

LA CONFERENCIA SOBRE EDUCACIÓN EN LATINOAMÉRICA

LUIS WECKMANN MUÑOZ
de la Secretaría de Educación Pública

II

La UNESCO preparó para la Conferencia un documento en el que se señala que sería necesario realizar gastos de inversión por 1,512 millones de dólares durante el quinquenio 1961-1965 y de 2,453 millones de dólares durante el período de 1966-1970 a fin de elevar la capacidad actual de los servicios educativos hasta un nivel satisfactorio. De esas cifras, 561 y 567 millones de dólares, respectivamente, serían destinados a la educación primaria; 760 y 1,568, respectivamente, a la educación media; y 191 y 318, respectivamente, a la educación superior.

Esos gastos de inversión implican que el presupuesto de funcionamiento de los servicios educativos debe alcanzar para la región, en 1965, a 2,817 millones de dólares, y a 4,295 millones de dólares en 1970, cifras que son de por sí muy elocuentes.

La insuficiencia de los recursos nacionales por una parte, y las ingentes y vastas necesidades en el campo de la educación por la otra, sirvieron para centrar la discusión última relativa a los problemas sociales y económicos que afectan a la educación en torno de la cuestión de *la ayuda internacional*. A través de los informes nacionales pudo apreciarse que todos los países latinoamericanos han recibido ayuda técnica y financiera de la UNESCO y la mayoría de ellos también del Servicio Cooperativo de Educación de los Estados Unidos. En algunos casos la ayuda procede también de la OEA, y para los Estados centroamericanos de la ODECA. También pue-

de acción para impulsar y perfeccionar la obra de los sistemas escolares en relación con el progreso económico, social y cultural.

Hubo consenso general en la apreciación de que determinadas características de la situación y estructura económico-social de la América Latina gravitan en forma muy desfavorable en los sistemas escolares, muy particularmente en lo que atañe a las posibilidades de acceso a la educación y al financiamiento de la misma, pues se dispone de recursos que son muy insuficientes frente a las necesidades. Al propio tiempo, se señalaron también causas de orden pedagógico o deficiencias en la estructura y administración escolar, que redundan en menoscabo de la eficiencia de la acción educativa.

El Comité estudió con cierto detalle los principios, la estructura y la orientación de los sistemas educativos con el fin de adaptarlos a las nuevas perspectivas que se avizoran como consecuencia de los cambios económico-sociales; y al propio tiempo vitalizar aquellos contenidos y características de la educación que guardan valor permanente en cualquier tiempo y circunstancia. La discusión se centró en torno a los problemas que a continuación se señalan.

En primer término, *la estructura del sistema educativo*. El Comité destacó la unidad del sistema educativo a través de las distintas etapas de la evolución del individuo, e insistió en recomendar que se evite la desconexión existente entre el nivel primario y secundario a causa de la limitada escolaridad que se registra en amplias regiones rurales de la América Latina. También, señaló la urgencia de impulsar la educación de adultos, en sus distintas modalidades y facetas.

Respecto a *la administración*, se hizo hincapié en la necesidad de descentralizarla y tecnificarla, así como asegurar su continuidad por encima de las luchas partidistas que por desgracia se producen en muchos países del continente.

Hubo unanimidad en estimar que *la generalización de la enseñanza primaria* ha de ser el primer objetivo y la base indispensable de todo plan de educación. Se afirmó, igualmente, que para ello no bastará habilitar el número de escuelas y maestros necesarios, si esa medida no va acompañada

de un mejoramiento de las condiciones de vida de extensos sectores sociales o de determinadas iniciativas asistenciales.

También, se puso de manifiesto la necesidad de aprovechar más eficazmente los servicios educativos, revisar la duración de los calendarios y de la jornada escolar, y, si bien no hubo conclusión alguna en lo que toca a la asignación de un posible promedio de alumnos por maestro, se llegó en este respecto a la afirmación de que es necesario armonizar las exigencias pedagógicas con las posibilidades económicas de los países.

Se reconoció que el problema capital de la enseñanza es el de *la formación de maestros* y se insistió en la necesidad de otorgarles retribuciones sustanciales más elevadas que las actuales.

Se convino en que la mejor contribución que la escuela puede aportar al desarrollo económico-social es la de impartir una educación sólida y eficiente. Al respecto, se proclamó la necesidad de promover los servicios de supervisión escolar y de crear centros de investigación, experimentación y orientación pedagógica que faciliten la renovación de los contenidos y métodos y materiales de enseñanza. Se insistió en la necesidad de una profunda renovación de muchas prácticas tradicionales o rutinarias que menoscaban la eficiencia de los servicios educativos.

Se examinó la posibilidad de acentuar determinados aspectos del contenido y orientación de *la educación primaria* que —sin desvirtuar su carácter de educación general— preparen mejor al niño para la sociedad del futuro. Se debatió expresamente el problema de la formación de maestros capacitados para educar a niños que habrán de vivir en una sociedad en constante evolución, y que tengan en cuenta los contenidos, hábitos, valores y aptitudes que requiere una educación con vistas al desarrollo y al progreso del mundo.

En lo que respecta a *la educación media*, hubo acuerdo unánime en la necesidad de su expansión progresiva y en establecer las instituciones educativas adecuadas para que los jóvenes ya incorporados a la vida del trabajo y que no tuvieron oportunidades ni medios suficientes para hacerlo ante-

riormente, tengan las mayores posibilidades de cursar estudios de este nivel.

Se subrayó también la necesidad de establecer una estrecha conexión de la educación media con los demás niveles educativos para que el tránsito de una modalidad a otra de la educación media tenga la suficiente flexibilidad. Se puso de manifiesto la urgencia de impulsar las enseñanzas técnicas de nivel medio, de crear servicios de orientación escolar y profesional y de procurar al adolescente el contacto con el mundo del trabajo para proporcionarle los elementos de juicio requeridos en el momento de optar por una profesión.

En lo que toca a *la educación superior*, se señaló la conveniencia de que las universidades —sin menoscabo de su autonomía— colaboren en los planes nacionales de educación y realicen investigaciones y estudios para contribuir eficazmente al desarrollo económico-social de los pueblos. Igualmente se plantearon importantes cuestiones sobre la investigación científica, el acceso a los estudios universitarios y la extensión cultural universitaria.

En la formulación de sus conclusiones, el Comité I tuvo siempre presente el carácter integral de la educación y la exigencia de mantener un cuidadoso equilibrio en la formación del hombre, considerando tanto las necesidades del desarrollo integral del individuo como los requerimientos de la sociedad y de la economía. En esa tarea, pretendió armonizar los fines utilitarios de la educación con los éticos, la formación genuinamente humana con la técnica, la preparación general y la profesional.

En las recomendaciones propuestas, el Comité I trató de infundir un sentido vital y renovador a la educación que permita aprovechar a cada individuo según sus aptitudes y le prepare debidamente para ocupar un puesto dentro de la amplísima gama de posibilidades que ofrece una sociedad dinámica y progresiva como la que se configura para el futuro.

E. *Integración del planeamiento de la educación con el planeamiento económico y social.* El Comité II, que analizó los problemas en torno de esta cuestión, fue presidido por el Sr. Carlos Irigoyen, Ministro de Educación de Nicaragua. El

Comité tuvo la oportunidad de confrontar los puntos de vista de los educadores y de los economistas sobre dos aspectos fundamentales: a) los problemas de la educación en la América Latina en relación con las condiciones rápidamente cambiantes de la estructura económica y social de nuestros países; y b) los problemas que plantea la integración de los planes educativos con los planes de desarrollo económico y social, tanto a largo como a corto plazo.

Al examinar las cuestiones educativas en el contexto del desarrollo económico-social de la América Latina, pareció conveniente recordar que se acaba de producir una radical mudanza de orientación en la forma de concebir esto último. En efecto, han cambiado el sentido y el contenido que se atribuye al proceso de desarrollo. Ya no se concibe que transcurran siglos de acumulación económica y tecnológica antes de que sus frutos se hagan extensivos a la gran mayoría de la población.

El Comité II reconoció que esta nueva concepción del problema del desarrollo comparta dos exigencias simultáneas: crear oportunidades suficientes para todos, y también capacitar al individuo para que las pueda y sepa aprovechar. La educación es un elemento esencial tanto para elevar la productividad y la producción, como para que los beneficios del desarrollo no se concentren en unas pocas manos. Una educación es un elemento esencial tanto para elevar la productividad y la producción, como para que los beneficios del desarrollo no se concentren en unas pocas manos. Una educación bien concebida y claramente orientada es un requisito esencial para que cada individuo pueda multiplicar el producto de su esfuerzo, y satisfacer en esta forma las aspiraciones que han despertado en él la extraordinaria difusión registrada en los medios de comunicación en las últimas décadas.

El Comité II consideró, además, que no sólo había cambiado el sentido del desarrollo, sino también las circunstancias en que éste tiene lugar. Se destacó el hecho de que durante los últimos decenios, el problema de la América Latina ha consistido en incorporar a su propio medio no sólo una

tecnología moderna especializada y compleja, sino todo un nuevo sistema de organización social, de convivencia política y de procedimientos y estructuras administrativas.

En el terreno de la educación —como en los otros— se transfirieron en lo pasado muchas veces a los países latinoamericanos los sistemas europeos o norteamericanos, creados sobre la base de economías de alto nivel de ingreso y de complejo desarrollo industrial, productos de sociedades básicamente urbanas, altamente dinámicas y de lento crecimiento demográfico. Estos sistemas se sobrepusieron a economías de bajo nivel de ingreso y de escaso desarrollo industrial, y a sociedades fundamentalmente rurales, rígidas y estratificadas, y en pleno proceso de aceleración del crecimiento de su población. Por lo tanto, no cabe extrañarse de qué sistemas que han producido tan notables resultados en su medio original, presenten deficiencias serias en el medio latinoamericano.

Sobre la base de estos antecedentes, pareció evidente que los métodos utilizados en los Estados Unidos y Europa, que exigen recursos compatibles con los altos ingresos por habitante que son característicos de esas regiones, simplemente no podrán aplicarse en la América Latina, donde los ingresos por habitante son apenas una fracción de aquellos. El Comité II reconoció que si se persiste en aplicar métodos similares, el resultado será una limitación de los servicios educativos a una minoría afortunada y una caída abismante en la calidad de la educación ofrecida.

Se estimó que si este análisis se realizara en profundidad en cada uno de los países de la América Latina, se pondría de manifiesto la necesidad ineludible de concentrar la atención en el desarrollo de nuevos métodos educativos y en la elevación de los rendimientos de los recursos destinados actualmente a la educación.

Se señaló también que otro problema que no se ha apreciado debidamente es la enorme diferencia en la proporción de la población que en la América Latina se encuentra en zonas rurales, en relación con la situación que en este respecto prevalece en Europa y los Estados Unidos. La alfabetiza-

ción, desde luego, es un problema característico de los países que tienen gran proporción de su población en la agricultura. Esta característica de la estructura económica define así el contenido esencialmente rural del problema del analfabetismo. La importancia de atacar esa situación en forma acelerada adquiere una nueva dimensión si se piensa en la fuerte tasa de migración del campo a la ciudad que se observa en la América Latina y si se recuerdan los requisitos que planteará la reforma agraria en muchos países en un futuro que debe estar cercano. El Comité II tuvo en cuenta la alarmante magnitud de la deserción escolar, particularmente en las comunidades rurales, y señaló además la frecuencia con que, en los países latinoamericanos, profesionales o personal altamente calificado que se han formado con gran esfuerzo, no encuentran después oportunidades razonables de trabajo, con la consiguiente frustración y desperdicio de recursos.

Hubo unanimidad en que existen numerosos problemas educativos que son en buena medida el reflejo de severos desajustes entre los sistemas de educación prevalecientes y las estructuras económico-sociales características de la América Latina. Todo ello plantea la necesidad de un análisis profundo de los sistemas educativos de esos países, análisis que no debe efectuarse solamente desde el punto de vista pedagógico, sino para comprobar cómo y con qué eficacia se utilizan los recursos que se destinan a la educación. El Comité estimó que, en suma, lo que se requiere es un "diagnóstico" de la situación actual y sus perspectivas, y que sólo sobre esa base será posible fijar una política educativa que tome en cuenta el tipo de deficiencias antes señaladas. Consideró también que se necesita además precisos objetivos y prioridades con el fin de establecer hacia dónde deben dirigirse los recursos adicionales entregados al sistema de educación.

Todo lo anterior llevó al Comité II a plantear la necesidad de que exista un cierto equilibrio entre los recursos que se destinan a los diferentes sectores de la economía y se subrayó que, en resumidas cuentas, no se trataba sino del problema económico fundamental: cómo distribuir los limitados re-

cursos de que se dispone entre los múltiples objetivos de todo orden que con ellos se pretende alcanzar.

De todas las consideraciones anteriores, surgieron en el seno del Comité II dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, la necesidad de la planificación, es decir, la determinación de objetivos y metas para los diferentes sectores de la actividad nacional, dentro de los cuales haya una escala de prioridades, así como la definición de los medios que se emplearán para lograr su cumplimiento. En segundo lugar, se estimó que convendría considerar la formulación de planes de acción inmediata destinados a elevar a corto plazo la eficacia del sistema educativo y a corregir aquellas fallas que se consideren más graves.

El Comité II coincidió en la oportunidad que para hacerlo representaba la actual coyuntura latinoamericana, en vista de los compromisos que han adquirido los países para lograr rápidamente su mejoramiento económico-social, y de los recursos nuevos que ahora existen para apoyar programas en ese sentido en la América Latina.

El Comité II coincidió en que lo esencial y fundamental en su labor era discutir los problemas concretos que plantea la integración de la planificación de la educación con la planificación general, pues el problema es nuevo y no existe sobre él todavía experiencia que permita extraer conclusiones definitivas.

Al respecto, se estimó que el problema podría reducirse a no más de cuatro aspectos fundamentales: cómo lograr la compatibilidad de las metas educativas con las metas de las demás actividades de la economía; cómo lograr la compatibilidad entre los recursos que se usarán en el sector educativo para conseguir esas metas y los recursos que deberán destinarse a los demás sectores; en qué forma deberán formularse los planes educativos para que estas dos condiciones de compatibilidad puedan verificarse realmente; y cuáles serían los requisitos y las necesidades de organización para crear un mecanismo eficiente de planeación que asegure, facilite y haga permanente y continua la planificación de los servicios educativos y su integración en el proceso planificador general.

El Comité II reconoció, sin ambages, que la medición de los beneficios económico-sociales de las inversiones en educación es un problema difícil que sólo recientemente ha sido objeto de investigaciones, a pesar de la convicción general de los economistas del papel decisivo de la educación en el desarrollo económico. Consideró sin embargo conveniente exponer en forma sintética las líneas de investigación que puedan seguirse para dar una clara visión del problema, que son las que a continuación se enumeran.

El valor de la educación como fin del mismo, completamente al margen de su contribución al aumento de la producción de otros bienes y servicios, sería la contribución de esta actividad al ingreso nacional. El volumen total del presupuesto de educación, es decir, sus costos, sería establecido entonces mediante la expansión de las inversiones en educación hasta que los beneficios de nuevas inversiones en ese mismo campo fueran inferiores a los de otras formas de inversión.

Sin embargo, aunque no se tropieza con mayores dificultades para medir el costo de la educación, es harto difícil medir los beneficios de las inversiones que en ellas se hacen, lo que puede expresarse en términos de la dificultad de medición del valor de la educación. Para que este criterio se torne práctico será necesario llevar a cabo nuevas investigaciones.

Otro criterio es aceptar las diferencias en el ingreso como equivalente aproximado de diferencias en la contribución al producto nacional bruto y correlacionar los ingresos con el volumen de educación de diversos tipos. Se supone luego que estas diferencias en el ingreso son el resultado de diferencias en la formación educativa. Combinando esas dos suposiciones, puede obtenerse una medida aproximada del aporte que significará para la producción total el incremento de los diversos tipos de educación expresados en alumnos-años. A pesar de las dificultades que plantea este método, es muy útil en los países en que es posible cuantificar esos factores.

Otro medio de calcular las necesidades educativas es traducir las metas de producción de bienes y servicios del plan de desarrollo a necesidades de mano de obra, y a su vez con-

vertir a éstas en necesidades de educación, sobre la base de las relaciones determinadas en el planeamiento educativo. Si bien este método tiene utilidad práctica, no toma en cuenta el valor de la educación como "bien de consumo". Una idea de la rentabilidad de la educación en su conjunto consiste en comparar el aumento de los insumos de trabajo y capital con el aumento del producto nacional bruto durante un período prolongado. Cálculos de este tipo se han realizado en los Estados Unidos y en algunos países europeos, e indican que el aumento de los insumos equivale a aproximadamente un tercio del crecimiento del producto nacional bruto, de donde se deduce que la mayor parte de los aumentos de la producción y mejoramiento del nivel de vida se deben a un "factor residual". Se supone entonces que ese factor corresponde a la educación en sentido general, incluyendo a todos los tipos de formación técnica y también los programas tecnológicos derivados de la inversión en educación. Este método lleva a la conclusión de que la rentabilidad en la educación es tan elevada que los programas educativos deberían ser siempre lo más ambiciosos posible.

Según otro método, se comparan los niveles educativos registrados en distintos países en diversas etapas de desarrollo conforme a una serie de índices, como la proporción del gasto en educación, y la inversión física total, la proporción entre ese gasto y los ingresos fiscales, etc.

El Comité II estuvo de acuerdo en que se requieren nuevas búsquedas y estudios metodológicos para desarrollar instrumentos adecuados de investigación, pero hasta entonces no sería errado suponer que estamos imposibilitados de invertir excesivamente en educación, siempre que se programe en forma eficaz, a fin de asegurar la distribución óptima de los recursos de la educación entre distintas aplicaciones y que se mantengan o mejoren las normas de calidad y se aprovechen las posibilidades de innovación técnica.

Al terminar la primera etapa de sus labores, el Comité II se adentró al examen del problema que plantea *la determinación de objetivos y asignación de recursos*. Comprobó la falta de metodología uniforme para la determinación de las

metas de la educación dentro de los planes de desarrollo económico-social. Hasta el presente, en efecto, los objetivos han sido señalados con independencia de los objetivos generales del desarrollo y sin que exista una verdadera coordinación que los haga compatibles entre sí.

Se tomó nota de los métodos empleados en la determinación de las metas de escolaridad para cada nivel educativo y la elaboración de los costos unitarios uniformes, según se describe en un documento preparado por la UNESCO a petición de la conferencia. Se consideró a este documento útil en la presente etapa como medio de contar con órdenes generales de magnitud y evaluar las repercusiones financieras de la expansión educativa en el conjunto de la América Latina.⁷

El Comité II consideró que la determinación de objetivos de la educación dentro de los planes generales de desarrollo económico-social debería hacerse a base de los siguientes cinco principios:

- a) el principio constitucional de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, que deberá alcanzarse en el plazo más breve posible;
- b) los programas de desarrollo económico a largo plazo deben señalar metas a la educación por cuanto deben indicar las necesidades de personal especializado requerido para incrementar la producción de bienes y servicios en los diversos sectores de la actividad nacional.
- c) las aspiraciones de los países en cuanto al nivel cultural de la población que desean alcanzar y las metas citadas, determinan la estructura y el volumen de la pirámide educativa, lo que fija el volumen total de necesidades; y
- d) a corto plazo, el mejoramiento socioeconómico de la población y la elevación de la productividad señalan las metas de programas de emergencia en alfabetización, educación para el desarrollo de la comunidad, formación acelerada de trabajadores adultos y de cuadros directivos y capacitación y perfeccionamiento del personal de educación.

En lo que se refiere a los objetivos cualitativos de la educación en función del desarrollo económico-social, el Comité II estuvo de acuerdo en que la educación latinoamericana puede contribuir eficazmente a dicho desarrollo si se cumplen ciertos requisitos, entre otros los siguientes: desarrollar al máximo las capacidades generales de los educandos; proporcionarles una cultura y una formación generales que les permitan capacitarlos para una gama lo más amplia posible de actividades económicas; formar las aptitudes y hábitos favorables al trabajo productivo; suministrar los conocimientos y destrezas indispensables para el trabajo productivo; y fomentar una actitud favorable a la cooperación y el progreso social.

Para alcanzar las metas señaladas, se consideró necesario contar con recursos humanos y materiales, de cuya disponibilidad dependerá su logro. Del inventario de recursos humanos disponibles y de su comparación con las necesidades puede deducirse el programa de formación de personal de los servicios educativos. Y a base de comparar los recursos materiales existentes con las respectivas necesidades, pueden calcularse los gastos de inversión que deben realizarse.

En lo que se refiere a los recursos financieros, en el Comité II hubo consenso sobre la necesidad de analizar las diversas fuentes de recursos financieros (incluyendo los posibles recursos del exterior), con el fin de elevar su participación; la actual asignación de los recursos a los diferentes programas de educación, con el fin de lograr una distribución más equilibrada; y los costos de los diferentes servicios educativos, con el fin de procurar su reducción mediante un estudio y una utilización de nuevos métodos y técnicas pedagógicas.

En general, es estimó muy útil que los organismos especializados de las Naciones Unidas preparen a la mayor brevedad manuales sobre técnica de planificación educativa y de sus servicios especiales.

Al asomarse a *los problemas de organización y método*, el Comité II señaló que en la mayoría de los países latinoamericanos se realizan actualmente, en una u otra forma, tareas de planeamiento. Estudió también, detenidamente, los problemas y requisitos de la integración del planeamiento edu-

cativo con el planeamiento económico-social, en lo que se refiere a la organización de dicho planeamiento, habiéndose llegado a la conclusión de que dicha integración no se ha llevado a la práctica todavía en la América Latina, fundamentalmente por cuanto la idea es relativamente nueva.

Se convino en que la integración del planeamiento educativo con el planeamiento económico-social presupone la coordinación entre los respectivos organismos de planificación, y que para facilitar dicha coordinación es conveniente dar a los organismos de planeamiento educativo una estructura similar a la de los organismos centrales de planificación económica y social. Dichas unidades de planeamiento educativo deberán también tener la jerarquía necesaria para que participen en las decisiones políticas sobre educación. Finalmente, el Comité II sugirió diversos procedimientos para favorecer el intercambio de experiencias en esta materia para divulgar la naturaleza y los principios de la planeación educativa y para que los organismos internacionales competentes incluyan en sus programas diversas formas de asistencia técnica y de capacitación de personal en esta especialidad.

F. *Cooperación internacional para el fomento y ejecución de planes educativos en relación con el desarrollo económico-social.* Este tema de la agenda fue examinado por el Comité III, que laboró bajo la Presidencia del Sr. Embajador Paulo de Berredo Carneiro, Delegado Permanente del Brasil ante la UNESCO. Fueron organizados grupos de trabajo para la discusión de: a) el tipo y volumen de la ayuda internacional actual en materia educativa; y b) los recursos internos y externos para la educación.

En lo que se refiere al primer tema, casi todas las delegaciones informaron sobre el tipo y volumen de la asistencia técnica que reciben sus respectivos países. El Comité III escuchó asimismo varias exposiciones sobre la ayuda que prestan actualmente en América Latina organismos especializados como la OIT, la FAO, la UNESCO y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; organizaciones de las Naciones Unidas como la CEPAL y la UNICEF; y organizaciones intergubernamentales como la OEA y la ODECA, junto con algunos

organismos de ayuda bilateral como la Agencia Internacional para el Desarrollo (A.D.I.) de los Estados Unidos de América. Los observadores del Banco y de la ADI hablaron del interés que tienen sus respectivos organismos en el desarrollo educativo y en su planeamiento, como parte integrante de la planificación del desarrollo económico general. También, el representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución que administra el Fondo de Progreso Social de la *Alianza para el Progreso*, señaló que la expansión y el mejoramiento educativo superior constituye una de las principales preocupaciones del Banco; y que la asistencia que presta en materia de educación trata de favorecer a instituciones de importancia nacional o regional, en los aspectos relacionados con el desarrollo económico-social.

El Comité III analizó los informes presentados por los gobiernos latinoamericanos a la conferencia a fin de estudiar el tipo, volumen y la prioridad de la ayuda internacional que reciben; y se mostró unánime en considerar que era necesario una mejor información sobre las fuentes de ayuda externa y sobre el procedimiento que siguen las organizaciones, los organismos especializados y los gobiernos que prestan esa ayuda, a fin de evitar una duplicación perjudicial de esfuerzos.

Se prestó particular atención a la formulación y discusión de proyectos regionales. Al seleccionarlos, se tuvieron en cuenta las recomendaciones sobre proyectos de acción inmediata de la Comisión Especial para la Programación y el Desarrollo de la Educación, la Ciencia y la Cultura, establecida por la OEA.

Los debates del Comité se centraron en forma constructiva y animada en torno al proyecto de *Declaración de Santiago de Chile*, habiéndose considerado que tenía verdadera trascendencia histórica. Esta declaración —que se publica como Apéndice al presente artículo— fue aprobada en plenaria por amplia mayoría, después de haber sido considerada y votada párrafo por párrafo.

En la *Declaración de Santiago de Chile*, se recomienda, en síntesis, “que se avance en cada país a la brevedad posible en la formulación de programas de desarrollo educativo in-

tegrados con los planes de desarrollo económico y social"; y "que todos los Estados participantes en la conferencia tomen las medidas necesarias para destinar a la educación el máximo de recursos económicos que sea compatible con su capacidad productiva y financiera... a fin de alcanzar en 1965 una situación en que América Latina en su conjunto pueda destinar no menos del 4 % de su producto bruto a la educación".

También, en lo que se refiere a la *Alianza para el Progreso*, se pidió a "los gobiernos, los organismos financieros internacionales y otros órganos administradores de recursos, que acrecienten sus esfuerzos... para preparar y aprobar y realizar los proyectos" que elaboren los gobiernos signatarios de la Carta de Punta del Este en materia educativa. Se instó a dichos Estados signatarios para que, en la elaboración de sus programas, "se propongan por objetivo que una proporción no menor del 15 % de los fondos públicos disponibles de la *Alianza para el Progreso* sea aplicada" a programas de educación.

Por otra parte, en la *Declaración* se pide a la OEA "que examine... la posibilidad de constituir un órgano coordinador integrado por representantes" nombrados por siete Estados miembros —con la asesoría de las diversas organizaciones internacionales interesadas— para coordinar la aplicación de la *Alianza para el Progreso* en el campo educativo.

Además, se insta a los organismos internacionales que contribuyen al desarrollo de los trabajos educativos de Latinoamérica para que colaboren, de la manera más adecuada, a la realización de los planes educativos de los países de la región estableciendo entre sí y con los organismos interamericanos la coordinación y la colaboración necesarias.

Por último, se recomendó a la UNESCO que explorase la posibilidad de crear un Fondo Internacional para la Educación en la América Latina.

Al aprobarse la *Declaración de Santiago de Chile*, la Delegación de los Estados Unidos informó que los fondos públicos externos disponibles dentro del programa de la Alianza para el Progreso se prevén de por lo menos 10,000 millones de dólares; y que el 15 % a que se alude en la Declaración

representa unos 150 millones de dólares anuales. Aclaró que dicho porcentaje, así como el 4 % del producto bruto nacional que los países de América Latina son llamados a destinar a la educación, deben entenderse como porcentajes mínimos. Señaló la Delegación norteamericana, sin embargo, que hasta ahora los gobiernos latinoamericanos han solicitado menos del 15 % indicado, y que es su responsabilidad —y no la de las agencias externas o gobiernos que proveen tales fondos— tener en cuenta en sus planes de desarrollo general la importancia de los recursos humanos con vistas a solicitudes de ayuda financiera externa.

Por último, la Delegación de México formuló sus votos porque la ayuda financiera exterior se ajuste a las necesidades reales de los países latinoamericanos en materia de educación.

5. *La posición de México*

La nutrida Delegación mexicana que asistió a la conferencia estuvo encabezada por el Sr. Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública, quien se hizo asesorar por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, de la Universidad Nacional, y de la Asociación Nacional de Universidades.

Independientemente de la participación activa que la Delegación mexicana tuvo en las discusiones de la reunión —tanto en los Comités de Trabajo como en las sesiones plenarios— y de su contribución a la formulación de los textos de las conclusiones y recomendaciones a que se ha aludido en los párrafos anteriores (especialmente de la *Declaración de Santiago de Chile*), la posición mexicana frente a los problemas en discusión fue expuesta, de manera orgánica, en dos intervenciones, por el Jefe de la Delegación.

En un primer discurso, pronunciado en el acto inaugural en nombre de las Delegaciones, el Sr. Torres Bodet afirmó, entre otras cosas, que “la educación es factor decisivo para los pueblos y que debe darse mayor impulso a los servicios

educativos a fin de mejorar la situación económica y social de nuestras Repúblicas. En Estados como los nuestros —precisó— toda voluntad de progreso ha de atender en primer lugar a la extensión y al perfeccionamiento de los sistemas y de los medios de educación”.

Por lo que se refiere a la cooperación internacional, afirmó el Sr. Torres Bodet que “supone un concierto libre de voluntades. La libertad de esas voluntades implica la independencia política de los gobiernos que las expresan. La independencia política de los gobiernos descansa sobre la capacidad económica de los pueblos. Y esa capacidad exige una constante extensión de la educación”. Afirmó por otra parte el Secretario de Educación Pública de México que “el desarrollo educativo de nuestros pueblos es a la vez condición insustituible de su progreso económico y garantía irremplazable de su evolución social”; y que “los recursos humanos debidamente capacitados han sido factores determinantes en los aumentos de productividad de las sociedades más industrializadas. La acumulación de conocimientos técnicos y habilidades prácticas explica el progreso económico, tanto o más que la acumulación de capital material o el descubrimiento de nuevos recursos naturales”. En la exposición que hizo para exponer el criterio de la Delegación de México acerca de las grandes cuestiones que iban a debatirse, el Sr. Torres Bodet dijo, en una alocución pronunciada el 6 de marzo, que “interesa extraordinariamente al progreso de nuestros pueblos afirmar su desarrollo económico merced a la educación y al mismo tiempo, pues se trata de procesos complementarios, afirmar el desarrollo de sus sistemas educativos gracias a una planeación racional, bien trazada y equilibrada”. “Esa planeación —añadió— supondrá un concurso internacional. Ahora bien, en lo educativo, la colaboración internacional ha de orientarse principalmente por dos caminos. El primero implica el aprovechamiento de los servicios comunes de información y de voluntaria consulta técnica. El segundo camino supone la constitución de fondos especiales capaces de permitir que los presupuestos de los países de economía menos robusta resistan, durante el período de expan-

sión, a los crecidos gastos que exigirán las construcciones de aulas, de laboratorios y de talleres, la adquisición de equipos para el trabajo escolar y otras inversiones amortizables”.

Por otra parte, señaló el Sr. Torres Bodet que “la educación nacional constituye un todo. En consecuencia, y por importantes que sean las prioridades que el desarrollo económico justifique, la atención concedida a cualquier sistema no deberá desarticular las aspiraciones genuinas de cada comunidad”. “En la realización de cada programa —añadió— importa sobremanera al éxito del conjunto que cada país mantenga la originalidad de su propio estilo y la libertad creadora de su cultura”. Retornando al tema de la cooperación internacional advirtió que si se ajusta a los principios que había señalado, “contribuirá algo más importante aún que la prosperidad material de nuestras naciones: su desenvolvimiento integral y su convivencia armónica”. “En efecto —explicó—, acaso no baste la educación para establecer por su solo y magnífico ministerio esa equidad de oportunidades que me parece tan necesaria a la plenitud de la democracia institucional. Pero sin ella no podría cimentarse el terreno en el que deberán erigirse, para bien de todos, las estructuras del porvenir”.

6. Conclusiones

Ya se había vaticinado, por la trascendencia de los temas y la calidad y cantidad de las entidades patrocinadoras, que la Conferencia de Santiago de Chile constituiría uno de los eventos más significativos de cuantos se han celebrado en el continente. Se reunieron en la Conferencia trece Ministros de Educación, el Director General interino de la UNESCO y otros altos funcionarios internacionales, y cerca de 400 delegados y observadores representantes de gobiernos y de multitud de organizaciones científicas, culturales, educacionales y sindicales, constituyendo una vasta pléyade de gobernantes, educadores, economistas y sociólogos, interesados a concretar un ambicioso programa enderezado a renovar radicalmente en diez años el panorama educativo de la América Latina.

Las tareas de la reunión se facilitaron, sin duda, con la espléndida documentación básica aportada por las organizaciones patrocinadoras. Ello allanó el trabajo de las delegaciones que, tras de un acucioso contraste de sugerencias y tendencias, hallaron caminos comunes y medios de cooperación estrechos. Esa fructífera cooperación quedó claramente manifiesta en los textos de los acuerdos finales.

Con verdadero acierto, la primera parte de la Conferencia fue dedicada a fijar un modelo para la estimación cuantitativa de los problemas escolares en todos los grados, habiéndose llegado a la conclusión que en el próximo decenio deberán invertirse miles de millones de dólares para atenciones educativas y que cada uno de los países latinoamericanos deberá elevar las partidas concretas a la enseñanza hasta alcanzar el 4 % del producto bruto nacional.

Además de esa cuantificación de los problemas y de la enumeración de metas por alcanzar, la conferencia acordó tomar medidas indispensables para que el Instituto Regional de Planeamiento fundado por la CEPAL en Santiago de Chile abarque también estudios y preparación de especialistas en las ramas de la educación.

Las autoridades educativas en cada país deberán fijar ahora un régimen de prelación en los problemas más urgentes; y deberán diligentemente ocuparse de completar los planeamientos que en buen número de países han sido ya iniciados.

Si se cumplen las resoluciones de esta Conferencia, si realmente se incrementan las sumas destinadas a la educación, la aportación sugerida dentro de la *Alianza para el Progreso*, y otros recursos adicionales que también fueron señalados, se podría dar a los sistemas escolares de la América Latina un impulso extraordinario. Todas las delegaciones reconocieron que sin lograrlo, no será posible contar con los recursos humanos indispensables para el desarrollo de la economía y la elevación del nivel de vida de las poblaciones de esta parte del mundo.

La *Declaración de Santiago de Chile* puede y debe ser interpretada como la expresión de la voluntad del continente de llegar a completar un plan de acción.

Y quizá la conclusión más importante a la que puede llegar un observador imparcial de los trabajos de la reunión, sea en el sentido de que se ha dado un enorme paso adelante al haberse afirmado, de manera tan rotunda y clara, que la educación es supuesto fundamental, en la América Latina, de toda posibilidad de progreso económico-social.

NOTAS

1 Un 20 % aproximadamente, en el caso de México, en el año en curso: \$ 2,577,920,000.00, de un presupuesto federal de egresos que asciende a \$ 12,319,783,000.00.

2 En México, el porcentaje de analfabetismo, que era del orden de 58 % al iniciarse la Campaña Nacional contra el Analfabetismo hace 15 años, habrá sido reducido en 1960 (según datos estimativos, que podrán precisarse al conocer los resultados del Censo Nacional de ese año) a un 35 %

3 En el año de 1960 fue introducida por la Secretaría de Educación Pública de México una reforma en el ciclo secundario, disminuyendo el número de asignaturas académicas y aumentando las horas de trabajo en los laboratorios y los talleres. La nueva escuela secundaria sirve ya no sólo como puente entre la primaria y los planteles universitarios o técnicos superiores, sino también como preparación inmediata para la vida. En las materias académicas se han reforzado aquellas que parecen más necesarias para formar en los adolescentes hábitos de claridad, de rigor y de libre examen; y el tiempo recuperado merced a la reorganización de las enseñanzas académicas se destina a una mayor actividad del alumno en los laboratorios y en los talleres. Se confía en que esta reforma contribuya a evitar el desequilibrio ostensible entre el gran número de los que aspiran a una carrera universitaria y el escaso de los que eligen cursos de tipo técnico.

4 En el caso de México, la matrícula en la educación primaria en los establecimientos oficiales creció en un 46 % entre 1958 y 1961: ... 2,166,650 niños en el primer año, y 3,171,768 en el segundo. Si a esta última cifra se añaden los niños que frecuentan escuelas particulares se llega a la cifra de 5,368,247 hacia fines de 1961.

5 Respecto de 1958 (107,194 alumnos), la matrícula correspondiente aumentó, en México, en un 38 % en 1961 (148,272 alumnos) y en 1962 en un 61.95 % (173,600 alumnos).

6 En agosto de 1961, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio atendía aún a 27,132 maestros sin título; pero en la ejecución del Plan de Once Años para la Extensión de la Educación Primaria (iniciado en 1960) no hubo necesidad de recurrir a maestros no titulados, ni será necesario hacerlo durante el desarrollo del mismo, ni después de un futuro razonablemente previsible.

⁷ Se trata del documento UNESCO/ED/CEDES/37/Add. 2, titulado: *Una base para estimar las metas educativas en América Latina y los recursos financieros necesarios para alcanzarlas. Estudio Estadístico.*

APÉNDICE

Declaración de Santiago de Chile

La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina

Considerando:

Que “la cooperación internacional en el orden cultural y educativo” quedó expresamente reconocida en la Carta de las Naciones Unidas como uno de los instrumentos principales para crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones;

Que en la Constitución de la UNESCO se afirma la convicción de los Estados miembros de que deben existir iguales oportunidades de educación para todos y se declara que “la amplia difusión de la cultura, y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua”;

Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece entre sus propósitos esenciales el de “promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural”;

Que los Estados signatarios de la Carta de Punta del Este proclamaron su voluntad de asociarse en un gran esfuerzo cooperativo para acelerar el desarrollo económico y conseguir la justicia social y fijaron a ese efecto importantes metas de carácter educativo;

Reafirma los compromisos contraídos en los textos internacionales antes mencionados, y considera de inaplazable urgencia que se de a la cooperación internacional para el fomento de la educación en la América Latina la atención prioritaria que corresponde;

Aprecia en todo su alcance la valiosa colaboración prestada por la UNESCO, la CEPAL, la FAO y la OIT, en unión de la OEA, para la preparación de la Conferencia y para el éxito de sus trabajos;

Reconoce:

Que los informes presentados por las Delegaciones que asistieron a la Conferencia acerca del estado actual de la educación en los países latinoamericanos comprueban que, a pesar del intenso esfuerzo hecho por esos países, 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 obstáculos para su evolución, cuanto con el propósito de adecuar los medios y los sistemas educativos de las diversas colectividades de este Hemisferio al ritmo de su crecimiento demográfico que, en la actualidad, es proporcionalmente el más alto del mundo;

Que esos programas deben fundarse en la autenticidad nacional, elaborándose y realizándose dentro del más absoluto respeto a la soberanía y a la personalidad cultural de cada pueblo, de acuerdo con sus leyes, sus necesidades y sus aspiraciones;

Que, aun advirtiendo —como lo advirtió en todo instante la Conferencia— que en materia educativa el esfuerzo mayor debe corresponder al país que lo aprovecha directamente, la insuficiencia e inestabilidad de los recursos internos disponibles en muchos de los Estados Americanos requieren una desinteresada y amplia cooperación internacional;

Que esa cooperación internacional habrá de orientarse principalmente hacia dos objetivos: asegurar, por una parte, 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 Organización de los Estados Americanos y de las naciones que estén en aptitud y disposición de ofrecerla, y, por otra parte, a proporcionarles una efectiva asistencia financiera, mediante préstamos amortizables a largo plazo, en forma capaz de permitirles acelerar a la vez el desarrollo educativo y el progreso económico y social de sus habitantes sin afectar peligrosamente el gasto total en otras urgentes actividades de promoción nacional;

Que este decenio constituye una etapa crucial en la historia de la América Latina, ya que en él se decidirá si los 300 millones de habitantes a que ascenderá muy probablemente su población en 1970, estarán o no en posición de alcanzar mejores niveles de vida y disfrutar de los beneficios derivados de la tecnología y de la cultura, al amparo de la libertad y de las instituciones de la democracia representativa;

Recomienda:

1. Que —mediante organismos nacionales de planeamiento, que convendrá mantener en contacto con aquellos que funcionen en el plano internacional— se 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;
2. Que todos y cada uno de los Estados participantes en la Conferencia tomen las medidas necesarias para destinar a la educación el máximo de recursos económicos que sea compatible con su capacidad productiva y financiera, y con el equilibrio respecto a otros gastos sociales, a fin de alcanzar en 1965 una situación en que América Latina en su conjunto pueda destinar no menos del 4 por ciento de su producto bruto a la educación, quedando entendido que los países que se hallan ahora sensiblemente por debajo de ese nivel se esforzarán por acrecer la actual proporción en por lo menos 1 por ciento para 1965 y en otro 1 por ciento para 1970.
3. Que, por cuanto atañe a la Alianza para el Progreso, los gobiernos, los organismos financieros internacionales y otros órganos administradores de recursos a largo plazo acrecienten y aceleren sus esfuerzos y simplifiquen sus procedimientos para preparar, aprobar y realizar los proyectos debidamente elaborados que los Gobiernos de los Estados signatarios de la Carta de Punta del Este les sometan en relación con sus programas de fomento de los recursos humanos por la educación.
 - a) Que los Estados signatarios de la Carta de Punta del Este se propongan por objetivo que una proporción no menor de 15 por ciento de los fondos públicos disponibles de la Alianza para el Progreso sea aplicada a esos programas y que, en consecuencia, les otorguen toda la importancia debida en los planes generales de desarrollo para los que se prevea financiamiento del exterior.
 - b) Que se encomiende al Consejo de la OEA que, en consulta con la Comisión Especial establecida de acuerdo con la Resolución A-4 de la Conferencia de Punta del Este, examine a la mayor brevedad la posibilidad de

constituir un órgano coordinador integrado por representantes nombrados por los siete Estados que dicho Consejo al efecto elija, así como cualquier otro medio de mejorar los actuales procedimientos.

- c) Que, de establecerse ese órgano coordinador y a fin de lograr una estrecha colaboración entre sus actividades y las de las diversas organizaciones internacionales que contribuyen al desarrollo de los trabajos educativos de los países de la América Latina, se invite a tales organizaciones a designar asesores ante dicho órgano.
4. Que las organizaciones internacionales interesadas en colaborar con los países latinoamericanos en la preparación, financiamiento y ejecución de los programas de educación susceptibles de fomentar su desarrollo económico y social, estudien las actividades —a corto y a largo plazo— con las que cada una de ellas podría contribuir a llevar a efecto, en las mejores condiciones posibles, los planes educativos de esos países durante el decenio.
5. Que, en el desarrollo de esas actividades, las Naciones Unidas y sus organismos especializados establezcan entre sí, y con los organismos interamericanos, la coordinación y la colaboración necesarias par el satisfactorio logro de esos programas.
6. Que la UNESCO explore la posibilidad de crear un Fondo Internacional para la Educación en la América Latina y que, en tanto se logra ese propósito, invite a todos los Estados miembros de las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a contribuir para aumentar los recursos de los organismos financieros internacionales competentes, a fin de que puedan dar un apoyo eficaz a los esfuerzos emprendidos por los países latinoamericanos.

Al adoptar esta Declaración, los Estados participantes en la Conferencia de Santiago de Chile ratifican solemnemente su decisión de hacer del desarrollo educativo y del progreso económico acelerado de todos y cada uno de ellos, factores complementarios para lograr, dentro de una verdadera igualdad de oportunidades, no sólo la prosperidad material de los pueblos que representan, sino su plena realización en la independencia y en una más amplia justicia social, a fin de contribuir con elementos cada día más firmes a la obra conjunta que exigen la paz del mundo y la civilización de la humanidad.