educativos no es una tarea simple. La acción en este sentido debe tener un carácter sistemático, sin que, en situaciones y en momentos históricos concretos, cada responsable de la toma de decisiones defina un modo particular de intervención que puede privilegiar un aspecto sobre otros. Lo importante, en definitiva, es reconocer la existencia de los diferentes niveles de acción y su articulación, tratando de no actuar en forma unilateral o unidimensional. El aislamiento, la discontinuidad y la rigidez organizativa constituyen obstáculos directamente ligados a la administración y gestión de los sistemas educativos. La modernización administrativa procura dotar de mayor eficiencia a la organización de los recursos existentes, junto a una gestión democrática destinada a crear condiciones para que el personal que trabaje en ella pueda ser más eficaz. Tanto la modernización como la democratización de la gestión constituyen criterios de acción destinados a dinamizar el factor humano involucrado en los sistemas educativos para que éstos, a su vez, puedan potenciar los recursos técnicos existentes, y dar mayor coherencia a una acción educativa en que se pretende compatibilizar la responsabilidad con la autonomía y la creatividad con el cumplimiento de planes nacionales y locales de educación.

Para que la administración y la gestión de la educación jueguen un rol dinamizador, es fundamental el fortalecimiento de los sistemas de información, en favor tanto de los administradores como del público. La información está llamada a jugar un papel decisivo en la reactivación de los sistemas educativos, en la medida que permita intervenciones más pertinentes y niveles más calificados de demanda educativa. La evaluación de los resultados del sistema educativo

constituye una de las bases para su articulación con las nuevas demandas educativas y con las posibilidades de acrecentar su eficiencia. La construcción de sistemas permanentes de evaluación global y particular de los logros, constituye una tendencia destinada a dinamizar un sistema que carece, en gran medida, de antecedentes para su modificación. En estos procesos es en donde se juega, en definitiva, el logro de los objetivos propuestos por el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Es en ellos, donde se ponen en juego las oportunidades de aprendizaje de los alumnos y las situaciones de enseñanza que en última instancia dan sentido a otros factores presentes en el sistema educativo.

El juicio general sobre el inmovilismo o sobre el débil dinamismo de los sistemas educativos para un desarrollo acorde con las demandas se basa, en gran medida, en el contenido y forma de estos procesos educativos. A su vez existe un fuerte consenso frente a los problemas de bajo rendimiento, de fracaso, de repetición y de deserción escolar, así como ante las insuficiencias de formación que presentan los egresados del sistema, todo lo cual exige la urgente adopción de acciones sistemáticas de renovación de estos procesos. Es evidente también, que sobre esta materia no se parte de cero, y que existe una experiencia acumulada en la región. En la mayoría de los países existen o han existido reformas curriculares que pretenden abordar el problema y se experimentan innovaciones aisladas que no logran establecer una tendencia sostenida de renovación pedagógica en los países. También se observa análogamente esto en relación con la dinámica de la descentralización. Es probable que los procesos educativos carezcan, hasta el momento, de un contexto interno y externo favorable a una renovación pedagógica. La racionalización

administrativa y la democratización de la gestión están llamadas a generar ese contexto interno. La apertura de un debate que acreciente la conciencia de la importancia de la educación para el desarrollo individual o social puede contribuir a generar condiciones en el contexto externo.

La complejidad de los procesos educativos obliga a trabajar de manera sistemática y enérgica en una pluralidad de acciones para sostener una dinámica de renovación. La renovación de los procesos educativos, como uno de los pilares de una estrategia global destinada a dinamizarlos, requiere articular acciones en direcciones tales como: una política integral para el personal de educación, profesionalizando el rol docente; currículos más flexibles y pertinentes; mayor protagonismo de los alumnos en el aprendizaje; mayor producción y mejor utilización de los medios educativos y de comunicación social; una participación mayor de las organizaciones docentes; en fin, un desarrollo del saber pedagógico.

Perspectivas de la Cooperación Regional e Internacional.

La historia de la cooperación regional e internacional demuestra que no sólo constituyó una fuente de recursos para los países de América Latina y el Caribe sino que ha sido, también, un factor de dinamización de los sistemas educativos. La cooperación regional influyó en muchos esfuerzos emprendidos por los países en materia de legislación, de reforma y de innovación educativa, de intercambio de personas y de experiencias, lo que ha permitido que los países se

beneficiasen mutuamente. La amplia gama de cooperación regional e internacional que tuvo lugar en el pasado ha conseguido dinamizar y apoyar los sistemas educativos nacionales estimulando su incentivación, para que cada país pueda formar parte del esfuerzo regional y mundial de desarrollo educativo. El cierre de fronteras, la ausencia de control social, la atomización y el aislamiento constituyen factores que contribuyen al inmovilismo, a la ausencia de cambios y al fortalecimiento de las resistencias al cambio. Por el contrario, la apertura de las fronteras, la transparencia, la articulación y el trabajo conjunto, demuestran, más bien, ser factores que contribuyen a que los sujetos dignifiquen su acción y doten de nuevo sentido y nuevas energías individuales y sociales a los sistemas educativos. Por esto, la dinamización de los sistemas educativos tiene que entenderse como una causa regional e internacional, donde la cooperación se convierta en una condición necesaria del desarrollo educativo de cada país.

La atmósfera de finales de los años ochenta en materia de cooperación regional e internacional, tanto en los países latinoamericanos como en las organizaciones internacionales, parece ser mucho más propicia que la reinante en décadas anteriores para caminar en una nueva dirección. Los años sesenta fueron años de iniciación y configuración, de experimentar para afianzar la cooperación vertical. Los setenta constituyeron un período importante de transición en el que se examinaron de forma crítica muchos dogmas convencionales sobre la educación, el desarrollo y la cooperación que fueron modificados o rechazados. Fue la década en la que más atención se prestó a planteamientos de cooperación horizontal nuevos y alternativos y, en algunos casos, se comenzó a caminar en esas nuevas direcciones. Lo sucedido en los años setenta creó las condiciones

precisas, y también el cambio de actitudes y percepciones, para una aceleración importante hacia cambios inaplazables en los años ochenta, y para mejoras de largo plazo en todo el proceso de cooperación. Queda por ver si seremos capaces en el futuro de aprovechar las condiciones favorables, en cualquier caso, las posibilidades existen.

Cambios en los Estilos de Desarrollo en el Futuro de América Latina.

Con anterioridad hemos mencionado la importancia que el marco internacional ha tenido para América Latina al influenciar decisivamente sobre las posibilidades y modalidades del desarrollo de los países de la región. Por este motivo numerosos estudiosos latinoamericanos han puesto un énfasis especial en el logro de la cooperación internacional.⁴⁶⁷

Sin embargo, también numerosos estudiosos como Martner hacen hincapié, a finales de los ochenta, en la necesidad de reorientar el desarrollo de la región *"hacia adentro y desde dentro"*⁴⁶⁸, impulsando una estrategia que dinamice las economías y mejore los niveles de vida de la población. El punto clave de tal estrategia consiste en encontrar nuevas fuentes de dinamismo, toda vez que tanto la demanda internacional como la interna, han tendido a agotarse. En estas condiciones, el autor resalta la importancia que tendría un esfuerzo de integración regional.

⁴⁶⁷ Pueden verse al respecto las opiniones al respecto de: José MEDINA, Raúl PRÉBISCH, o Gonzalo MARTNER; en: "Notas sobre la Economía y el Desarrollo", n° 457-458, enero/febrero, 1988, CEPAL.

⁴⁶⁸ *Ibidem*: p. 2.

Pero al mismo tiempo, cuando se propone la necesidad de reorientar el desarrollo, surge de inmediato el interrogante acerca de quiénes, qué actores sociales, tomarán la responsabilidad de la tarea. Marshall Wolfe insiste en la importancia de que se produzca una "toma de conciencia" mediante la cual los actores logren "ideas coherentes y compatibles entre sí sobre sus papeles y sobre la nueva sociedad buscada a través del desarrollo"⁴⁶⁹. En este proceso asigna el autor prioridad a la democracia pluralista sobre la eficiencia en la formación de la política para el desarrollo, no sólo como valor en sí mismo, sino como medio de restringir los excesos de racionalidad en la definición de papeles. En efecto, sería muy difícil para cualquier actor social dadas las circunstancias por las que atraviesa la región, imponer su modelo de desarrollo, actitud que probablemente ha ampliado la disposición a buscar alternativas coherentes a través de la deliberación libre, racional y pública. Así Wolfe, deja planteada la necesidad de contribuir para que los actores sociales puedan orientarse de manera más consciente, coherente y realista en la búsqueda de estilos de desarrollo democráticos y equitativos⁴⁷⁰.

⁴⁶⁹ Idem.

⁴⁷⁰ En lo que se refiere a la situación y las perspectivas del Estado como actor social, Aníbal Pinto, llama la atención sobre la embestida conservadora o neoliberal contra el Estado. Dicha embestida, que abarca a medios académicos, instituciones estatales y agencias internacionales, tiene entre sus objetivos centrales el de reducir la órbita de acción e influencia del Estado; reducir el gasto público y los impuestos sobre los ingresos privados; privatizar empresas públicas; consolidar el imperio del mercado y prescindir de la planificación; y por último, circunscribir la acción social del Estado al alivio de la extrema pobreza. También hace referencia a la significación del Estado en América Latina, que se expresa en que, en general, ha sido un nudo constitutivo de la formación de las naciones, ha tenido una función decisiva en la captación de recursos para estimular el desarrollo económico y social, y su sector de empresas públicas ha jugado un papel crucial en la formación del aparato productivo. Pese a la furia de la embestida conservadora sobre el Estado, considera probable que se produzca una reacción frente a la misma, y subraya la necesidad de que el fortalecimiento del Estado vaya unido a la consolidación y profundización de la democracia. Citado por Wolfe en: *Ibidem.*: p. 4.

En fin, se trata de hacer viable, en el futuro, un enfoque integrado del desarrollo para el logro del crecimiento y la equidad en forma simultánea, y no secuencial, a través de políticas sociales de efectos distributivos, productivos y de eficiencia. A propósito de la equidad se hace necesario reflexionar sobre el verdadero sentido y alcance del término (la equidad se legitima hoy no sólo por su valor ético sino económico), insuficientemente desarrollado pero imprescindible como argumento ético basado en la solidaridad.

Perspectivas Futuras de la UNESCO en América Latina.

Hemos analizado en páginas anteriores las características del programa de acción de la UNESCO en la región latinoamericana. En lo que sigue, haremos una breve referencia al Programa de acción futuro de la Organización, por las proyecciones que tiene en el desarrollo educativo y en la cooperación regional e internacional en el devenir de América Latina.

El nuevo marco programático de mediano plazo⁴⁷¹, pretende expresar, por una parte, la identidad, el espíritu y los objetivos latinoamericanos y de la Organización y, por otra, de forma correspondiente, están concebidos los temas centrales de la educación, considerándolos en estrecha vinculación con los procesos políticos nacionales, regionales y aún mundiales, lo que desafía su capacidad

⁴⁷¹ Nos referimos, naturalmente, al Tercer Plan a Plazo Medio 1990-1995, y a la segunda fase de aplicación del Proyecto Principal de Educación 1990-2000

para favorecer la articulación nacional y las variadas estrategias, formas y esfuerzos de integración entre los países. De esta forma, se propone vincular estas líneas educativas con las políticas sociales de cada país y con los demás sectores del desarrollo en la perspectiva de afianzar una mayor presencia de las localidades en el desarrollo nacional, lo que significa desde la educación replantear el papel de la unidad educativa en el marco político-administrativo y técnico-pedagógico. Por esto, las líneas centrales del Plan se concentran en dos objetivos fundamentalmente.

En primer lugar, los nuevos escenarios y las nuevas políticas para Latinoamérica se orientan hacia la reflexión y la caracterización de las situaciones y problemas que en la actualidad y en el futuro deberán enfrentar los países latinoamericanos. Esto ha de servir de punto de referencia para establecer políticas y estrategias de acción dirigidas a la mejora de la calidad de los procesos en los campos de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.

En segundo lugar, la cooperación latinoamericana en el marco de los desafíos de la integración, tiene por finalidad colaborar en la consolidación de los procesos de articulación interna y de integración regional, mediante la movilización de recursos y la concertación de esfuerzos en ámbitos prioritarios en los campos de competencia de la Organización.

La finalización del primer período de aplicación del Proyecto Principal (80-90), y el inicio del segundo (90-2000), tiene lugar en un momento histórico de especial importancia para el futuro del desarrollo educativo de la región. En principio, parece existir consenso

en reconocer que la educación jugará un papel decisivo en las estrategias de desarrollo con las cuales las sociedades latinoamericanas y del Caribe enfrentarán el desafío de la transformación productiva con equidad. En términos generales, eso implica admitir que serán necesarios profundos cambios en los estilos tradicionales de acción educativa para responder a las demandas de un nuevo modelo de desarrollo basado en el logro de altos niveles de competitividad internacional y de equidad social en un contexto institucional democrático, pluralista y participativo.

CONCLUSIONES GENERALES.

Aunque pueda resultar reiterativo, que lo es, estamos convencidas, en estas últimas páginas finalizamos como comenzamos. Nuevamente nos resulta de gran dificultad siquiera esbozar unas necesarias conclusiones. Las razones continúan siendo de tipo personal, quizá mucho más, porque a estas alturas, lo afectivo, lo emocional, incluso lo pasional, están más a flor de piel. Si Alguien nos dijo al comenzar esta tesis que acabaríamos enamorándonos de ella, ahora, no nos queda más remedio que darle la razón.

Sobre la base de estas consideraciones, sin que sirvan de excusa y sin intención de eludir la dificultad, y en cierto modo responsabilidad de concluir, nos disponemos a ello en lo que sigue.

De los principios y teorías que presiden, durante los tres decenios, las relaciones internacionales y la cooperación internacional se desprende, implícitamente, la necesidad de una diversidad de métodos y de soluciones, de sistemas sociopolíticos y socioeconómicos y de modelos socioculturales. Pero muchas veces existe contradicción entre los principios profesados y las realidades de la acción y de la ejecución. Por toda clase de razones, internas y externas, políticas y sociológicas, y a causa de presiones exteriores y de valores prestados, la tendencia a la uniformidad supera en mucho la tendencia a la diversidad. No sólo son responsables de esa orientación los numerosos países que practican la asistencia bilateral; también lo son en gran parte las instituciones de las Naciones Unidas en su conjunto. Esto se debe, pensamos, a que las políticas de ayuda y los diversos programas

de asistencia técnica se apoyan en la misma teoría de desarrollo. A pesar de ello, los países subdesarrollados han ido encontrando, poco a poco, su propio camino, y cada vez toman más conciencia de su independencia y de su autonomía, no sólo en el plano geopolítico, sino también en cuanto concierne a los diversos aspectos de la vida, a las opciones de civilización y a los valores culturales.

Aunque resulte evidente, como hemos sostenido con anterioridad que la libre elección de una estrategia de desarrollo adecuada es importante, lo cierto es que habría que preguntarse si los países tienen verdaderamente una capacidad de elegir una estrategia mejor que otra. Efectivamente, la elección de una estrategia de desarrollo determinada se encuentra fuertemente condicionada por la ideología y los intereses materiales de las clases dirigentes del país; por las relaciones económicas internacionales y, finalmente, por las presiones de los organismos internacionales. Es por esto que, en consecuencia, una adecuada cooperación al desarrollo debe, pues, considerar estos tres aspectos tantas veces reiterados: la búsqueda de la estrategia de desarrollo que mejor se adecúe a las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales del país en cuestión, y en la que el Estado debe desempeñar un papel significativo; el cambio en el orden económico internacional actualmente vigente; y el cambio en las estrategias de actuación de los organismos internacionales encargados de suministrar la cooperación.

En el caso concreto de América Latina podemos decir que, en general, la idea que subyace con más o menos fuerza a los proyectos políticos, a los modos de organización económica, social y educativa de los países de la región durante las tres décadas, han estado y están

impregnados por la idea del crecimiento. Y, aunque últimamente la teoría económica reconozca la importancia de los factores de orden sociocultural y político en los procesos de crecimiento económico, lo cierto es que las élites que detentan el poder no han podido -o no han querido- instrumentar políticas que respondan a las necesidades e intereses de las mayorías marginadas. A pesar de ciertas decisiones progresistas, ya mencionadas, la mayoría de los países de la región no han conseguido emprender los cambios necesarios. Por dos razones fundamentalmente, una interna: la no materialización de las buenas intenciones en prácticas que posibiliten los cambios; y otra externa: la dependencia de los países de la región de aquellos más desarrollados en materias comercial, financiera y tecnológica. Efectivamente, todos los observadores parecen coincidir en que la situación latinoamericana revela, en este final de siglo, estancamiento económico, desequilibrios políticos y tensiones sociales. Todo parece indicarnos que el camino del desarrollo es equivocado y que las consecuencias las sufren, invariablemente, los estratos más bajos de la sociedad.

A la vista de tal situación, nos resulta difícil concebir que el cambio en las sociedades latinoamericanas sea apoyado por los países más desarrollados en circunstancias que, en las relaciones de intercambio, estas últimas resultan ampliamente favorecidas, y que gran parte del progreso alcanzado por los países desarrollados ha sido alimentado por aquellas. Últimamente, hay quienes sostienen la necesidad de impulsar cambios estructurales en estos países como una forma de sostener las economías de los más avanzados, en tanto esto significa abrir nuevos mercados para sus productos. Hay también quienes plantean el problema de los cambios como un imperativo moral que las sociedades industriales deben asumir. Lo cierto es que las

sociedades latinoamericanas siguen sufriendo el deterioro de sus sistemas económicos y sociales en virtud de su dependencia de los centros de poder mundial. Lamentablemente en este aspecto los países de América Latina, a pesar de tener claro el fenómeno y sus consecuencias, no creemos que estén en condiciones de alterar la correlación mundial de fuerzas. Lo más que podemos pretender a corto plazo es adoptar las medidas pertinentes para contrarrestar los efectos perniciosos que esta situación plantea a las respectivas sociedades e ir, paralelamente, creando un consenso político que favorezca el tipo de relaciones de cooperación adecuadas entre los países y buscando un relativo equilibrio en las relaciones de poder mundial.

Desde el punto de vista del impacto de la acción de cooperación de la UNESCO en las sociedades latinoamericanas la primera cuestión que a nuestro juicio cabe plantearse es, efectivamente, si podemos afirmar, que el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe ha sido una idea pionera en el campo de la cooperación educativa regional e internacional y si, por lo tanto, ha contribuido y en qué manera al desarrollo económico, social y educativo de los países de la región.

Podría parecer oportuno, en principio, hacer algún tipo de referencia a cuestiones relacionadas con, por ejemplo, las finalidades que se propuso alcanzar, la situación existente en relación con cada una de ellas al comenzar la vigencia de aquél, o los resultados logrados desde su inicio y la relación de éstos con el desarrollo económico, social y educativo de los países; o también los medios y recursos destinados al mismo. En la práctica, sin embargo, la conclusión nos

plantea problemas complejos y, en algunos puntos, de gran dificultad. Pueden ser fáciles de apreciar determinados resultados susceptibles de cuantificación tales como el aumento de la matrícula escolar, la disminución de las tasas de analfabetismo, el número de maestros formados, o el número de aulas construidas. Pero la cuestión varía si trata de estimarse, por ejemplo, la influencia o el impacto que ejercen las Conferencias Regionales en la orientación de la educación latinoamericana y en el desarrollo de los países; la contribución que supone para los avances educativos en las décadas, el que se cree un estado de opinión favorable a los propósitos del Proyecto, o bien el impacto en las sociedades latinoamericanas del modelo de cooperación propuesto por la UNESCO.

Hemos podido observar en capítulos anteriores, cómo los sistemas educativos de América Latina se amplían con una notable rapidez desde la década del 50 hasta inicios de los años 90. En su carrera contra las altísimas tasas de crecimiento demográfico, la educación gana posiciones, influyendo en su expansión postulados muy similares a los que presiden las políticas de desarrollo económico. Así, se aconseja invertir proporciones más altas del ingreso nacional en la enseñanza, con el convencimiento de que esa inversión adecúa el producto de la educación a las necesidades nacionales, al mismo tiempo que se intenta la modernización interna de los sistemas e instituciones de enseñanza por medio del planeamiento y de una mejor administración. Al analizar los resultados obtenidos, se puede apreciar que, efectivamente, el crecimiento, no ha implicado el 'desarrollo' de la enseñanza, y que en el planeamiento educativo se ha tropezado con sistemas impermeables a la racionalización y

subordinación a objetivos definidos, aunque éstos estuviesen incorporados a leyes y constituciones.

Hemos indicado también que uno de los objetivos prioritarios del Proyecto Principal, desde el comienzo, ha sido intentar focalizar la acción en los sectores más necesitados de la sociedad: los marginales rurales y urbanos, las poblaciones indígenas, los excluidos del sistema escolar. A cuarenta años de su primitiva formulación no pueden negarse algunos logros importantes, alcanzados todos ellos, en un contexto de extrema escasez de recursos y de difíciles coyunturas tanto naturales como políticas y sociales. Mencionamos ya, las estrategias puestas en juego para alcanzar los objetivos fijados. No obstante, podemos señalar brevemente aquí algunas cuestiones que por su significado, para nuestros propósitos, merecen ser destacadas.

Durante la primera década, el Proyecto Principal deja de lado las acciones globales para dedicar preferente atención a aquellos problemas cuya resolución se estima prioritaria en la estrategia de desarrollo educativo nacional: formación de maestros, extensión de la enseñanza primaria, construcciones escolares. Posteriormente, el Proyecto esboza varias líneas de actividades relacionadas con los problemas y los requerimientos de la educación rural, de las poblaciones indígenas, de la alfabetización de adultos o de la formación de especialistas en educación. Culmina introduciendo el planeamiento de la educación, la necesidad de nuevas estrategias en la cooperación internacional en la esfera del desarrollo educativo, y la necesidad de una planificación educativa acorde con el desarrollo económico y social de los países. En conclusión, el Proyecto se concentra, en este período, primordialmente, en la expansión

cuantitativa de la enseñanza primaria. No obstante, debemos señalar que al finalizar la década, la insistencia tradicional en las metas cuantitativas de extensión de la enseñanza y en la asignación de mayores recursos a la educación, pasan a segundo plano.

Efectivamente, en los setenta los debates, más reflexivos y críticos, se centran en la necesidad de democratizar la educación, de reformar los contenidos para elevar la calidad, y en la reorientación del planeamiento educativo para transformar la educación en un instrumento eficaz de desarrollo. Durante la década, período en el que el Proyecto Principal está ausente, la acción educativa de la UNESCO se concentra principalmente, en consolidar los logros alcanzados y en una intensa y sistemática labor de renovación de las estructuras y de la calidad de la educación orientada, principalmente, a la formación integral del hombre. Igualmente hemos podido observar cómo en lo que respecta a la cooperación en esta década, toda la acción de la UNESCO en los países latinoamericanos se inspira en el afán de favorecer las condiciones de un desarrollo endógeno mediante la creación o el fortalecimiento metódico del potencial nacional. En lo tocante a esta preocupación, cuyos objetivos rebasan las perspectivas a corto plazo, la búsqueda de unos objetivos inmediatos más o menos espectaculares dejan de tener interés. De ahí la importancia que, en estos momentos, comienza a asignarle la UNESCO a la formulación de nuevas políticas y estrategias más, que a la asistencia precisa: a la concentración de los esfuerzos en las estructuras de investigación y de decisión, más, que a las que se refieren a la acción directa. Por lo demás, durante la década, en el conjunto de la región continúa el ritmo acelerado de incorporación de la población a la educación, dentro de un contexto de crecimiento demográfico y de urbanización rápida que

origina una demanda excepcionalmente elevada de servicios educativos.

De esta forma, los ochenta, que se iniciaron con gran optimismo (asegurar una educación básica de carácter general a toda la población; eliminar el analfabetismo y mejorar la calidad de los sistemas educativos), constituyen en cierta medida, el término de un proceso de desarrollo educativo mediante el cual la región consigue importantes logros cuantitativos, pero al costo de bajos niveles de eficiencia, de calidad y de equidad. Los logros son mantenidos durante el período sobre la base, especialmente, del esfuerzo de las familias y de los docentes. Sin embargo, en estas condiciones, la defensa de esos logros cuantitativos no puede mantenerse mucho tiempo más, y las demandas del desarrollo en términos de una transformación productiva con equidad exigen, a principios de los noventa, una creciente atención a la mejora de la calidad de los resultados de la actividad educativa.

Efectivamente, al finalizar la década -década perdida para muchos- se comienza a enfatizar el agotamiento de las posibilidades de los estilos de desarrollo educativo tradicionales y la necesidad de definir nuevas modalidades de acción coherentes con los requerimientos económicos, políticos, sociales y culturales de las nuevas estrategias de desarrollo. Y es que, durante los ochenta, ha predominado en la esfera gubernamental una concepción meramente compensatoria de la dimensión social del desarrollo. Se han ignorado las numerosas declaraciones y recomendaciones favorables a una educación promotora del desarrollo integral y a un desarrollo

generador de equidad, que durante los setenta creaban instituciones latinoamericanas y organismos internacionales (UNESCO) .

Hemos venido sosteniendo que la educación, a pesar de su notable crecimiento desde que se inicia el Proyecto Principal, contribuye en forma relativamente pasiva y confusa a las transformaciones económicas y sociales que se producen en América Latina. Los objetivos públicos de los sistemas educativos se formulan en términos de derechos humanos y de desarrollo de los recursos humanos, y estos objetivos se pueden expresar en metas precisas que especifican cantidad y calidad. En la práctica, sin embargo, los sistemas educacionales, medidos en relación a esas metas, siguen siendo notoriamente deficientes en, por lo menos, tres importantes aspectos: Uno, las altas proporciones de estudiantes que abandonan en cada nivel del sistema sin terminar sus estudios. Dos, la falta de correspondencia entre la demanda de educación y las oportunidades recibidas de amplias mayorías marginadas. Tres, la falta de correspondencia entre la educación recibida y los órdenes de prioridad que se necesita observar para el desarrollo de los países. Las ineficiencias de los sistemas se pueden atribuir, sólo en parte, a errores en la planificación y administración. La incompatibilidad entre la educación universal efectiva y las relaciones de poder existentes, o las desigualdades de todo tipo, parecen ser un factor más fundamental.

Con anterioridad se ha sostenido, también, que el planeamiento global del desarrollo y el planeamiento integral de la educación no han hecho demasiados progresos en América Latina, simplemente porque ha sido excepcional, en la mayoría de los países, la formulación de

políticas coherentes de desarrollo a medio o largo plazo. Todo lo más, se han tratado de ajustar, erróneamente creemos, las metas cuantitativas de la educación a unas supuestas necesidades de recursos humanos que es, simplemente, la proyección del estado de cosas. Sin embargo, la relativa lentitud del proceso de cambio social, aún cuando exista la voluntad de acelerarlo sin reparar en medios, y los factores más o menos rígidos o de evolución objetivamente previsible que lo condicionan tendencias observadas y situación actual, población y crecimiento demográfico, situación geográfica, geoeconómica y geopolítica, recursos, tipo de producción, nivel educativo de la población, entre otros- nos pueden permitir prever, a veinte o treinta años plazo, las modalidades cuantitativas y cualitativas del desarrollo económico posible y probable con un grado de aproximación que nos posibilita orientar el desarrollo educativo.

En lo que se refiere al modelo de cooperación propuesto por la Organización para el conjunto de la región latinoamericana debemos destacar, en primer lugar, el haber conseguido la integración regional de América Latina en las esferas de competencia de la UNESCO por medio del Proyecto y por primera vez en la historia de la Organización. En segundo lugar, el haber creado nuevas perspectivas en las relaciones de cooperación subregional, regional e internacional para el desarrollo de la educación, con vistas a la integración subregional y regional y al nuevo orden económico internacional. Por último, el haber hecho posible, finalmente, que el nuevo modelo de cooperación horizontal comience a consolidarse. En definitiva, el haber posibilitado la coordinación de actividades de los diferentes organismos regionales e internacionales implicados en el Proyecto y de todos los países latinoamericanos y algunos Estados Miembros de la UNESCO, en torno a

un programa de cooperación que satisfice intereses reconocidos como comunes y tendente a alcanzar objetivos igualmente comunes.

Efectivamente, aunque no podemos negar que en el marco del Proyecto Principal se ha originado, durante las tres décadas estudiadas, un modelo de cooperación horizontal inexistente hasta el momento y que, con el pasar de los años, se consolida el concepto como un elemento de importancia, tanto en los planos técnico como educativo y político. Lo cierto es que, no puede afirmarse, al final de los ochenta, que las estrategias de acción aplicadas hayan sido plenamente satisfactorias. Aunque, ciertamente a comienzos de los noventa se cuenta con un capital significativo en términos de recursos humanos, de instituciones, de experiencias y aprendizajes. Deben buscarse, por tanto, las fórmulas más apropiadas para que esas ideas se traduzcan en fórmulas efectivas de acción conjunta y compartida.

Para finalizar queremos apuntar que, el notable éxito o impacto del Proyecto de la UNESCO en América Latina, nos puede conducir, bien a tomarlo como modelo e incluso a la idealización de la experiencia, bien, a su rechazo por razones ideológicas. En cualquier caso, en la imitación o el rechazo, está presente la caricaturización del modelo. Unos y otros podemos empeñarnos en ver en el Proyecto, empresas infalibles en el logro de sus objetivos, negando lo que el propio sentido común reconoce como obvio: la existencia de contradicciones, problemas y errores de diversa índole que bien sabemos, son propios de toda empresa humana.

No es la UNESCO, creemos, la principal responsable de esta situación. Por el contrario, es ella la primera en enfatizar la

imposibilidad de universalizar modelos y quien advierte sobre la necesidad de buscar respuestas propias, adecuadas a cada realidad y coyuntura concretas. El problema, más bien, suele estar al lado de los receptores, cuando lo que predomina es lo acrítico, la avidez por recetas, como sustituto del análisis crítico de la propia realidad.

En cualquier caso, todo intento de aproximación a otras experiencias en busca de elementos que ayuden a orientar la propia, sólo tiene sentido en una perspectiva: la de ir al encuentro de la propia especificidad. Y en esto, nada puede sustituir la sistematización y la recuperación crítica de la propia experiencia nacional acumulada. En la búsqueda de esa especificidad, no es difícil que la propia realidad lleve a respuestas similares a las encontradas en su momento por la UNESCO. No obstante, lo que queda como un interrogante es la posibilidad de llevar adelante acciones de este tipo y magnitud en contextos diferentes. De hecho, fuera del contexto particular en que se lleva a cabo el Proyecto, resultan irreproducibles muchos de esos elementos que precisamente convocan la atención y la emoción de quienes ven la clave en el modelo.

Efectivamente, los objetivos que se marca, las estrategias que propone, las conclusiones a las que llega, las alternativas que puede ofrecer son, evidentemente, de validez exclusiva para la región. Otros contextos, otras realidades históricas, económicas, sociales y educativas, no pueden beneficiarse automáticamente de las mismas, y deben, por tanto, efectuar sus propias reflexiones y acciones. Pero podemos afirmar, que con el Proyecto Principal, queda establecido un modelo de cooperación entre organismos internacionales, regionales y países de una misma región, para la búsqueda conjunta, de soluciones

a la problemática sobre educación y desarrollo; una estrategia de acción, una metodología de trabajo adaptable a otras latitudes. Más aún, queda configurado un espíritu de cooperación internacional que resume el propósito de resolver los problemas de la educación en la dirección de la equidad entre los pueblos y entre los hombres y se inscribe, por tanto, dentro de los principios de afirmación de la independencia, la identidad y la solidaridad.

CONCLUSIONES A LA INVESTIGACIÓN.

Al finalizar nuestro proyecto de investigación observamos que a partir del estudio de la conceptualización del desarrollo durante las tres décadas en cuestión, se puede afirmar que existe relación entre las distintas etapas que atraviesan las relaciones internacionales en el período temporal propuesto (1960-1990) y las variaciones en la forma de entender el desarrollo en ese mismo período.

Efectivamente, en un primer momento la incorporación progresiva de los distintos Estados a la sociedad internacional provoca la preocupación por el subdesarrollo mediatizada por la experiencia e intereses de los países desarrollados. Más tarde, a medida que los países en desarrollo toman conciencia de su historia, sus necesidades y su protagonismo en dicha sociedad aparece la crítica tanto del modelo de relaciones internacionales vigente en ese momento, como del modelo de desarrollo consecuente, afín claramente a conceptos en cuestión: la superioridad del Norte, el economicismo, el desarrollismo, el capitalismo, entre otros. Por último, aun sin superar del todo las contradicciones mencionadas que sirvieron más como revulsivo de las mentes y conciencias de la época que como motor de cambio inmediato, la aceptación debido a la aparición de nuevas circunstancias en el panorama internacional (la globalización, principalmente) de la existencia de un mundo interdependiente e integrado, llevan al planteamiento de un tipo de desarrollo acorde con esta nueva visión de la realidad internacional que pretende ser universal, global, solidaria y, aprendiendo las lecciones del pasado, local, endógeno, social, cultural y humano.

Pensamos que las distintas nociones que se evidencian en ambos terrenos configuran un Modelo General de las Relaciones Internacionales y un Modelo General del Desarrollo, pues están interrelacionados entre sí, representando todas ellas un avance respecto a las anteriores sin implicar una ruptura, ni un cambio de planteamientos radical. Esto significa que existe una coherencia interna, un hilo conductor común que las hace formar parte de un mismo proyecto. Desde nuestro punto de vista ambos surgen de la discusión y puesta en común en el foro internacional de propuestas formuladas a distintos niveles: individual (estudios e investigaciones, corrientes de pensamiento, escuelas ideológicas...); nacional (legislación, regulación, política...) e internacional (convenciones, tratados, pactos, recomendaciones.)

A través del examen realizado sobre UNESCO hemos podido comprobar que este foro internacional y los mismos Organismos Internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales poseen una identidad propia, y poseen capacidad de generar corrientes de acción y de pensamiento diferenciadas de las de sus miembros constituyentes. Esto supone la capacidad de dichos organismos de gestionar un saber de carácter universal que conduce a la necesidad de coincidir en planteamientos y directrices comunes, esto es, en objetivos comunes a toda la humanidad.

Desde este punto de vista los Organismos Internacionales, en particular los gubernamentales, y especialmente la UNESCO, actores importantísimos en las Relaciones Internacionales durante el período estudiado, son agentes privilegiados en la consolidación y aceptación de nociones propias acerca de la vida internacional y del desarrollo. Esta difusión se asocia implícita y explícitamente a un eventual

compromiso sobre la utilización de directrices -líneas de reflexión y acción- comunes, una vez estas nociones son abordadas desde dentro de las propias naciones. Evidentemente, este compromiso no siempre es llevado a la práctica debido al marco jurídico internacional que lo sitúa en el campo de las decisiones voluntarias.

Durante el período de tiempo estudiado hemos encontrado efectivamente, diferentes nociones de desarrollo respaldadas desde el ámbito internacional que no se dan simultáneamente sino sucesivamente, de tal modo que guardan relación con distintos períodos de tiempo.

Desde esta evidencia hemos constatado también que la UNESCO toma como punto de referencia para su acción educativa en cada década, las diferentes conceptualizaciones mencionadas, utilizando su dimensión intelectual para contribuir a la reflexión y justificación de las mismas, y su dimensión ética, para defender y apoyar la adopción de las estrategias que en diferentes áreas recomienda cada una de ellas. En este sentido la UNESCO propone en cada una de las tres décadas un tipo de educación coherente con la definición de desarrollo que la rige.

Es interesante señalar también, en la misma línea de reflexión apuntada en párrafos anteriores, que la contribución de la educación al desarrollo no siempre se mide con los mismos criterios durante los treinta años estudiados. En ocasiones posee una contribución directa y en otras indirecta, variando el grado y la dirección de la subordinación entre ambos. Casi siempre estas variaciones vienen dadas por el propio concepto de desarrollo en vigor. x

Así, a lo largo de nuestra investigación hemos comprobado también que a pesar de que estas relaciones de la educación con el desarrollo son casi siempre determinadas por éste último, la UNESCO contempla la posibilidad de matizar y corregir el vínculo entre ambos a través de las experiencias y resultados en el área educativa.

Así pues, creemos estar en condiciones de afirmar que la UNESCO ha participado y participa activa e independientemente en la discusión que sobre el desarrollo se realiza en el foro internacional, complementando, con la aportación de sus reflexiones, la visión individual, nacional o de otros Organismos Internacionales. Además ha contribuido y contribuye al mismo, con proyectos concretos a través de las disposiciones establecidas por los procesos de cooperación internacional al desarrollo.

Sin embargo a pesar de la valía de sus aportaciones a la forma de entender el desarrollo que manejamos en la actualidad, de las críticas que a éste se le puedan hacer desde el punto de vista de su formulación teórica y también a pesar de los resultados prácticos obtenidos, en ocasiones alentadores, es necesario hacer constar que su aportación a la solución del problema del subdesarrollo en casos reales concretos no sólo ha estado muy alejada de sus expectativas, sino que ha sido claramente poco significativa, debido, pensamos, a las dificultades que entraña el propio modelo, ya comentadas, y también a la propia naturaleza de la Organización.

Así podemos afirmar que aunque no puede negarse que durante las tres décadas la acción operativa de la UNESCO ha intentado fortalecer en el marco de su estrategia mecanismos de entendimiento y cooperación mutua entre países, avanzando en la búsqueda de un

nuevo orden de relaciones entre ellos y la Organización, lo cierto es que ésta, en el área regional, desempeña más que nada un papel catalizador y estimulante de la acción de los países, un papel de centro de integración, de asesoramiento y de central de informaciones. En este sentido, ha intentado profundizar y orientar la conciencia de un problema que en poco tiempo superó la etapa oratoria de anhelos más o menos vagos en que en general se había mantenido hasta entonces: la estrecha relación entre la educación y el desarrollo económico y social y una de sus consecuencias, el planeamiento integral de la educación.

En este mismo orden de cosas, su labor ha propiciado también, un marco para el diálogo entre los responsables de las políticas de desarrollo económico y social y los responsables de las políticas educativas, tanto a nivel técnico como político, que ha permitido a los países identificar con más o menos aciertos a lo largo del período, el papel que le corresponde a la educación en el proceso de desarrollo. Por último, ha conseguido afianzar un modelo de cooperación regional e internacional, sin precedentes, por medio de una estrategia común en la búsqueda de objetivos igualmente comunes.

Sin embargo, y aunque se hayan considerado las funciones intrínsecas de la educación y la situación particular que ésta ostenta en una realidad determinada, no podemos afirmar que la estrategia de acción regional de la UNESCO haya sido plenamente satisfactoria, no podemos afirmar que haya superado la etapa de la reflexión, de la conceptualización teórica, más o menos sistemática, sobre las relaciones entre la educación y el desarrollo.

En este sentido podemos afirmar que la acción operativa desarrollada por la UNESCO durante los treinta años estudiados se ha enmarcado, efectivamente, en las líneas doctrinarias y en las alternativas políticas que para la solución de la problemática educativa se han elaborado en diferentes foros regionales. Así, ciertamente, la UNESCO ha tratado de llevar a cabo sus actividades dentro de las directrices y principios trazados por los Estados, las cuales se inscriben a su vez, como hemos observado, en el marco mayor de las resoluciones adoptadas por diversas conferencias internacionales y también, por las de la propia Organización.

En consecuencia con lo anterior, la acción de la UNESCO, pese a los propósitos enunciados en repetidas ocasiones sobre la necesidad de vincular el desarrollo educativo al desarrollo económico y social, en la práctica, los progresos cuantitativos y cualitativos logrados por los sistemas educativos, se realizaron en forma independiente de las líneas de desarrollo económico y social. Así, las políticas educativas aplicadas sectorialmente, no sólo no contribuyeron a la solución de los problemas globales del desarrollo sino que, incluso en ciertos casos, los agravaron o crearon nuevos problemas. De lo que se trataba pensamos, era hacer viable un enfoque integrado del desarrollo para el logro del crecimiento y la equidad en forma simultánea y no secuencial, a través de políticas sociales de efectos distributivos, productivos y de eficiencia. Pero, ciertamente, no es responsabilidad de la UNESCO si el desarrollo en general y el educativo en particular, antes de constituir un deber de cooperación internacional, no es para cada uno de los Estados un deber nacional. La UNESCO no puede por sí sola, a través de una estrategia proporcionar la solución de problemas de carácter económico, político, social, ideológico o ético, nacionales o

internacionales, porque no le corresponde, en forma alguna, definir el contenido ni las prioridades de las políticas de desarrollo -cuestión que compete exclusivamente a los Estados-, sino más bien aportar las nociones fundamentales, los medios o los métodos que posibiliten la creación y participación, real y efectiva, de los interesados en la solución de los problemas.

Ya señalamos con anterioridad, las ventajas que ha supuesto para el desarrollo de una región determinada, el establecimiento de un modelo de cooperación horizontal. Sin embargo, tanto intrarregional como interregionalmente, ha mostrado algunos problemas en su aplicación. Si bien es cierto que como idea es suscrita por todos para fortalecer la autosuficiencia nacional y colectiva, en algunos casos, la cooperación regional, en la práctica, como un acto deliberado y voluntario de compartir, mancomunar e intercambiar, resulta dificultosa en su aplicación, lenta en su funcionamiento y en sus resultados. Por dos razones: la falta de preparación previa por parte de los países para saber a ciencia cierta cuales son sus posibilidades en cuanto a los recursos, conocimientos, experiencias y capacidades que pueden ofrecer o recibir. Y porque la UNESCO, quizá, no ha sabido introducir en sus modalidades de acción y de organización el necesario espíritu de apertura, de intersectorialidad, de participación y de responsabilidad compartida, para la consolidación de dicho modelo.

Finalmente, y a la vista de las conclusiones observadas no debemos pensar que la acción operativa de la UNESCO sólo sea una respuesta sin más, a las solicitudes de los Estados. Una forma más de cooperación en la resolución de los problemas planteados. La realidad es que ésta tiene sus propias políticas que le permiten establecer sus prioridades

respecto a dónde, cómo y cuándo debe ser aplicada su estrategia. Esto hace que los Estados que solicitan su asistencia, por el problema de selección que esto supone, estén sometidos a las políticas y limitaciones operativas de la Organización.

Por tanto, podemos afirmar que, en cuanto a la conexión y coherencia de las esferas de acción de la Organización, efectivamente existe conexión entre la reflexión y conceptualización y la aplicación de las mismas a una estrategia concreta de acción.

Efectivamente se evidencia durante el período una correlación entre los principios profesados y las acciones realizadas, es decir, entre las corrientes de pensamiento y acción. Así, se habla de desarrollismo y se prima, en la práctica, la escolarización masiva y el incremento de recursos a la educación. De desarrollo integral y endógeno y se pretende democratizar y elevar la calidad de los sistemas educativos. De desarrollo humano y se intenta escolarizar a todos más y mejor. Todo lo cual se corresponde a su vez con el modelo de cooperación: Cooperación asistencialista, cooperación mutua, cooperación desde dentro y hacia dentro. Esto es, verticalidad, horizontalidad, integración.

Ahora bien, las tres esferas se corresponden, ya lo hemos dicho, si bien no siempre de forma simultánea aunque sí secuencialmente. No logra la UNESCO, por un lado, que las actividades de reflexión y conceptualización se manifiesten inmediatamente, a la vez, en una acción concreta. A la reflexión y conceptualización conjuntas, le sigue en el tiempo la aplicación de las mismas mediante una estrategia, fuera de tiempo y contexto (atemporal y descontextualizada) con relación a las dos primeras, es decir, en unas circunstancias que varían

significativamente con respecto a las que existían en el momento de la reflexión. A esto debemos añadir, por otro lado, que además de este habitual desfase entre teoría y práctica se produce también, una convivencia, en la realidad, de teorías novedosas con prácticas obsoletas y conceptualizaciones superadas. Es por esto que al hablar de la naturaleza de la Organización debemos referirnos obligadamente, a los conceptos de simultaneidad y secuencialidad. En este sentido podemos afirmar que la acción operativa va siempre a remolque de las acciones ética e intelectual. Quizá el quid de la cuestión resida finalmente en la reformulación de la naturaleza, orientación y selección de la política de prioridades de la Organización, que haga posible conjugar mejor, más flexiblemente, las distintas esferas de sus actividades para posibilitar así comprender y, si fuera necesario, aceptar mejor, la disposición interna y el sentido del esfuerzo de la UNESCO en su totalidad.

FUENTES DE LA INVESTIGACION

BIBLIOGRAFIA

FUENTES DE LA INVESTIGACION

- ADISESHIAH, M.: "La educación y el desarrollo nacional", *Crónica de la Unesco*, nº 2; UNESCO: París; 1967.
- ALONSO, G. y otros: *Nuevas Tendencias en la Cooperación Internacional*; ed. CIDEAL; Madrid; 1994.
- ALONSO, J.A., BERZOSA, C. y otros: *La Cooperación Internacional para el desarrollo: Ambito y Configuración*; Cideal; Madrid; 1994.
- ARDITI, N. *Europa y América Latina un Vínculo de Cooperación para el Desarrollo*; ed. ILPES/CIDEAL; Madrid; 1994.
- BAIROCH, P.: *El Tercer Mundo en la Encrucijada*; ed. Alianza Editorial; Madrid; 1986.
- BERZOSA, C.: *La Economía Mundial en los Noventa*; ed. FUHEM/Icaria; Barcelona; 1994.
- BIGOTT, L.A.: *Investigación Alternativa y Educación Popular en América Latina*; ed. Fondo Editorial Tropykos; Caracas; 1992.
- BM: *Políticas de Población y Desarrollo Económico. Informe del Banco Mundial*; ed. Técnos; Madrid; 1975.
- BUSTELO, P.: *Economía del Desarrollo. Un Análisis Histórico*; ed. Complutense; Madrid; 1991.

- CABALLERO CORTES, A. y LOPEZ GONZALEZ, E.; "Aproximación al Analfabetismo en América Latina y el Caribe"; en: *Actas X Congreso Nacional de Pedagogía*; Tomo III; Anaya; Salamanca; 1992
- CALDUCH CERVERA, R.; *Relaciones Internacionales*; Ediciones Ciencias Sociales; Madrid; 1991.
- CEPAL/UNESCO; *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*; Santiago de Chile; 1992.
- CEPAL/UNESCO; *Transformación productiva con equidad*; CEPAL/UNESCO; Santiago de Chile; 1990.
- CEPAL; *Evaluación de Quito. Resoluciones*; CEPAL; Quito; 1973.
- CNECU; *Convenciones, Recomendaciones y Declaraciones de la UNESCO*; UNESCO/ CNECU; Madrid; 1981.
- COOMBS, P.H.; *La Crisis Mundial en la Educación. Perspectivas Actuales*; Santillana; Madrid; 1985.
- CORNIA, G.A., JOLLY, R. y STEWART, F.; *Ajuste con Rostro Humano*, ed. UNICEF/Siglo XXI; Madrid; 1987.
- CHLEBOWSKA; *El Otro Tercer Mundo: La mujer campesina ante el analfabetismo*; UNESCO; París; 1990.
- DE LA IGLESIA (coord); *El orden económico mundial* ; cd. Síntesis; Madrid; 1994.
- DEBEAUVAIS, M.; "Educación y Nuevo Orden Económico Internacional"; en: *Perspectivas*; Vol. XII; nº 2; UNESCO; París; 1982.

DIEZ HOCHLEITNER, R. : *Prospectiva, reformas y planificación de la Educación*; IV Semana Monográfica; Fundación Santillana; Madrid; 1989.

DIEZ HOCHLEITNER, R.: *La planificación de la educación en América Latina*; CINTERPLAN; OEA; Venezuela; 1989.

DIEZ HOCHLEITNER, R.: "Proyecto Principal de Educación: UNESCO-América Latina"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 11; UNESCO; París; 1960.

DIEZ VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*; ed. Tecnos; Madrid; 1994; (octava edición).

EATWELL, J. (comp.): *Desarrollo Económico*; ed.; Icaria/Fuhem; Barcelona; 1993.

ELICHIRY, N.: *Alfabetización en el primer ciclo escolar*, UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1991.

ESTEVA, G.: "Los desafíos de la Mutación"; en: *Economía y Sociedad*; nº 5 Marzo; 1991.

FAURE, E. : *Aprender a Ser*; Alianza/UNESCO; Madrid; 1978.

FERNANDEZ LAMARRA y N. AGUERRÓNDO: "Reflexiones sobre la Planificación Educativa en América Latina"; en: *Perspectivas*; Vol. VIII; nº3; Santillana/UNESCO; 1978.

FERNANDEZ, G.: "Hacia la Universalización de la Educación Primaria en América Latina"; en: *Boletín de Educación*; nº 8; Julio-Diciembre; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1970.

- FILGUEIRA, C.: "Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)": en: *Perspectivas*; Vol. VIII; nº 3; UNESCO; París; 1978.
- FRANCOIS, L.: *El Derecho a la Educación, de la proclamación del principio a las realizaciones 1948-1968*; Unesco; París; 1969.
- GAMARRA, A.: "La Política Escolar en América Latina"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 4; UNESCO; París; 1965.
- GAMARRA, A.: "Los problemas de la educación y el desarrollo en América Latina y la región del Caribe"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 2; UNESCO; París; 1972.
- GARCIA, J.: *Alfabetización y Educación de Adultos en la Región Andina*, ed. CREFAJ/UNESCO; México; 1982.
- GERSTENFELD, P.: "Tendencias del Desarrollo Económico en América Latina"; en: Osorio, J.: *Educación de Adultos y Democracia*; Ed. Popular/OEI; Madrid; 1990.
- GINTIS, H.: "Economía política de la alfabetización"; en: *El Correo de la UNESCO*; febrero, 1984; UNESCO; París; 1984.
- GRANDA, G.; LASSO DE LA VEGA, A.; SEGUNDO, F.: *Los Agentes Económicos en la Cooperación para el Desarrollo*; CIDEAL; Madrid; 1988.
- GURRIARAN, J.M.: "La Planificación Educativa en el Futuro" en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación* ; Nº 21; Santiago de Chile; 1990.

- HAMADACHE ALJ. N.: "Analfabetismo, puerta abierta a la manipulación imperialista"; en: *El Correo de la UNESCO*; febrero 1984; UNESCO; París; 1984.
- IPE: *La Planificación de l' éducation dans le contexte des problèmes actuels du développement* ; UNESCO/IPE; París; 1985.
- KAPLAN, M.: *Modelos Mundiales y Participación Social*; ed.; Fondo de Cultura Económica; México; 1974.
- LERMA, V. y MARQUEZ, A.: "Qué tipo de desarrollo y qué educación"; en: *Perspectivas*; Vol. VIII; nº 3; UNESCO; París; 1978.
- LOURIE, S.; "Hacia un pilotaje estratégico de la educación"; *Perspectivas*; Vol.XI; nº 2; UNESCO; París;1989.
- LUCHAIRE, F.: *La ayuda a los Países Subdesarrollados*; ed. oikos-tau; Barcelona; 1971.
- M' BOW, A.: *Las Raíces del Futuro*; ed. UNESCO/CAUM; Madrid; 1990.
- M'BOW, A.: *Unesco: Universalidad y Cooperación Intelectual Internacional*; UNESCO; París; 1986.
- MAGNEN, A.: *Los Proyectos de Educación: preparación, financiación y gestión*; IPE; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1992.
- MAHEU, R.: *La UNESCO en Perspectiva*; UNESCO; París; 1974.
- MAHEU, R.: "Los Proyectos Principales"; en: *Crónica de la Unesco*, nº 4; UNESCO; París; 1955.
- MAHEU, R.: "El nuevo orden internacional"; en: *Crónica de la UNESCO*; nº 6; UNESCO; París; 1979.

- MAHEU, R.: "El nuevo orden internacional": en: *Crónica de la UNESCO*; n° 6; UNESCO; París; 1979.
- MALAN, T.: *La Planificación de l' éducation comme procesus social*; UNESCO/IPE; París 1986.
- MARIN IBÁÑEZ, R.: *Organismos Internacionales de Educación*; ed. Dykinson; Madrid; 1983.
- MARQUEZ, A.D.: "Evolución de algunas tendencias significativas en educación media"; en: *Boletín del Proyecto Principal* n° 6; 1969; y n° 7; 1970; y n° 8; 1970; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile.
- MARTINEZ, A.: *Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo CIP/ICARIA*; Barcelona; 1995.
- MEDINA, M. en : *La Teoría de las Relaciones Internacionales*; ed. Seminario y Ediciones; Madrid; 1973.
- MEDINA, J.; PREBISCH, R. y MARTNER, G.: *Notas sobre la Economía y el Desarrollo* ; n° 457-458; enero/febrero; Santiago de Chile; CEPAL; 1988.
- MERLE, M.: *Sociología de las Relaciones Internacionales*; ed. Alianza Universidad; Madrid; 1991.
- MONCADA, A.: *Aspectos críticos de la planificación educacional latinoamericana*; CINTERPLAN; Venezuela; 1990.
- M'BOW, A.M.: *El mundo en devenir: reflexiones sobre el nuevo orden económico internacional*; UNESCO; París; 1976.
- NACIONES UNIDAS: *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*; NNUU; Nueva York; 1986.

NACIONES UNIDAS: *Programa de Acción Mundial para los Impedidos*; ONU; Nueva York; 1983.

NAGEL, J. y RODRIGUEZ, F.: *Alfabetización, política y estrategias en América Latina y el Caribe*; ed. OREALC/UNESCO; París; 1982.

OLIVARES, M. G.: *Análisis de las tendencias actuales de la educación en la región y algunos elementos estratégicos para su desarrollo*; CINTERPLAN; Venezuela; 1990.

OREALC: *Informaciones estadísticas de la educación y análisis cuantitativo: Características del desarrollo socioeducativo de América Latina y el Caribe que fundamentan los objetivos y prioridades del Proyecto Principal de Educación (1957-1980)*; OREALC/Estadísticas/29. Santiago de Chile; 1983.

PETRAS, J. F., comp.: *América Latina: Economía y Política*; ed. Ediciones Periferia; Buenos Aires; 1972.

PETRAS, J. F.: *Clase, Estado y Poder en el Tercer Mundo. Casos de Conflictos de Clases en América Latina*; ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1986.

PSACHAROPOULOS, G. y WOODHALL, M. ; *Educación para el Desarrollo: un análisis de opciones de inversión*; Banco Mundial/ Tecnos; Madrid; 1987.

RAMA, G.: "El Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"; en: *Perspectivas*; Vol. VIII; nº 3; UNESCO; París; 1978.

RAMA, G.: "Educación, Estructura Social y Estilos de Desarrollo"; en: *Perspectivas*; Vol. VIII; nº 3; UNESCO; París; 1978.

REIMERS, F.: "Educación para todos en América Latina en el siglo XXI"; en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; N° 23; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1990

ROSENSTEIN-RODAN, P.N.: *América Latina a la luz de los Informes sobre Desarrollo, El Informe Prebish* ; OEA; Madrid; 1970.

SAMBOU, B.: "La Cooperación entre países en vías de desarrollo"; en *Perspectivas*; Vol.VI; n° 4; Santillana/UNESCO; 1976.

SCHMELKES, S.: *Posalfabetización y trabajo en América Latina*; Centro de Estudios Educativos; OREALC; Santiago de Chile; 1987.

SECAB: "Reto al futuro. 1990"; en: *Revista del Convenio Andrés Bello*; año XIV; n° 38; SECAB; 1990.

SINGH, R.: "Un Ejemplo de Cooperación Regional: el APEID"; en *Perspectivas*; VOL. VI; n° 4; Santillana/UNESCO; 1976.

SPAULDING, S.: "Influencia de la asistencia de las organizaciones internacionales en el desarrollo de la educación"; en: *Perspectivas*; Vol. XI; n° 4; UNESCO; París; 1981.

SPOTRER, S.: "Las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas frente al desafío democrático"; en: *Perspectivas*; VOL. XI; n° 4; UNESCO; París; 1981.

TEDESCO, J.C.: *Reformas y Política Educativa en América Latina*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1990.

TINBERGEN, J. y otros.: *Reestructuración del Orden Internacional*, ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1976.

TRUYOL Y SERRA, A.: *La Sociedad Internacional*; ed. Alianza Universidad; Madrid; 1991.

UNESCO-CEPAL-PNUD: *Inercia y Cambio en los Sistemas Educativos de América Latina y de los Países Africanos de Lengua Ibérica*. Seminario Interregional; UNESCO/CEPAL; Brasilia; 1980.

UNESCO/CREFAL: *Estudio de la situación en cuanto a la alfabetización en América Latina*, ed. CREFAL; México; 1968.

UNESCO/CREFAL: *Presencia y Acción en América Latina y el Caribe (1957-1981)*, ed. CREFAL; México; 1981.

UNESCO/OREALC: *Sexta Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe*. Informe Final.; Bogotá 1987; UNESCO; París; 1987.

UNESCO/OREALC: *Simposio Regional de Reflexión sobre el Futuro de la Educación en América Latina y el Caribe*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1980.

UNESCO/OREALC: *Situación Educativa de América Latina y el Caribe (1980-1985)*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1988.

UNESCO/OREALC: *Situación Educativa de América Latina y el Caribe (1980-1989)*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1992.

UNESCO/OREALC: *Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y del Caribe*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1966.

UNESCO/OREALC; *Conferencia de Naciones Unidas: Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo: "Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo"*; Informe de la Conferencia; UNESCO; Buenos Aires; 1978.

UNESCO/OREALC; *Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros encargados de la Planificación Económica de América Latina y el Caribe. Informe Final*. UNESCO/OREALC; Santiago de Chile, 1979.

UNESCO/OREALC; *Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Informe Final*, UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1991.

UNESCO/OREALC; *Plan Regional de Acción del Proyecto Principal para la primera fase de ejecución, 1983-1986*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1983.

UNESCO/OREALC; *Primera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. Informe Final*; México 1984; UNESCO; París; 1985

UNESCO/OREALC; *Prioridades, metas y estrategias de acción para la primera fase de ejecución del Proyecto Principal*"; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1982.

UNESCO/OREALC; *Reunión del Comité Regional Intergubernamental Provisional del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe. Informe Final*; Santa Lucía 1982; UNESCO; París; 1983.

UNESCO/OREALC; *Segunda Reunión del Comité Consultivo Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Informe Final; Panamá; 1958. UNESCO; París; 1958.

UNESCO/OREALC; *Segunda Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Informe Final; Bogotá 1987; UNESCO; París, 1987.

UNESCO/OREALC; *Tercera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe*. Informe Final; Guatemala 1989; UNESCO; París; 1989.

UNESCO/UNICEF; *Hacia la Universalización de la Enseñanza Primaria y de la Alfabetización: un programa de cooperación*, UNESCO/UNICEF; París; 1985.

UNESCO: *1988 en la Unesco Nuevos Horizontes*; UNESCO; París; 1989.

UNESCO: *Alfabetización 1972-1976*; UNESCO; París; 1979.

UNESCO: "América Latina: Algunas reflexiones sobre 20 años de política educativa"; en: *Perspectivas de la Unesco*, n° 610; UNESCO; París; 1971.

UNESCO: "Conferencia de Ministros de Educación sobre la Educación Primaria, Obligatoria y Gratuita en América Latina"; en: *Crónica de la Unesco*; n° 2; UNESCO; París; 1956.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1954*; 8ª Reunión; UNESCO; París; 1954.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1954*; 8º Reunión; UNESCO; París; 1954.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1956*; 9º Reunión; UNESCO; París; 1956.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1958*; 10º Reunión; UNESCO; París; 1958.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1960*; 11º Reunión; UNESCO; París; 1960.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1962*; 12º Reunión; UNESCO; París; 1962.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1964*; 13º Reunión; UNESCO; París; 1964.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1966*; 14º Reunión; UNESCO; París; 1966.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1970*; 16º Reunión; UNESCO; París; 1970.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1972*; 17º Reunión; UNESCO; París; 1972.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1974*; 18º Reunión; UNESCO; París; 1974.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1976*; 19º Reunión; UNESCO; París; 1976.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1978*; 20ª Reunión; UNESCO; París; 1978.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1980*; 4ª Reunión Extraordinaria; UNESCO; París; 1980.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1980*; 21ª Reunión; UNESCO; París; 1980.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1983*; 22ª Reunión; UNESCO; París; 1983.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1985*; 23ª Reunión; UNESCO; París; 1985.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1987*; 24ª Reunión; UNESCO; París; 1987.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1989*; 25ª Reunión; UNESCO; París; 1989.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1991*; 26ª Reunión; UNESCO; París; 1991.

UNESCO: *Conferencia General. Resoluciones 1968*; 15ª Reunión; UNESCO; París; 1968.

UNESCO: "Conferencia sobre la Educación Primaria. Obligatoria y Gratuita en América Latina. Conclusiones"; en: *Crónica de la Unesco*; n° 8-9; UNESCO; París; 1956.

UNESCO: *Documentos de las Conferencias Internacionales de Educación, 1979-1986: catálogo acumulativo*; UNESCO; París; 1988.

UNESCO: *Educación y Desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa*; UNESCO/MINEDECAL/7; UNESCO; París; 1967.

UNESCO: *El Consejo Ejecutivo de la UNESCO*; UNESCO; París; 1981.

UNESCO: "El Proyecto de Programa de la Unesco para 1957-1958"; en: *Crónica de la Unesco*; n° 11; UNESCO; París; 1956.

UNESCO: *Evolución de la situación educativa en América Latina, 1956-1965*; UNESCO/MINEDECAL/6; UNESCO; París; 1966.

UNESCO: "Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina: el Proyecto Principal"; en: *Crónica de la Unesco*; n° 1; UNESCO; París; 1958.

UNESCO: *Informe del Comité Consultivo del Programa y Presupuesto, 1957*; UNESCO; París; 1957.

UNESCO: *Informe del Director General 1957*; UNESCO; París; 1957.

UNESCO: *Informe del Director General 1958*; UNESCO; París; 1958.

UNESCO: *Informe del Director General 1959*; UNESCO; París; 1959.

UNESCO: *Informe del Director General 1960*; UNESCO; París; 1960.

UNESCO: *Informe del Director General 1961*; UNESCO; París; 1961.

UNESCO: *Informe del Director General 1962*; UNESCO; París; 1962.

UNESCO: *Informe del Director General 1963*; UNESCO; París; 1963.

UNESCO: *Informe del Director General 1964*; UNESCO; París; 1964.

UNESCO: *Informe del Director General 1965*; UNESCO; París; 1965.

- UNESCO: *Informe del Director General 1966*; UNESCO; París; 1966.
- UNESCO: *Informe del Director General 1967*; UNESCO; París; 1967.
- UNESCO: *Informe del Director General 1968*; UNESCO; París; 1968.
- UNESCO: *Informe del Director General 1969*; UNESCO; París; 1969.
- UNESCO: *Informe del Director General 1971*; UNESCO; París; 1971.
- UNESCO: *Informe del Director General 1972*; UNESCO; París; 1972.
- UNESCO: *Informe del Director General 1974*; UNESCO; París; 1974.
- UNESCO: *Informe del Director General 1975-1976*; UNESCO; París; 1976.
- UNESCO: *Informe del Director General 1977-1978*; UNESCO; París; 1978.
- UNESCO: *Informe del Director General 1979-1980*; UNESCO; París; 1980.
- UNESCO: *Informe del Director General 1981-1983*; UNESCO; París; 1983.
- UNESCO: *Informe del Director General 1982*; UNESCO; París; 1982.
- UNESCO: *Informe del Director General 1984-1985*; UNESCO; París; 1985.
- UNESCO: *Informe del Director General 1986-1987*; UNESCO; París; 1987.
- UNESCO: *Informe del Director General 1988-1989*; UNESCO; París; 1989.

UNESCO: *Informe del Director General 1990-1991*; UNESCO; París; 1991.

UNESCO: *Informe del Director General 1973*; UNESCO; París; 1973.

UNESCO: "La educación en América Latina cinco años después de la Conferencia de Caracas"; en: *Perspectivas*; Vol. VI; n° 4; Santillana/UNESCO; París; 1976.

UNESCO: "La Enseñanza Primaria en América Latina: Primeras realizaciones del Proyecto Principal"; en: *Crónica de la Unesco*; n° 5; UNESCO; París; 1958.

UNESCO: *La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina*; UNESCO/MINEDECAL/9; UNESCO; París; 1969.

UNESCO: *La UNESCO, sus metas y su filosofía*; UNESCO; París; 1947.

UNESCO: "Las exigencias educativas de la sociedad actual y el derecho a la educación en América Latina"; Santiago de Chile; 1965.

UNESCO: "Los Proyectos Principales"; en: *Crónica de la Unesco*; n° 4; UNESCO; París; 1955.

UNESCO: *Ochocientos millones de analfabetos. Ochocientos millones de hambrientos en el mundo*; ed. UNESCO; París; 1981.

UNESCO: *Presupuestos y Planes. Planes de trabajo 1957-1958*; UNESCO París ;1957.

UNESCO: *Primer Plan a Plazo Medio (1979-1983)*; UNESCO; París; 1978.

UNESCO: *Programa y Planes; 1957-1958*; UNESCO; París; 1957.

UNESCO: *Programa y Presupuesto 1961-1962*; UNESCO; París; 1961.

- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1963-1964*; UNESCO; París; 1963.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1965-1966*; UNESCO; París; 1965.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1967-1968*; UNESCO; París; 1967.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1969-1970*; UNESCO; París; 1969.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1971-1972*; UNESCO; París; 1971.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1973-1974*; UNESCO; París; 1973.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1975-1976*; UNESCO; París; 1975.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1977-1978*; UNESCO; París; 1977.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1979-1980*; UNESCO; París; 1979.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1981-1983*; UNESCO; París; 1981.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1984-1985*; UNESCO; París; 1984.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1986-1987*; UNESCO; París; 1986.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1988-1989*; UNESCO; París; 1988.
- UNESCO: *Programa y Presupuesto 1992-1993*; UNESCO; París; 1992.
- UNESCO: *Programa y Presupuestos 1990-1991*; UNESCO; París; 1990.
- UNESCO: *Proyecto de Programa y Presupuestos 1959-1960*; UNESCO; París; 1959.
- UNESCO: *Reunión sobre la Aplicación de las Recomendaciones de la Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe de 1971*; UNESCO; París; 1976.

UNESCO: *Segundo Plan a Plazo Medio (1984-1989)*; UNESCO; París; 1983.

UNESCO: *Tercer Plan a Plazo Medio (1990-1995)*; UNESCO; París; 1989.

UNESCO: *Textos Fundamentales. Manual de la Conferencia General y del Consejo Ejecutivo*; UNESCO; París; 1992.

UNESCO: "Un Proyecto Principal: La Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 4; UNESCO; París; 1957.

UNESCO: *¿Qué es la UNESCO?*; UNESCO; París; 1969.

UNESCO: "La Alternativa de Nuestro Tiempo: Educación o Subdesarrollo"; en: *Perspectivas de la Unesco*; nº 585; UNESCO; París; 1970.

UNESCO: *Conferencia Internacional de educación. Recomendaciones 1934-1977*; UNESCO; París; 1979.

UNESCO: "Conferencia de Ministros de Educación de América Latina. Argentina, 1966"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 9; UNESCO; París; 1966

UNESCO: *Declaración de Guatemala*; en: *Boletín Proyecto Principal de Educación*; nº 19; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1989.

UNESCO: "El Proyecto de Programa de la Unesco para 1959-1960"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 10; UNESCO; París; 1958.

UNESCO: *Evolución y Situación Actual de la Educación en Latinoamérica*; ed. Santillana; Madrid; 1977.

UNESCO; "La Declaración de Santiago de Chile sobre el Desarrollo de la Educación en América Latina"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 5; UNESCO; París; 1962.

UNESCO; "Veinte años de Acción de la Unesco en las Regiones en Desarrollo"; en: *Crónica de la Unesco*; nº 11; UNESCO; París; 1966.

VALDES, G.: "¿Desarrollo para quiénes? ¿Desarrollo para qué?"; en: *Perspectivas*; Vol. VIII; nº 3; UNESCO; París; 1978.

VARIOS: *Alternativas de Alfabetización*. UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1988.

VARIOS: "La Educación Primaria en América Latina"; en: *Perspectivas de la Unesco*; nº. 375; UNESCO; París; 1961.

VARIOS: "Alcance y naturaleza de la educación fundamental"; en: *Boletín Trimestral de la CREFAL*; nº 2; UNESCO/CREFAL; México; 1957.

VARIOS: *Analfabetismo y Alfabetización*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1990.

VARIOS: *Avances, Limitaciones, Obstáculos y Desafíos*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1991

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 1; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1982.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 3; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1983.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 4; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1983.

- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 4;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1983.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 5;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1984.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 6;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1985.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 7;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1985.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 8;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1986.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 9;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1986.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 10-11;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1986.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 12;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1987.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 13;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1987.
- VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; nº 14;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1987.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 15;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1988.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 16;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1988.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 17;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1988.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 18;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1989.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 20;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1989.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 22;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1990.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 25;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1991.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 26;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1991.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 29;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1992.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 30;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1993.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 32;
UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1993.

VARIOS: *Boletín del Proyecto Principal*, nº 14; UNESCO; París; 1962.

VARIOS: *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1980

VARIOS: "El desarrollo social de América Latina en la postguerra"; en: *Boletín Proyecto Principal*; n° 2; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1967.

VARIOS: *In the Minds of Men; Unesco 1946-1971*; UNESCO; París; 1972.

VARIOS: "La Política Escolar en América Latina"; en: *Crónica de la Unesco*; n° 4; UNESCO; París; 1965.

VARIOS: "Los Grandes Proyectos de la Unesco en América Latina"; en: *Crónica de la Unesco*; n° 6; UNESCO; París; 1961.

VARIOS: "Naturaleza y problemas de la planificación de la educación"; en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*; n° 18; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1963.

VARIOS: "Oportunidades de Educación para la Mujer"; en: *Boletín del Proyecto Principal*; n° 24; Santiago de Chile; Abril 1991.

VARIOS: "Planificación y Gestión del Desarrollo Educativo"; en: *Boletín del Proyecto Principal*; N° 23; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1990.

VARIOS: *Prioridades, metas y estrategias de acción para la primera fase de ejecución del Proyecto Principal*; UNESCO/OREALC; Santa Lucía; 1982.

VARIOS: *Problemas que enfrentan los Sistemas Educativos de América Latina*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1989.

VARIOS: "Relaciones e Intercambios Internacionales"; en: *Crónica de la Unesco* ; nº 5 ; UNESCO; París; 1960.

VARIOS: "Síntesis de la enseñanza primaria en América Latina"; en: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, nº 22; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1964.

VARIOS: *Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989* ; SIRI; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1992.

VARIOS: *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1988;

VEGA, G.: *Algunas consideraciones sobre marginalidad y educación*; CINTERPLAN; OEA/UNESCO; Vol. nº 2; Caracas; Venezuela; 1988.

VERA LAMPEREIM, O.: "Los grandes problemas de una nueva educación para los países de América Latina"; en: *Boletín de Educación de OREALC*, nº 6; OREALC; Santiago de Chile; 1969.

VERA LAMPEREIM, O.: " La planificación de la Educación en el Proceso de toma de decisiones"; en: *Boletín de Educación de OREALC*, nº 9; OREALC; Santiago de Chile; 1971.

VERA LAMPEREIN, O.: "Problemas de una nueva educación en América Latina"; en: *Perspectivas de la Unesco*; nº 571; UNESCO; París; 1970.

WCEFA: *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*.

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 5-9 de Marzo de 1990; Jomtien; Tailandia; WCEFA; Nueva York; 1990.

WEINBERG, G.: *Modelos Educativos en la Historia de América Latina*; Kapelusz; Buenos Aires; 1984.

WOLFE, M.: "Educación, estructuras sociales y desarrollo en América Latina"; en: *Actas IV Congreso Mundial de Sociología*; Evian; septiembre 1966.

WOLFE, M.: "El desarrollo interpretado como proceso de cambio social, sus repercusiones en la educación"; en: *Boletín Proyecto Principal*; n° 2; UNESCO/OREALC; Santiago de Chile; 1967.

BIBLIOGRAFIA

- AGAWALA, A. Y SIGHN, S.: *La economía del subdesarrollo*; ed. Tecnos; Madrid; (2ª ed.); 1973.
- AGUIRRE, M.: *Los días del futuro. La sociedad internacional en la era de la globalización*; ed. Icaria; Barcelona; 1995.
- ALBANI, P.: *Desarrollo y subdesarrollo*; ed. Oikos-Taus; Barcelona; 1990.
- ALTBACH, P.G. y KELLY, G.P.: *Nuevos enfoques en educación comparada*; ed. Mondadori; Madrid; 1989.
- ANDERSON, C. W., y otros: *Problemas del desarrollo político*; ed. Ediciones Libera; Buenos Aires; 1967.
- BARBERIS, J.: *Los sujetos de derecho internacional actual*; ed. Tecnos; Madrid; 1984.
- BECKERMAN, W.: *Lo pequeño es estúpido. Una llamada de atención a los verdes*; ed. Debate; Madrid; 1996.
- BENEDETTI, M. y otros: *La Izquierda. Visión desde distintos continentes*; ed. Hogar del Libro/FAC; Barcelona; 1994.
- BRAVO, G.: *El subdesarrollo como forma de dependencia*; ed. Presencia; Bogotá; 1970.
- BRODARG, C.: *Las cuatro verdades del planeta*; ed. Flor de viento; Barcelona; 1996.

- BUNGE, M.: *Epistemología*; ed. Ariel; Barcelona; 1980.
- CARDENAL, F. y VALRRIE, M.: "Nicaragua: alfabetización y revolución"; en: *Perspectivas*, Vol. XII; n° 2; UNESCO; París; 1983.
- CARNOY, M.: "Educación para un Desarrollo Alternativo"; en: ALBACH y KELLY; *Nuevos Enfoques en Educación Comparada*; ed. Mondadori; Madrid; 1990.
- CARNOY, M.: *La Educación como Imperialismo Cultural*; ed. Siglo XXI; Madrid; 1977.
- CEPLAN: *Bienestar y pobreza*; ed. Ediciones Nueva Universidad; Santiago de Chile; 1974.
- CIPOLLA, C.M.: *Educación y desarrollo en Occidente*; ed. Ariel; Barcelona; 1983.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA: *Expectativas sobre el futuro*; ed. Cruz Roja española; Madrid; 1991.
- DROR, Y.: *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*; ed. CDL; Barcelona; 1994.
- ESCOTET: *Aprender para el Futuro*, ed. Alianza Universidad; Madrid; 1992.
- FAGERLIND, I. y SAHA, L.: *Education and national development a comparative perspective*; ed. Pergamon; Oxford; 1983.
- FISAS, V.: *El Desafío de las Naciones Unidas*, ed. ICARIA; Madrid; 1994.
- FREIRE, P.: *La Educación como práctica de la libertad*; ed. Siglo XXI; Madrid; 1980.

- FREIRE, P.: *Pedagogía del oprimido*; ed. Siglo XXI; Madrid; 1978.
- GALEANO, A.: *Las venas abiertas de América Latina*; ed. Siglo XXI; Madrid; 1991.
- GALEANO, E.: *Las palabras andantes*, ed. Siglo XXI; Madrid; 1994.
- GARCIA GARRIDO, J.I.: *Educación Comparada. Fundamentos y problemáticas*; ed. Dykinson; Madrid; 1982.
- GELPI, E.: *Un mecano International. Crise et création*; Clancier Guénaud; París; 1987.
- GEORGE, S.: *La trampa de la deuda. Tercer Mundo y dependencia*, ed. IEPALA; Madrid; 1990.
- GORE, A.: *La Tierra en juego*; ed. CDI.; Barcelona; 1993.
- GRAG, J. (Coord.): *Planificación de la educación y mercado de trabajo*; ed. Narcea; Madrid; 1988.
- HARVEY, E.: *Relaciones Culturales Internacionales en Iberoamérica y el Mundo*; ed. Tecnos; Madrid; 1991.
- HAVIGHURST, R.: *La Sociedad y la Educación en América Latina*; ed. Ediciones EUDÉBA; Buenos Aires; 1962.
- HAWES, H.: *Planning the primary school curriculum in developing countries*; ed. IPE; (Colección Fundamental of Educational Planning nº 17); París; 1972.
- IRAZABAL, J.A.: *Norte y Sur unidos pero enfrentados*; ed. Mensajero; Bilbao; 1993.

- IRAZAZABAL P.: "Las Naciones Unidas"; *Cuadernos de Historia* 16, nº 277.
- KELLY, P.K.: *Pensar con el corazón. Textos para una política sincera*; ed. CDI.; Barcelona; 1992.
- KING, A. y SCHNEIDER, B.: *La primera Revolución Global (Informe del Consejo al Club de Roma)* ; ed.CDI.; Madrid; 1992;
- KOHLER, V.: "Reorientación de la ayuda al desarrollo"; *Contribuciones; Revista de Educación*; 3/91; Madrid; 1991.
- LACOSTE, Y.: *Los países subdesarrollados*; ed. Oikos-Taus; Barcelona; 1991.
- LATOUCHE, S.: *El planeta de los naufragos. Ensayo sobre el posdesarrollo*; ed. Acento; Madrid; 1993.
- LERENA, C.: *Reprimir y Liberar*, ed. AKAL/UNIVERSITARIA; Madrid; 1983.
- LOZANO, C.: *La Educación en los Siglos XIX y XX*; ed. Síntesis; Madrid; 1994.
- MARTINEZ BOOM, A. y NARODOWSKI, M. (comp.): *Escuela, Historia y Poder, Miradas desde América Latina*, ed. Ediciones Novedades Educativas; Buenos Aires, Argentina; 1996.
- MATTE, A. y VENEGAS, R.: *El desarrollo proyecto político de liberación*; ed. Dejal-Herder; Barcelona; 1973.
- MAYOR ZARAGOZA, F.: *La nueva página*; ed. Unesco-CDI; Barcelona; 1994.

MESAROVIC, M. y PESTEL, E.: *La humanidad en la encrucijada. Informe al club de Roma*; ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1975.

MONCLUS, A.: *El pensamiento utópico contemporáneo*; ed. CDL; Barcelona; 1981.

MYRDAL, G.: *International inequality an foreign aid in retrospect*; ed. Oxford University Press; Londres; 1984.

NACIONES UNIDAS: *Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Propuesta para un Programa de Acción. Informe del Secretario General*, Naciones Unidas; Nueva York; 1962.

NACIONES UNIDAS: *Recopilación de Instrumentos Internacionales*; Naciones Unidas; Nueva York; 1988.

NACIONES UNIDAS: *Second Decade to Combat Racism and Racial Discrimination. Global compilation of national legislation against racial discrimination*, Naciones Unidas; Nueva York; 1991.

NASSIF, R. y otros: *El Sistema Educativo en América Latina*; ed. Kapelusz; Buenos Aires; 1984.

OCDE: *La educación y el problema del desempleo*; ed. Narcea; Madrid; 1983.

PALLOIX, A., BETTELHEIM, E.: *Imperialismo y Comercio Internacional (El Intercambio Desigual)*; ed. Cuadernos de Pasado y Presente; Buenos Aires; 1971.

PNUD.: *Informe sobre Desarrollo Humano, 1993*; ed. CIDEAL; Madrid; 1993.

PNUD.: *Informe sobre Desarrollo Humano*, ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1994.

PNUD.: *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1992; ed. Tercer Mundo Editores; Bogotá; 1992.

PNUD.: *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1990; ed. Tercer Mundo Editores; Bogotá; 1990.

PNUD.: *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1991; ed. Tercer Mundo Editores; Bogotá; 1991.

PREBISCH, R.: *Capitalismo periférico*; ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1981.

RAVENTOS SANTAMARIA, F.: *Metodología Comparativa y Pedagogía Comparada*; ed. Boixareu Universitaria; Barcelona; 1990.

SCHNEIDER, B.: *El escándalo y la vergüenza de la pobreza y el subdesarrollo. Informe al Club de Roma*; ed. CDI.; Barcelona; 1995.

SUNKEL, O.: *El Desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*; ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1991.

SUTCLIFE, B.: *Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice*; ed. Hegoa; Bilbao; 1991.

TODARO, M.P.: *El desarrollo económico en el Tercer Mundo*, ed. Alianza Universidad; Madrid; 1988.

TOGORES, A.: *Investigación y Metodología en Educación Comparada*; ed. IUPC; Caracas; 1980.

- VALDERRAMA, F.: *Historia de la Unesco*; Ediciones Unesco; París; 1995; (2ª edición revisada).
- VARIOS: *Aprender, horizonte sin límites. Informe al Club de Roma*; ed. Santillana; Madrid; 1979.
- VARIOS: *El Estado del Mundo*, ed. AKAL; Madrid; ediciones 1989 y 90.
- VARIOS: *El nuevo orden mundial o la conquista interminable*; ed. Txalaparta; Navarra; 1991.
- VARIOS: *Hard bargaining ahead: U.S. trade policy and developing countries*; Overseas Development Council; Nueva York; 1985.
- VARIOS: *Nuestra comunidad global. Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales*; ed. Alianza; Madrid; 1995.
- VECKEMANS, R. y FUENZALIDA, L.: *Marginalidad en América Latina*; ed. Dejal-Herder; Barcelona; 1969.
- WEINER, J.: *Los próximos cien años (Modelando el destino de nuestra Tierra viva)*; ed. CDL; Madrid; 1992.
- WIRT, F. M. y HARMAN, G.: "La recesión internacional y la política educativa. Comparación de las políticas educativas nacionales y las corrientes internacionales"; *Revista de Educación*; nº 283; mayo-agosto; Madrid; 1987.
- ZIEGLER, J.: *La Victoria de los Vencidos*, ed. Ediciones B; Barcelona; 1988.