

EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

LAURA SANTINI

Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO, 1992, 269p.

La edición del documento Educación y Conocimiento: Eje de la transformación Productiva con Equidad, por parte de la CEPAL-UNESCO, debe ser objeto de polémica y de interés entre los educadores latinoamericanos. Tanto el título del documento como su desarrollo sustentan el nuevo paradigma productivo y se fundamentan en el paradigma educacionista economicista de la educación para el desarrollo; planteado desde la década de los sesenta, para impulsar el desarrollo en América Latina. Dicho paradigma ha mostrando sus insuficiencias para enfrentar los problemas de la realidad educativa latinoamericana, a pesar de las distintas aportaciones que dentro del mismo campo epistemológico se han venido dando desde hace tres décadas. Ahora, en el marco de la reorganización económica, política y social que están impulsado algunos países de América Latina y del agotamiento del modelo “desarrollista” en la región, implica la modificación de las formas de administración e intervención estatal, de la necesidad de modificar una serie de valores y principios que afiancen las nuevas relaciones sociales, así como la búsqueda de cambios de carácter estructural institucional. Se plantea la necesidad de redefinir las instituciones, sus formas de organización y de participación porque en el pasado mostraron su inoperancia e ineficiencia, hoy, la búsqueda es de una alternativa que lleve a los países de la región latinoamericana a plantear la reforma del Estado y la modernización económica basada en la inserción económica de la región en el mercado internacional.

Desde esta visión, el documento que se reseña plantea una estrategia para el campo de la educación, la cultura y del desarrollo científico y tecnológico, cuyo objetivo es contribuir a crear, en el próximo decenio, ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico y tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. Dicha estrategia, tiene como antecedente las tesis del documento “Transformación Productiva con Equidad Social. La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina en los años noventa”, elaborado por la CEPAL en 1992 y cuyo eje fundamental se sustenta en la idea de que la transformación productiva debe apoyarse en una incorporación deliberada y sistemática del producto técnico, en el contexto de una mayor competitividad internacional, en un marco de progresiva equidad social.

Asimismo, la estrategia planeada en el documento, busca poner fin a un ciclo de políticas educativas y propone una reforma educativa que abarque el campo de la capacitación y e la ciencia y tecnología, que permita crear las condiciones para enfrentar los desafíos del contexto internacional, derivados de las principales tendencias de la economía internacional, para lo cual se requiere de modificaciones profundas en los sistemas de educación, capacitación e innovación tecnológica. Desde la perspectiva del documento Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad; tales desafíos son:

- a) Una época de revolución científica tecnológica
- b) Progresiva globalización de los mercados
- c) Competitividad basada en la incorporación y difusión del progreso técnico
- d) Progreso técnico y aceptación social: la paradoja de la “productividad”
- e) Investigación básica, educación y política pública
- f) El nuevo paradigma de organización y gestión empresarial
- g) Efecto horizontal de las tecnologías de información
- h) El ciclo tecnológico se acorta: la flexibilidad para responder a la demanda se intensifica

- i) Heterogeneidad tecnológica y posibilidades de proteccionismo creciente en el mercado de tecnología
- j) Automatización y erosión de la ventaja comparativa basada en la disponibilidad de mano de obra barata y de recursos naturales
- k) Cambio técnico y sustentabilidad ambiental.

En la presentación del documento se reseñan las cinco partes de que consta, señalando lo siguiente:

En la primera parte del texto, se hace una breve reseña del patrón de desarrollo de América Latina y el Caribe durante la posguerra, del “aprendizaje doloroso” de la década de los ochenta, y de los desafíos de la democratización durante los años noventa. Se hace referencia luego de la propuesta de la CEPAL para una transformación productiva con equidad, a las actuales tendencias en el ámbito productivo internacional y, finalmente, el carácter de la estrategia propuesta en este documento, que persigue tanto la transformación productiva como la equidad.

Las orientaciones estratégicas y las políticas que se proponen en este documento son el resultado de un diagnóstico contenido en la segunda parte. En ella se analizan diversas iniciativas en curso a nivel nacional que tienen por objeto introducir cambios en la educación, la capacitación y la formación científico-tecnológica y las contribuciones teóricas recientes con respecto a los vínculos entre educación y desarrollo económico. En un anexo al documento, se hace una reseña del debate en curso en algunos países desarrollados y de industrialización tardía de otras latitudes.

La tercera parte del documento contiene las líneas gruesas, expresadas como ideas fuerza, de la estrategia educacional propuesta, con énfasis en la enseñanza básica y media, media vocacional y en el fortalecimiento del desarrollo tecnológico. La estrategia se articula en torno a objetivos (ciudadanía y competitividad), a criterios inspiradores de políticas (equidad y desempeño) y a lineamientos de reforma institucional (integración nacional y descentralización).

Sobre la base de los antecedentes analizados y dentro del marco de las orientaciones indicadas, se sugiere, en la cuarta parte, un conjunto de políticas para poner en práctica la estrategia. Las acciones y medidas propuestas van acompañadas de recuadros que ilustran experiencias, diseños, metodologías y aplicaciones de las políticas en diversos contextos, tanto de la región como fuera de ella.

En la parte quinta y final del documento, y simplemente con fines ilustrativos, se estima el orden de magnitud de los recursos necesarios para poner en práctica las políticas propuestas.

Refiere el documento, que para la metodología, se recupera la experiencia del patrón de desarrollo de la región; los aportes teóricos surgidos en los años ochenta en cuanto a los nexos entre educación y desarrollo, la actual interrelación entre educación, economía y sociedad, así como las insuficiencias que en este sentido se detectaron.

A continuación, se reseña el balance que se realiza en el documento de la CEPAL-UNESCO, acerca de los logros y las limitaciones en los diversos ámbitos vinculados con la formación de recursos humanos, y el despliegue que se llevó a cabo en la región, en el campo científico y tecnológico.

I. El sistema educativo formal

1.1 Sostenida expansión de su cobertura

La sostenida expansión del sistema educativo latinoamericano y caribeño en el período de posguerra se reflejó en la marcada reducción, generación tras generación, de la proporción de la población carente de educación formal. Los progresos cuantitativos más espectaculares del período señalado se realizaron a nivel de la educación básica; 73 millones de niños, equivalente a 88% del grupo de 6 a 11 años de edad, estaban matriculados en la enseñanza básica en 1990, en comparación con 27 millones en 1960. La expansión de la

educación primaria ha continuado incluso dentro del marco recesivo de los años ochenta, a pesar del retroceso de la situación familiar y la reducción del gasto público en educación. La expansión de la educación primaria, provocó, a su vez, la expansión de la educación media y la superior fue la que más rápidamente creció durante el período de la posguerra en la región.

1.2 Deficiente calidad de la formación impartida

El crecimiento del sistema educativo trajo como consecuencia entre otros, la explosión de las demandas sociales de educación; se le dio poca importancia a la educación por el sistema productivo, el crecimiento educativo tuvo un carácter inorgánico y sin instrumentación adecuada.

Estos elementos contribuyeron al deterioro de los resultados del sistema educativo.

1.3 Educación y movilidad social

Señala el documento de la CEPAL-UNESCO que en casi todos los países de la región, la educación ha sido un canal de movilidad social, sin embargo, para que los cambios así introducidos en la estructura social sean permanentes, deben corresponder a modificaciones paralelas en la estructura productiva.

La política educativa de la posguerra, se apoyó básicamente en la expansión del empleo y del gasto público, cuya fragilidad quedó en evidencia en los años ochenta; cuando dicha base de sustentación se debilitó, la educación sólo desempeñó un papel marginal en la determinación de los niveles de crecimiento económico.

1.4 Un estilo de expansión inequitativo

La expansión educativa impulsó el establecimiento de un modelo inequitativo y de distribución de sus beneficios. La progresiva incorporación a lo largo de los últimos decenios, de grupos que antes no tenían acceso a la educación, fue insuficiente para compensar la creciente segmentación en cuanto a la calidad del servicio educativo ofrecido.

1.5 La evolución educativa de América Latina en una perspectiva internacional

Mientras en el caso de los países asiáticos y europeos la expansión se produce luego de haber cumplido el objetivo de la universalización de la educación básica, en América Latina en cambio, se produce con metas no logradas en la base y en el marco de una fuerte crisis financiera y de una significativa reducción tanto del gasto público en educación como de la capacidad de las familias para asumir este gasto en forma privada.

2. El esfuerzo regional en materia de investigación y desarrollo científico y tecnológico

La situación actual de la producción de conocimientos científicos y tecnológicos en América Latina y el Caribe se puede describir a partir de cuatro características básicas:

2.1 Esfuerzo insuficiente y resultados alcanzados

A pesar de los esfuerzos realizados en la región durante los años sesenta y setenta con el fin de incrementar las capacidades científico-tecnológicas, la inserción de América Latina en el panorama mundial de generación y utilización de conocimientos, continua siendo extremadamente precaria. La participación porcentual de los gastos de investigación y desarrollo del PIB de América Latina y el Caribe equivale sólo a un quinto

de la proporción que se les destina en la OCDE y apenas a un tercio con respecto a las nuevas economías industrializadas de Asia.

El rezago de la región en cuanto al número de ingenieros y científicos por habitante, así como en el monto de los gastos de investigación y desarrollo por número de científicos resulta preocupante. Otro indicador de este rezago viene a ser la evaluación del comercio exterior, se ha reducido el coeficiente de importación de bienes de capital que no responde a un esfuerzo de sustitución eficiente de importaciones, sino más bien a la recesión generalizada de los años ochenta.

2.2 La persistente heterogeneidad regional

Las diferencias del esfuerzo tecnológico entre los países de América Latina y el Caribe son comparables a las de la región en su conjunto con respecto a los países desarrollados ya los más dinámicos del este de Asia; la heterogeneidad estructural se manifiesta en la relación gasto en investigación y desarrollo por habitante y en la participación del total en el PIB.

2.3 Concentración de los esfuerzos en institucionales académicas

En la región, una proporción cercana del 75% de la capacidad de investigación y desarrollo se concentra en las principales universidades. La notoria debilidad de los esfuerzos de la empresa privada en términos de ciencia y tecnología determina que la participación del gasto en desarrollo experimental, en el total que se destina a investigación y desarrollo de la región (26.7%) sea menor que en los países desarrollados (59.5%) o en las economías más exitosas del este de Asia (48.5%).

2.4 Concentración del esfuerzo en pocos sectores económicos y áreas científicas

A nivel regional, la investigación y desarrollo se concentra básicamente en el sector de agricultura, silvicultura y pesca, en tanto que el esfuerzo de la industria manufacturera es mucho menor. Si bien tal especialización refleja en parte las ventajas competitivas de la región, su efecto es limitado en lo que se refiere a competitividad internacional y a la penetración creciente en mercados de bienes con alto valor agregado. La contribución regional a la producción de publicaciones científicas de esta categoría es marginal y es generada sólo por unos pocos países, situación que puede atribuirse, a la contracción de los recursos públicos destinados a investigación y desarrollo.

3. La capacitación y la educación de adultos

Los programas de educación de adultos en América Latina tienen tres componentes distintos, pero complementarios entre sí: la alfabetización y los cursos de enseñanza general para adultos, la capacitación en las empresas y la proporcionada por institutos públicos de formación técnica.

3.1 Alfabetización y educación de adultos

Refiere el documento de la CEPAL-UNESCO que la lucha contra el analfabetismo cumplió una etapa importante en 1985, cuando por primera vez los avances en materia de alfabetización superaron el ritmo de crecimiento demográfico, el número absoluto de analfabetos que hasta esa fecha había seguido aumentando, a pesar de la reducción de las tasas; se estabilizó y comenzó a disminuir. Los progresos en la eliminación del analfabetismo absoluto permiten concentrar ahora los esfuerzos y los recursos en el problema del analfabetismo funcional. Por otra parte, los recursos disponibles para dichos programas han disminuido drásticamente

durante los años ochenta y en algunos países incluso han desaparecido los organismos públicos que cumplían esa función, que ahora ha sido asumida por organizaciones no gubernamentales y entidades privadas.

3.2 La capacitación en las empresas

La política tradicional de formación de recursos humanos en la región parece ser esporádica y de corto plazo, en el sentido de que las empresas acostumbran responder a las exigencias inmediatas de la tecnología mediante cursos específicos de corta duración y limitado alcance, en vez de anticipar las futuras demandas de calificación. La principal justificación de ese enfoque es el riesgo de no recibir las utilidades de la inversión en capital humano, es por ello que en general, la mayoría de las empresas considera que corresponde al gobierno y al sistema educativo formal proporcionar servicios de formación profesional.

3.3 Los institutos públicos de capacitación

La demanda de mano de obra calificada desencadenada por el proceso de industrialización alrededor de la década de los cuarenta, no puede ser absorbida por el sistema educativo, para lo cual se crearon los centros de capacitación, que en la mayoría de los casos tuvieron apoyo financiero del sector gubernamental y el apoyo empresarial. La crisis de la década de los ochenta afectó el funcionamiento de los institutos, las empresas redujeron su demanda de personal calificado por lo que prefirieron obtener la capacitación necesaria en un mercado dinámico de empresas privadas productoras de esos servicios.

II. Especificidad de los desafíos que enfrenta la Región

El debate internacional acerca de la educación y la formación de recursos humanos, se ubica en la reorganización industrial y la competitividad en los países industrializados. En un informe reciente de la OCDE se planteó que las posibilidades de que un número crítico de empresas en un país adopten una organización del trabajo más eficiente, superando las modalidades establecidas cuando predominaba la producción en serie, están en gran medida determinadas por la forma en que funcionan el sistema educativo, el de capacitación y el mercado de trabajo. Destaca el documento que no se puede aprovechar plenamente el potencial técnico o económico de las nuevas tecnologías con introducir los cambios necesarios en el ámbito institucional y social y, a este respecto son particularmente importantes los sistemas de educación y capacitación.

La formación de recursos humanos pasa a ser, en casi todos los escenarios empresariales una nueva variable de la competitividad. En este sentido se están realizando esfuerzos por acercar la educación a la economía y el sistema educativo a las empresas. Este fenómeno no sustituye los criterios de orden social y político tradicionalmente asociados a la educación; la nueva preocupación por los efectos económicos de la educación modifica su percepción y su uso, generando una serie de tensiones que dificulta la adopción de políticas educacionales; tales tensiones en relación al nivel de objetivos sería: ¿profesionalización o extensión de la enseñanza secundaria?, con respecto a los instrumentos: ¿Como maximizar la eficiencia y la calidad? Y en el esquema institucional: ¿Descentralización o integración del sistema educativo?

Por otra parte, el debate internacional en torno a los problemas planteados proporciona las siguientes enseñanzas específicas: el debate internacional permite concluir que la educación se ha convertido en una prioridad en las discusiones sobre estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo; la innovación se efectúa sobre la base de conocimientos y experiencias acumuladas; un rasgo común de todas las experiencias, consiste en la definición de nuevas formas de concertación entre los diferentes actores que participan en el ámbito de la educación, la capacitación y la innovación tecnológica. Como las estrategias educativas no son de corto plazo y exigen el consenso y la concertación de distintos actores para su ejecución, su definición supone contar con capacidades para prever demandas y problemas futuros; se otorga prioridad a los cambios institucionales, se ha comprobado que el fracaso de las estrategias habituales se origina en parte en las resistencias de la

estructura institucional y en los estilos tradicionales de gestión educativa: los cambios no se efectúan ya sobre la base de orientaciones brindadas por paradigmas por la evaluación de resultados. Existe una gran preocupación por el tema de la equidad en la distribución de la oferta educativa, no es inevitable expandir la cobertura a expensas de una apreciable reducción de la calidad y por último el debate internacional muestra también una fuerte preocupación por los resultados de la acción educativa; es decir por aquello que los alumnos efectivamente aprenden en determinados períodos.

III. Contribuciones teóricas de la relación educación desarrollada en la última década

Respecto a los avances conceptuales acerca de los aportes del análisis provenientes de la gestión empresarial, de las visiones prospectivas, de la teoría económica y los planteamientos de política que de ellos se desprenden, señala el documento de la CEPAL-UNESCO que pueden servir de instrumentos para diseñar medidas que permitan potenciar el efecto de la reproducción de cimientos sobre la dinámica del crecimiento económico de los países de la región.

En relación a los planteamientos empresariales, se refiere que el aspecto pragmático de la educación es fundamental, pero no debe dejarse de lado su papel como generadora de responsabilidad social; la práctica del sistema educativo y el contenido de la educación determinan que tipos de principios de gestión empresarial son aplicables a la sociedad; las mejores empresas de los países más competitivos del mercado mundial desarrollan un esfuerzo excepcional de capacitación interna y de apoyo a la educación, capacitación e investigación y desarrollo. Vivir en un medio internacionalmente competitivo es el mejor escenario para que una empresa llegue a tener ventajas competitivas; la educación es uno de los principales instrumentos de que disponen los gobiernos para mejorar el desempeño competitivo de la industria. Por último, los principios que guían una política educativa que ha logrado éxito parecen ser comunes en los diferentes casos nacionales: niveles altos de calidad, respeto y valoración de los docentes y una estrecha articulación entre el sistema educativo y las empresas o asociaciones de empresas.

Los análisis prospectivos infieren que parece evidente, existe un profundo desfase entre el sistema educativo tradicional y los requerimientos de la sociedad que se perfila para el siglo XXI. Para incrementar la competitividad, el mayor desafío que enfrentan las naciones es el de la transformación de la calidad educativa; la transformación educativa depende del esfuerzo de múltiples agentes, entre los cuales son protagónicos lo que actuará en el mercado laboral, este acercamiento es fundamental para desarrollar personas internacionalmente competitivas y ciudadanos activos. Autonomía, responsabilidad administrativa, experimentación y vinculación con la comunidad deberán ser las características de los lugares donde se desenvuelve el proceso educativo.

Las contribuciones del modelo neoclásico en el sentido de haber enfatizado la distinción entre efectos de crecimiento que implican cambios en parámetros que alteran las tasas de crecimiento a lo largo de trayectorias equilibradas, llevan a cambios que aumentan los niveles de ingreso sin modificar la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta distinción es fundamental para comprender la importancia que tiene la acumulación de conocimientos y la educación en el proceso de crecimiento, esta posición convencional de que existiría una tendencia a la igualación de las remuneraciones de los factores productivos entre países, le resta importancia como teoría para explicar las diferencias entre países y demanda nuevas ideas para comprender las causas que las originan. La importancia fundamental ahora, de la producción de conocimientos en la dinámica del crecimiento, tanto en la versión formal de la acumulación de capital humano como en el aprendizaje en la producción de bienes, es fundamental para alcanzar una dinámica sustentable de crecimiento a largo plazo. La incorporación de los nuevos modelos de la acumulación de capital humano y de aprendizaje permite eliminar el carácter exógeno del proceso técnico y concebir una explicación del crecimiento en la que éste no se detiene a largo plazo y en que depende de fuerzas internas con respecto al crecimiento económico. Esto abre la posibilidad de discutir políticas económicas de educación, capacitación y tecnología en un marco analítico con fuertes potenciales cuantitativos.

IV. Objetivos, criterios y lineamientos de la estrategia propuesta

Destaca el documento de la CEPAL-UNESCO que en el pasado se ha hecho referencia a la ciudadanía como objetivo estratégico, a la equidad como lineamiento para las políticas y a la integración nacional como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a la omisión en que se incurrió respecto de los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica: competitividad como objetivo, desempeño como lineamiento de política y descentralización como componente del esquema institucional.

El marco explicativo de las orientaciones de la estrategia se ubica en la comprensión de los siguientes argumentos: los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos; en lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación y en este marco la constitución de una moderna ciudadanía. En lo externo, se trata de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos, con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso; a través de la competitividad internacional.

Al plantear la estrategia, hay un reconocimiento acerca de la identidad de la cultura latinoamericana con su pluralidad de expresiones; la constitución de la moderna ciudadanía y la elevación de la competitividad internacional, suponen la continuidad de esa comunidad histórica, en este sentido, la proyección de las culturales locales, populares y comunitarias, en toda la variedad de sus expresiones vecinales, religiosas, de solidaridad, trabajo productivo y asistencia, ocupan un lugar central en el diseño de la estrategia: reconocer que la educación como la generación y el uso social de los conocimientos están llamados a expresar una nueva relación entre el desarrollo y la democracia. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad.

Las políticas que se proponen para materializar la estrategia habrán de responder a dos criterios esenciales: el de equidad, que mira hacia la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto, y el segundo criterio, el desempeño, cuyo objetivo consiste en la mira hacia la eficacia (metas) y eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación.

En el plano de las reformas institucionales, la estrategia persigue una doble finalidad: la integración y descentralización. En relación a la integración, el reto sería como asegurar que se mantenga el grado de coordinación necesario para evitar o erradicar las diferencias entre los centros educacionales derivados de su localización y del origen social de los alumnos y contribuir a la cohesión del cuerpo social en su conjunto. Asimismo promover la descentralización y la autonomía en los establecimientos para elevar los niveles de equidad, lo cual supone acompañar el proceso de fortalecimiento de las capacidades locales con medidas vigorosas destinadas a compensar las diferencias y a transferir recursos.

V. La Reforma Educativa

Dentro de esta serie de articulaciones que nos sitúan en la problemática de una crisis estructural y conceptual en la que se ha venido manejando el discurso de la política educativa para América Latina y de la necesidad de elaborar una estrategia que corresponda al proyecto de la globalización de los mercados y de la automatización, situaciones que se derivan de la reorganización capitalista, la CEPAL-UNESCO elaboró una serie de políticas educativas en el marco de una reforma educativa que abarca el campo de la cultura y el desarrollo científico y tecnológico. Tales políticas serían las siguientes: 1.

Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad

La estrategia propuesta pretende superar el alto grado de aislamiento que tiene actualmente la oferta educativa abriéndola a las exigencias del desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social, política, económica y cultural. Esta propuesta requiere del logro de consensos educativos nacionales, esta participaciones necesaria, pero no suficiente para impulsar la articulación de la enseñanza con los requerimientos de la sociedad. Lo anterior lleva a plantear una profunda reforma institucional, sujeta a dos lineamientos básicos: la integración de las unidades educativas, en todos los niveles del sistema de formación de recursos humanos y la coordinación entre sí de esas unidades, multiplicando sus conexiones, puntos de entrada y salida y, en general su capacidad de relacionarse horizontalmente y verticalmente dentro del sistema con la sociedad.

Para avanzar en la dirección señalada se requiere, en primer lugar, dotar de mayores niveles de autonomía a los establecimientos, en segundo lugar, generar mecanismos flexibles de regulación y en tercer lugar, impulsar múltiples instancias de coordinación y concertación. 2.

Acceso universal a los códigos de la modernidad

Refiere el documento que analizamos que toda la población debe estar capacitada para manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Para muchos jóvenes de la región, la educación básica es una formación terminal, sin embargo, la creciente importancia de la información en la sociedad moderna y la naturaleza cambiante del conocimiento hacen necesario que todos los individuos estén capacitados para aprender mediante los múltiples canales de comunicación y por ende, de enseñanza, disponibles en esta sociedad. Existe consenso en reconocer que para lograr este objetivo se requiere aplicar políticas simultáneamente en dos ámbitos, por un lado, hay que universalizar la cobertura de la escuela primaria e introducir cambios en sus modalidades de acción para que el acceso a la escuela sea efectivamente el aprendizaje de las destrezas fundamentales para desenvolverse en la sociedad; por otro lado se deberán realizar campañas específicas de educación y capacitación para asegurar que la totalidad de la población adulta maneje un nivel mínimo de aptitudes básicas. 3.

Impulsar la creatividad en el acceso, difusión o innovación científico tecnológicos

Las políticas de ciencia y tecnología y el patrón de ventajas competitivas de la industria en un país deben presentarse mutuo apoyo. En especial, dicha política tiene que ser consistente con la estructura industrial del país, su estado de desarrollo competitivo y la capacidad de sus empresas e instituciones de investigación. La experiencia internacional sugiere que existen cuatro áreas clave en materia de política tecnológica con la correspondiente infraestructura de apoyo: a) adquisición de la tecnología extranjera más adecuada para reducir la diferencia entre la mejor práctica local y el nivel internacional, b) uso y difusión racional de la tecnología, especialmente con el fin de reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas en diferentes sectores y entre sectores, c) mejoramiento y desarrollo de tecnologías para mantener el ritmo de los avances más recientes y d) formación de recursos humanos que estén en condiciones de realizar eficientemente las tareas señaladas. Para lograr el fortalecimiento de éstas áreas se plantean acciones destinadas a fortalecer la oferta tecnológica, la demanda proveniente del sistema productivo, las políticas necesarias para vincular la oferta y la demanda tecnológicas y, finalmente los agentes que pueden desempeñar esa vital función de enlace.

4. Gestión institucional responsable

Un factor importante para asegurar el óptimo funcionamiento interno y externo de un sistema educativo descentralizado, es la existencia de un eficaz mecanismo de información y evaluación del rendimiento escolar y docente. Sobre la base de los antecedentes que este instrumento proporcione, los usuarios podrán demandar que se eleve la calidad de la enseñanza; los establecimientos mejorar su desempeño y las autoridades, centrar su acción precisamente donde los rendimientos sean más bajos y afecten la equidad del sistema en su conjunto; por lo tanto la evaluación no es sólo un instrumento para medir desempeños, incentivar su mejoramiento y asegurar la asignación y el uso eficiente de los recursos invertidos en la educación, es un medio para impulsar políticas de equidad y de mejoramiento de la calidad de la educación y la capacitación. Para el logro de la gestión institucional es importante conformar sistemas de información y evaluación de la educación básica y media, estableciendo sistemas de medición, criterios de orientación para programas focalizados de apoyo a la educación.

En relación a la evaluación de la educación superior el documento CEPAL-UNESCO destaca que en una época de costos crecientes y recursos declinantes, de equilibrios económicos rigurosos y de competencia con múltiples demandas provenientes de los demás sectores sociales, la necesidad de incrementar la productividad del trabajo docente y de investigación se vuelve prioritaria, es importante que se adopten medidas para que las instituciones asuman un alto grado de responsabilidad pública de sus resultados, a través de una mayor transparencia informativa y de más adecuada do control sobre el destino de los recursos fiscales.

También será preciso crear mecanismos que permitan medir la eficiencia externa de los establecimientos educacionales, o sea, su capacidad para impartir una formación que responda a las necesidades de los usuarios.

5. Profesionalización y protagonismo de los educadores

Las principales exigencias que un sistema eficiente de formación de recursos humanos requiere de los educadores, es un compromiso de una educación de calidad y la capacidad para administrar en forma autónoma y responsable los establecimientos y recursos a su cargo, estas funciones demuestran la importancia de profesionalizar a los docentes; la propuesta de descentralizar las escuelas y de insertarlas en su entorno comunitario, es necesario para que los educadores sean receptivos a los mensajes y demandas externas y estén dispuestos a trabajar en equipo con personas de otros ámbitos profesionales. Estos objetivos se lograrán a través de procesos de reclutamiento, formación y capacitación en todos los niveles del sistema educativo y de las remuneraciones e incentivos de los docentes, tomando en cuenta que los precarios salarios que reciben los maestros en la región, son insuficientes, conspiran contra la eficiencia de la educación al favorecer el doble empleo y la rotación de personal. 4.

Compromiso financiero de la sociedad con la educación

De acuerdo con los criterios propuestos en el documento de la CEPAL-UNESCO, las políticas de búsqueda y asignación de recursos deberían orientarse en tres sentidos: 1) asegurar en lo posible la disponibilidad de un financiamiento amplio, estable y diversificado para la educación, con la concurrencia de fuentes públicas y privadas de financiamiento; 2) emplear, para la asignación de una parte del financiamiento público, mecanismos que alienten a las instituciones a mejorar sus niveles de calidad y eficiencia e incentiven el uso nacional de los recursos; 3) utilizar, para la asignación de otra parte del financiamiento público, mecanismos selectivos que permitan apoyar a algunos sectores o actividades y aumentar la equidad, mediante mecanismos compensatorios de las desigualdades existentes. 5.

Desarrollar la cooperación regional e Internacional

En relación a esta política se destaca que la cooperación regional e internacional puede desempeñar un papel importante en la puesta en práctica de la estrategia y en especial tal cooperación, podría cumplir un papel muy positivo en cuatro campos principales:

Cooperación orientada a fortalecer la formación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, buscándose una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región.

Cooperación regional en lo referente a la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimientos, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro. En este contexto, se deberán abordar los problemas relacionados con la utilización efectiva del conocimiento y por lo tanto, con la vinculación entre conocimiento y desarrollo.

Cooperación regional en el campo de la investigación educativa y en la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos.

Cooperación regional en el proceso de implantación de las propuestas de estrategia y de políticas presentadas en documento que se reseña, en términos operativos e institucional a nivel de determinados países.

En términos más específicos, se pueden destacar las siguientes líneas de cooperación:

- Programas en el campo del mejoramiento de la calidad
- Acreditación de instituciones, programas y unidades de la educación superior
- Formación de académicos e investigadores
- Reforma institucional y administración local - Capacitación técnica
- Intercambio de docentes y alumnos - Cooperación estratégica.

VI. El Costo de la Estrategia

La estrategia propuesta representa un incremento del gasto educacional equivalente a 3.9% del PIB. Si este aumento se suma al 7% del PIB que actualmente le dedican los gobiernos, las empresas y los hogares, se llega a un gasto en educación de alrededor del 11% del producto, cifra comparable a la registrada en algunos países industrializados, pero todavía inferior a la de otros, como Corea y la Provincia de China de Taiwán.

En años recientes casi todos los países de la región se han propuesto incrementar la participación del sector privado en el financiamiento de servicios sociales, debido a las actuales restricciones para generar y emplear los fondos públicos, a las limitaciones de la asistencia externa, y también a las expectativas de mayor eficiencia asociadas al financiamiento privado. Durante los años ochenta, sin embargo, el destino de la mayor parte del financiamiento privado fue sustituir el financiamiento público de la educación, la contracción del gasto fiscal durante la década pasada contribuyó a la expansión del aporte privado, sea en forma explícita (pago de matrículas), o implícita (financiamiento de gastos operacionales o de materiales educativos). En cuanto a la movilización de recursos familiares, sus modalidades han sido formales e informales, el principal problema derivado de la participación de los hogares en el financiamiento de la educación básica es su potencial efecto inequitativo, en la medida en que las comunidades más adineradas pueden generar más recursos que las de menores ingresos, para evitarlo las autoridades tendrán que otorgar un considerable financiamiento compensatorio.

Comentario Final

El documento que se reseña, propone como proyecto para la transformación productiva con equidad para América Latina, crear las condiciones de carácter educativo, de capacitación y de incorporación del progreso científico y tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región, en un marco de progresiva equidad social, no es un proyecto nuevo, la propuesta de que no basta crecer, sino buscar nuevas formas de justicia social ha sido planteada en otras ocasiones por la CEPAL. Desde la perspectiva teórica, la estrategia de la CEPAL-UNESCO recupera el paradigma economicista y educacionista de la educación que se impulsó desde la década de los sesenta para el desarrollo económico, el cual destacaba el impacto de la educación para el crecimiento económico, su importancia como inversión individual y social, como instrumento de justicia social y como creador de ventajas competitivas, que de igual forma sustentaba un paradigma productivo.

Blat Gimeno (1986) refiere que a partir de 1956 con la Conferencia de Lima, se inician las actividades desde la UNESCO que habrán de plantear las políticas y programas para impulsar el desarrollo de la educación primaria y la idea de promover la planificación educativa en relación con el desarrollo económico y social de América Latina. El acuerdo de mayor importancia para la educación latinoamericana fue la aprobación del Proyecto Principal de Educación para la expansión y mejoramiento de la educación primaria, el cual se desarrolló entre 1957y 1966. Posteriormente en 1962 se llevó a cabo la Conferencia de Santiago de Chile, en donde se reúnen por primera vez los ministros de educación y de planeamiento económico de la región, en la cual se precisó claramente el papel de la educación como factor de desarrollo y como inversión; su función ante la demanda de los cuadros profesionales y sus cometidos como mecanismo de transformación social, como medio de selección y de ascenso social y como instrumento de progreso técnico, este planteamiento se hace en el escenario de las grandes expectativas que en materia de desarrollo económico, político y social representaba el “adesarrollismo” para la región. La conferencia de Buenos Aires en 1966 plantea la necesidad de atender la fuerte presión de la demanda de educación media y superior, originada por el impulso al Proyecto de la expansión de la educación básica llevado a cabo desde la década anterior; asimismo se propuso estudiar los problemas derivados de la relación educación-empleo y su relación con los planes nacionales de desarrollo. La convocatoria de la Conferencia de Venezuela, celebrada en 1971 incluía por vez primera en la región a los ministros de educación y a los ministros encargados del fomento de la ciencia y de la tecnología en relación con el desarrollo. Los temas más salientes de la misma fueron la democratización y renovación de los sistemas educativos, la reforma de la educación media, la enseñanza de las ciencias y de la tecnología y la integración latinoamericana. En diciembre de 1979 se lleva a cabo en la Cd. de México la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe; en dicha reunión se destaca el papel decisivo de la educación dentro de un nuevo estilo de desarrollo, es decir, un desarrollo equilibrado que contribuya a reorientar las actividades económicas hacia una mayor homogeneidad social y hacia la producción.

En este breve análisis retrospectivo acerca del papel asignado a la educación a partir del auge de la política desarrollista para América Latina, se destacan los programas de expansión del sistema educativo los cuales llevarían a los países de la región a la democracia, se eliminaría la dependencia científico-técnica y la recuperación económica se daría a través de la participación del sistema educativo en la formación de recursos humanos; asimismo el gasto en educación se conceptualizaba en términos de inversión, tenía por tanto un alto grado de legitimidad dentro de las políticas públicas y de las decisiones individuales. El discurso economicista de la educación no previó los límites del modelo industrializador basado en un proceso parcial de sustitución de importaciones, imposibilitado de eliminar la dependencia, de generar un desarrollo autónomo y un crecimiento sostenido. (cabría señalar que los programas educativos no se acompañaron de reformas sociales que aseguraran el ritmo de crecimiento y la eficiencia social del sistema educativo latinoamericano.

Como se observa, el documento propone una reforma educativa, cuyo objetivo es orientar a los gobiernos para enfrentar la crisis del sistema educativo en los noventa. En el discurso educativo de las décadas anteriores aparecía como objetivo la conformación de la ciudadanía, ahora el objetivo es la competitividad; como criterio la equidad, ahora el criterio es el desempeño; como lineamiento la integración, ahora el lineamiento es la

descentralización del sistema educativo.

Estas orientaciones se enmarcan en un escenario en donde la crisis económica mundial, obstaculiza las posibilidades de un crecimiento real; estilo de desarrollo que no conduce a un ambiente sustentable o a la implantación de un verdadero ecodesarrollo; altos grados de dependencia en campos considerados estratégicos para el futuro de la región; pactos sociales que continúan siendo altamente concentradores y una limitada cooperación económica al interior de la región.

La estrategia de la CEPAL-UNESCO pretende enfrentar una serie de desafíos como el de la democracia, la cohesión social, la equidad y la participación ciudadana; asimismo busca compatibilizar las aspiraciones a los bienes y servicios por parte de la ciudadanía, a través de la competitividad internacional, con la aportación de la educación, la capacitación y la incorporación del progreso científico y tecnológico, que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región.

Ahora se plantea que producir conocimientos, disponer de ellos y hacerlos accesibles a los niveles adecuados es el gran reto y oportunidad para los países del mundo. En América Latina, este planteamiento debe venir acompañado de reformas estructurales que deberán ser trascendentales, dadas las profundas desigualdades y la baja calidad de vida de la gran mayoría de su población. La reforma educativa propuesta por la CEPAL-UNESCO para los países de América Latina y el Caribe, se sustenta en un viejo paradigma, insuficiente para enfrentar las nuevas problemáticas político pedagógicas en un escenario que se nos presenta lleno de incertidumbres.

BIBLIOGRAFÍA

Blat Gimeno, José, La educación en América latina y el Caribe en el última tercio del siglo XX Pans, UNESCO, 1981.

UNESCO-CRESALC, Reunión internacional de reflexión sobre los nuevos roles de la educación superior a nivel mundial. El caso de América Latina y el Caribe, México, ANUIES, 1993.

LAURA SANTINI