

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1992

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1992

Número 47

SUMARIO

Educación y transformación productiva con equidad. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	7
El síndrome del "casillero vacío". <i>P. van Dijck.</i>	21
La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile. <i>O. Sunkel.</i>	39
Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil. <i>R. Guimarães.</i>	49
Fundamentos y opciones para la integración de hoy. <i>E. Lahera.</i>	67
Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio. <i>J.M. Benavente y P. West.</i>	81
El escenario agrícola mundial en los años noventa. <i>G. Di Girolamo.</i>	101
La trayectoria rural de América Latina y el Caribe. <i>E. Ortega.</i>	125
Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana. <i>J. López.</i>	149
La privatización de la telefonía argentina. <i>A. Herrera.</i>	163
Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. <i>E. Cohen y R. Franco.</i>	177
Economía política del Estado desarrollista en Brasil. <i>J.L. Fiori.</i>	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	202
Publicaciones recientes de la CEPAL	203

Educación y transformación productiva con equidad

Exposición de Fernando Fajnzylber en el Seminario sobre Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, organizado por la CEPAL y la OREALC y realizado en Santiago de Chile, el 5 de diciembre de 1991.

Esta presentación tiene como antecedente la propuesta sobre Transformación productiva con equidad que la CEPAL sometió a consideración de los gobiernos de la región en mayo de 1990,¹ y que desde entonces ha sido objeto de debate en distintos foros nacionales y regionales. Quisiera entonces, como introducción, mencionar de manera muy sucinta uno de los mensajes principales de esa propuesta para visualizar qué papel desempeña en ella el tema que nos ocupa en esta reunión. Ese mensaje se podría resumir de la siguiente manera: para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo en los años noventa —la competitividad auténtica y la equidad— hacen falta muchas instituciones y muchas políticas. Pero no tendremos ni competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad, o aún más, hacer simultáneamente la apuesta a ambos propósitos, y no hacer un esfuerzo consustancial y consistente en este sentido, es estrictamente poesía. Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia.

Para la CEPAL el tema de la educación y de la ciencia y la tecnología tiene absoluta centralidad. Es por eso que la institución, junto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y con el apoyo de consultores de diversos países, se abocó a la tarea de profundizar en este tema, identificando como punto de partida tres preguntas principales: ¿Cuáles son las orientaciones estratégicas que deben inspirar el impulso a esta actividad que se define como prioritaria? ¿Cuáles son las políticas y las instituciones requeridas para poder avanzar en esta transformación que dará prioridad a los recursos humanos? ¿De qué orden de magnitud estamos hablando en términos de movilización de recursos, y cuáles son las fuentes de financiamiento potenciales para hacer viable esta propuesta? Se trata obviamente de preguntas mayores, que no pueden ser respondidas de una vez y para siempre, ni mucho menos para cada uno de los países, a nivel de una reflexión regional.

Por lo tanto, la nueva propuesta sobre educación y conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad,² que examinaremos en este Seminario, es sólo un intento de esbozar una respuesta a estas tres preguntas. Un intento inicial, que busca contribuir a desencadenar una reflexión sistemática sobre objetivos estratégicos, instituciones y políticas, y recursos y posibles fuentes de financiamiento.

En esta exposición me referiré solamente a la primera de las preguntas planteadas, puesto que las otras dos serán consideradas más adelante en el Seminario. Pero antes de describir el contenido esencial de la estrategia propuesta, destacaré algunos de los elementos fundamentales que sirvieron de fuentes de inspiración para formularla, y que son básicamente cinco: i) el análisis de lo que ha sido la experiencia latinoamericana en la relación desarrollo-educación; ii) las experiencias externas y el debate internacional sobre el tema; iii) las contribuciones teóricas recientes que inciden en el aspecto recursos humanos-desarrollo; iv) las experiencias concretas a nivel de casos, empresas, regiones, países e instrumentos de política, que muestran las tendencias reales en esta década de aprendizaje doloroso, y v) las percepciones de los protagonistas, recogidas en entrevistas que se hicieron en el curso de este trabajo y que queremos complementar con este encuentro. A continuación pasaré a revisar básicamente los primeros tres aspectos (es

¹ CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.H.G.6.

² Véase CEPAL/OREALC, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. LC/C.1702 (SES.24/4)/Res.1, Santiago de Chile, 1992.

decir, qué ocurrió, cuál es el debate y cuáles han sido las contribuciones teóricas recientes) y terminaré con una descripción de la estrategia propuesta.

Un diagnóstico de la situación latinoamericana en la relación educación-desarrollo

Entre 1960 y el fin de los años ochenta hubo una gran expansión de la cobertura educativa, y el índice de analfabetismo en la región bajó desde un tercio a un sexto de la población. Las cifras del cuadro 1 muestran la magnitud espectacular, epopéyica, de la expansión del sistema educativo regional en las últimas cuatro décadas: de 27 millones de alumnos pasamos a 73 millones de alumnos en la educación primaria, es decir, de una cobertura de 58% a una de 88%. En educación media, los alumnos subieron de 4 millones a 23 millones, lo que significó pasar de una tasa de escolarización de 36% a una de 72%. Y en educación superior, los estudiantes aumentaron de medio millón a siete millones, con lo cual la tasa de escolarización pasó de 6% a 27%. El esfuerzo por ampliar la cobertura que hizo la región fue, sin lugar a dudas, de gran envergadura.

Cuadro 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
ESTIMACION DE LAS MATRICULAS Y DE LAS TASAS
DE ESCOLARIZACION
(Miles de personas y porcentajes)

Nivel	1960	1970	1980	1985	1986	1988	Tasa de crecimiento anual o media				
							1960-1970	1970-1980	1980-1985	1985-1988	1980-1988
Educación preescolar											
Población atendida	983	1 728	4 739	8 264	8 619	9 491	5.8	10.6	11.8	4.7	9.1
Tasa de atención ^a	2.4	3.3	7.9	12.8	15.0	14.0					
Educación primaria											
Número de alumnos	26 653	43 983	64 795	69 646	71 419	72 741	5.1	4.0	1.5	1.5	1.5
Tasa neta de escolarización de la población de 6 a 11 años ^b	57.7	71.0	82.4	85.2	85.0	87.6 ^c					
Tasa bruta de escolaridad ^d	72.7	90.7	104.8	106.4	107.3	109.3 ^c					
Educación media											
Número de alumnos	4 085	10 662	17 595	21 318	22 054	23 434	10.1	5.1	3.9	3.2	3.6
Tasa neta de escolarización de la población de 12 a 17 años ^b	36.3	49.8	62.6	66.2	...	71.6 ^c					
Tasa bruta de escolarización ^d	14.6	25.5	44.9	50.7	51.6	57.6 ^c					
Educación superior											
Número de alumnos	573	1 640	4 872	6 363	6 784	6 978	11.1	11.5	5.5	3.1	4.6
Tasa neta de escolarización de la población de 18 a 23 años ^b	5.7	11.6	23.6	23.8	...	27.2 ^c					
Tasa bruta de escolarización ^d	3.0	6.3	13.5	15.9	16.8	18.7 ^c					

Fuente: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras de la UNESCO y del CELADE.

^aRespecto de la población de 0 a 5 años.

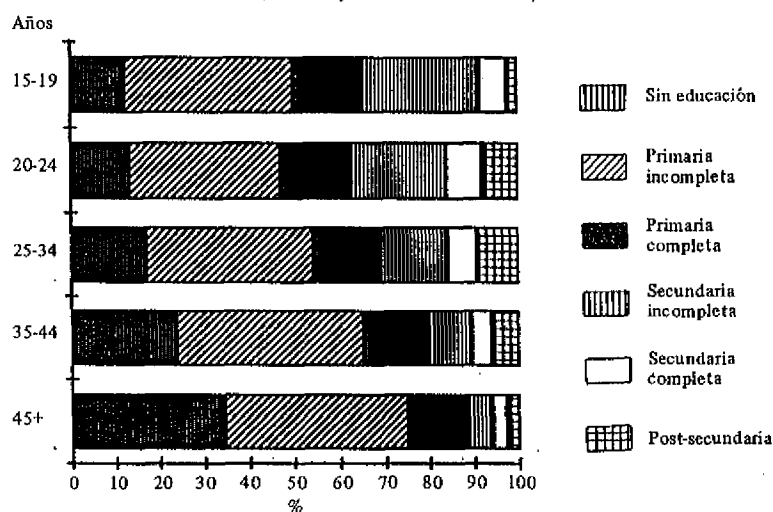
^bNúmero de alumnos de un grupo de edad (sin importar grado que cursan) dividido por la población del mismo grupo de edad.

^cAño 1990.

^dMatrícula total del grado (sin importar edad) dividida por la población del grupo de edad correspondiente al grado.

Sin embargo, como el crecimiento de la demanda fue aún más espectacular, la situación real en los años noventa sigue siendo grave. Como vemos en el gráfico 1, la mitad de los jóvenes de quince a diecinueve años de América Latina y el Caribe no tiene seis años de educación formal. ¿Y qué pasa con quienes se supone que son la fuente de experiencia de esta región, la gente de más de cuarenta y cinco años? El 75% de ellos no tiene seis años de escolaridad. Ese es el balance educacional, a pesar del gigantesco esfuerzo realizado.

Gráfico 1
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCION DE LA POBLACION
 DE 15 AÑOS Y MAS, SEGUN AÑOS DE ESTUDIOS APROBADOS
 (Porcentajes alrededor de 1980)



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), sobre la base de información oficial.

¿Cómo se compara esta situación con la de otras economías de industrialización también tardía? El cuadro 2 muestra que en América Latina se alcanzaron tasas de cobertura impresionantes a nivel primario y superior, pero, lo que es específico de la región, el gran avance en la educación universitaria coexistió con un fuerte rezago en la educación secundaria. Hay países en América Latina que tienen tasas de cobertura de la educación superior similares a las de los países desarrollados, pero muestran importantes vacíos en la educación secundaria.

Cuadro 2
 ALGUNOS PAISES: TASAS NETAS DE ESCOLARIZACION EN LA
 ENSEÑANZA DE PRIMERO, SEGUNDO Y TERCER GRADOS, 1975-1987
 (Porcentajes)

	Primer grado		Segundo grado		Tercer grado	
	1975	1987	1975	1987	1975 ^a	1987 ^a
Argentina	96	...	42	...	27	41
Brasil	71	84	9	15	11	11
Chile	94	90 ^b	34	56 ^b	16	18
Ecuador	78	...	28	...	27	29
Guatemala	53	58 ^c	10	13 ^c	4	9 ^c
México	98	100	33	44	11	16
Venezuela	81	89	35	44 ^d	18	27
Japón	99	100	...	95	25	30
Corea	99	99	52	...	10	36
Tailandia ^a	84	95	25	28	4	16
Italia ^a	105	95	71	75	26	26
España	100	100	63	...	20	32
Portugal	91	100 ^d	29	37	11	14 ^d

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, y UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial.

^a Tasa bruta. ^b 1988. ^c 1980. ^d 1986.

En el mundo de la producción, también la región enfrenta un problema serio. Su mayor contribución a la economía internacional y al mundo se da en términos de población. Pero si nos preguntamos sobre lo que hace esta población, la situación aparece menos estimulante. Somos el 8.3% de la población mundial, pero sólo generamos el 6% del producto, producimos sólo el 3.2% de los bienes de capital y aportamos apenas el 1.3% de los autores científicos de este planeta (cuadro 3). En otras palabras, el rasgo central de América Latina ha sido su baja capacidad para agregar valor intelectual a su gente y a sus recursos naturales. Por lo tanto, nuestra diferencia con los países desarrollados y con los países asiáticos, incluso con los países mediterráneos, se da mucho menos en términos de cobertura educativa que en términos de

Cuadro 3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
GRAVITACION ECONOMICA Y TECNOLOGICA.
ALREDEDOR DE 1985
(Participación porcentual en el total mundial)

Población	8.3
Producto interno bruto	6.0
Producto manufacturero	6.0
Bienes de capital	3.2
Ingenieros y científicos	2.5
Exportación de manufacturas	1.8
Recursos gastados en investigación y desarrollo	1.3
Autores científicos	1.3

Fuente: F. Fajnzylber, "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile, 1990 (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.11.G.5), cuadro 11.

esfuerzo de innovación y difusión de progreso técnico, y sobre todo, en términos de lo que se hace en el ámbito productivo. Gastamos menos que ellos en investigación y desarrollo, y además muy poco de los conocimientos que generamos se canalizan al mundo de la producción (cuadro 4). Como decía ayer el Ministro de Educación Pública de Chile, Sr. Ricardo Lagos, esta ausencia de puentes entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo es un rasgo central del continente. Y el hecho de que nuestro esfuerzo educativo haya tenido motivaciones y canales diferentes e independientes del mundo de la producción, se refuerza con el hecho de que el mundo de la producción tampoco ha tenido incentivos para considerar la agregación de valor intelectual como eje de su expansión.

Pero eso ha cambiado, tanto para el mundo de la educación como para el mundo del trabajo. Y por eso en el documento que estamos considerando se afirma que estamos al final de un ciclo. ¿Por qué hemos cerrado un ciclo? Porque tanto en el ámbito económico como en el educativo las fuentes de dinamismo se agotaron. Pero aún así, el momento es auspicioso porque vemos por lo menos tres indicaciones de que en el conjunto de los protagonistas hay una disposición clara a que la transición tenga un carácter constructivo.

¿Cuáles son estas tres indicaciones? La primera es el hecho de que en los años ochenta, a pesar de que el gasto público en educación cayó, el gasto total en educación no descendió en la misma proporción. Esto sucedió porque las familias, las empresas, los poderes locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones intermedias de la sociedad, hicieron un gran esfuerzo que reflejó una opción implícita por dar prioridad a este tema. La precaria información disponible sugiere que hubo allí una expresión concreta de la voluntad de compensar los rezagos que se manifestaban en el ámbito público. La segunda indicación se dio en la Cuarta Reunión Regional del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (22 y 25 de abril de 1991), en la cual los Ministros de Educación aprobaron una declaración que manifiesta su disposición a introducir importantes

Cuadro 4
ALGUNOS GRUPOS DE PAISES: INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGIA EN
DIVERSOS AÑOS ENTRE 1988 y 1990

Indicador	América Latina ^a	Países de la OCDE ^b	NEI del Asia oriental ^c	Sur de Europa ^d
Gastos en investigación y desarrollo por habitante (dólares)	10	448	23	4
Gastos en investigación y desarrollo (%)	0.5	2.5	1.4	1.0
Gastos en investigación y desarrollo/ingenieros y científicos (dólares)	34 858	141 861	50 160	60 647
Ingenieros y científicos/100 000 personas económicamente activas	99	650	115	185
Graduados universitarios/100 000 habitantes ^e	156	592	478	191
Graduados en ingeniería y tecnología/graduados universitarios (%)	19.5	15.6	19.6	17.5
Gastos en investigación y desarrollo por origen (%) ^{e f}				
i) Sector público	78.8	43.1	35.6	46.4
ii) Sector empresarial	10.5	52.5	61.4	49.5
iii) Fondos del exterior	3.4	0.4	2.9	3.9
iv) Otros	7.3	4.0	0.1	0.2
Gastos en investigación y desarrollo por actividad (%) ^{e g}				
i) Investigación básica	20.9	14.1	21.1	19.0
ii) Investigación aplicada	52.4	28.5	30.4	39.7
iii) Desarrollo experimental	26.7	59.5	48.6	41.2

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de información oficial.

^a Países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) más Cuba.

^b Excluye a España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

^c Nuevas economías industrializadas. Incluye a Hong Kong, Corea, Singapur, Filipinas y Tailandia.

^d Incluye a España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

^e Datos para mediados de los años ochenta.

^f Los datos no incluyen a Turquía.

^g Incluye sólo a Argentina, Cuba, México y Venezuela; a España y Portugal; y al Grupo de los Siete excepto Canadá, en sus respectivas regiones.

cambios institucionales para construir el puente entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. Y la tercera indicación clave es la reacción que percibimos entre los dirigentes de los países latinoamericanos en distintos ámbitos: quienes dirigen la política, la economía, o, en general, tienen gravitación en la sociedad latinoamericana, tienen la clara convicción de que estamos al final de un ciclo y tenemos que introducir cambios significativos.

En síntesis, el diagnóstico que hemos hecho muestra expansión cuantitativa, graves rezagos, el fin de un ciclo, una exposición al cambio y, por último, orientaciones del cambio que son relativamente convergentes.

El debate internacional sobre educación y formación de recursos humanos

Respecto al debate internacional, destacaré las que parecen ser las lecciones principales de la prolífica discusión que se da en el mundo sobre el tema de la educación.

Cabe destacar que en todos los países se aceptan las dos aseveraciones siguientes: i) la competitividad se basa cada vez más en el conocimiento, la tecnología y los recursos humanos, y, por consiguiente, el lugar de los países en el mundo depende de lo que hagan en este ámbito; y ii) el Estado no tiene la capacidad de proveer recursos significativamente mayores que en el pasado. Pero aunque estas aseveraciones son comunes, entre otros países, a Japón, Estados Unidos, Corea, Francia, Alemania, los problemas que se plantean son muy distintos en cada país. Para algunos, lo esencial es hacer creativa la educación superior (Japón, Corea). Para otros el tema fundamental es reforzar una frágil, precaria y heterogénea educación básica (por ejemplo, Estados Unidos). Para unos se trata de descentralizar, como en el caso de Francia. Para otros, de introducir un grado mínimo de centralización que dé racionalidad, como en Estados Unidos y en parte en Inglaterra. Para todos se trata de lograr una mayor convergencia entre las empresas y el mundo de la educación; pero algunos consideran que les falta mucho, mientras otros tienen miedo de que se les haya pasado la mano. En Alemania, caso paradigmático de la relación entre el mundo de la educación y el del trabajo, tal vez haya preocupación por disminuir

el grado de especialización, y no adelantar tanto el momento de la separación de los jóvenes. Y, en general, en todos los demás países, pero fundamentalmente en Estados Unidos, Inglaterra y Francia, se anhela aunar los esfuerzos del mundo de la educación con los del mundo del trabajo.

En síntesis, a partir de dos aseveraciones iniciales comunes, los problemas que cobran relieve son muy distintos. Sin embargo, del debate internacional se desprende que en todos los países se ha llegado, al menos, a las siguientes conclusiones:

i) La educación, los recursos humanos, constituyen un tema prioritario, que no es sectorial, sino nacional. Darle la debida importancia no es una opción, sino un imperativo de sobrevivencia.

ii) Ningún país innova al margen de sus tradiciones, es decir, ninguno lo hace sobre la base de estereotipos que emanen de marcos teóricos. Todos los países innovan a partir del reconocimiento de sus características institucionales específicas.

iii) Aunque la disponibilidad de recursos es importante, lo decisivo es el aspecto institucional. Se han hecho estudios —los más acabados se hicieron en Estados Unidos— según los cuales el hecho de tener más recursos no siempre se traduce en mejores resultados, y el factor determinante es la institucionalidad a través de la cual se procesa el tema educativo.

iv) Puesto que el aspecto central es el institucional, los acuerdos sociales y políticos son decisivos para la educación. Si el problema fuera sólo de recursos, no haría falta establecer grandes acuerdos, pero si se trata de hacer reformas institucionales, los consensos y acuerdos sociales y políticos son decisivos.

v) En materia educativa se requiere anticipación, ya que los esfuerzos de hoy tendrán resultados a largo plazo. Por consiguiente, los acuerdos y consensos políticos y sociales no deben tener carácter circunstancial, sino fundamentos sólidos y una gran envergadura para darles estabilidad.

vi) Es fundamental evaluar el desempeño educativo. La educación no se mide sólo por lo que en ella se gasta y por la gente que trabaja en el sector, sino principalmente por sus resultados reales: no es posible hacer cambios institucionales si no se han medido esos resultados.

vii) Puesto que, en general, el tema de la cobertura está superado, se destaca el tema de la equidad. ¿En qué sentido? No se trata ahora de que todos deben ir a la escuela, porque todos ya van a la escuela; lo que preocupa es que lo que los jóvenes aprendan en la escuela sea equitativo. En las sociedades modernas, basadas en el conocimiento, la equidad de la educación depende de su calidad y contenido, es decir, de su pertinencia. Eso es, entonces, un resumen de los elementos centrales del debate internacional que aparecen descritos en el documento.

Contribuciones teóricas recientes

La referencia a las contribuciones teóricas recientes no obedece a academicismos, sino a un propósito estrictamente práctico: ellas ejercen mucha influencia en las convicciones y comportamientos de determinados grupos de la sociedad, que a su vez tienen un papel determinante en el proceso educativo.

Aportes de la economía neoclásica. Examinaremos ante todo las contribuciones teóricas recientes de la corriente neoclásica en relación con el progreso técnico. Algunos tal vez piensen que no corresponde incorporarlas en un planteamiento de carácter general. Pero ocurre que los economistas como cuerpo, que la disciplina económica, influyen mucho sobre lo que ocurre en el ámbito de la educación, de los recursos humanos, de la ciencia y la tecnología. Y estos aportes teóricos recientes marcan un punto que divide las aguas en la concepción neoclásica, la tendencia económica más en boga, acerca del tema del desarrollo. ¿Por qué? Porque confieren un carácter más endógeno al progreso técnico, al señalar que la producción de conocimiento es una actividad tan importante como la producción de bienes y otros servicios.

Además, de esas contribuciones teóricas se desprenden por lo menos cuatro conceptos importantes: Primero, el conocimiento y el cambio técnico no son aspectos ajenos a la economía que se manifiestan a través del sistema de precios o de nuevos bienes; por el contrario, cada

economía tiene responsabilidad y capacidad de influir en este campo. Segundo, si consideramos que la producción de conocimiento es una actividad económica principal, las políticas sobre el conocimiento, como las de educación y de ciencia y tecnología, pasan a ser temas de importancia para la política pública. Tercero, como los beneficios del conocimiento no los recibe necesariamente quien hace el esfuerzo, es muy probable que haya subinversión en educación, ciencia y tecnología, la que es necesario corregir; al respecto, la experiencia internacional es inequívoca: el conocimiento es determinante para el ritmo de crecimiento de los países (aquellos que no hacen inversiones en educación no tienen tasas elevadas de crecimiento) y en su competitividad. Y cuarto, en el proceso de producción, uso y difusión de conocimientos, es crucial el papel de los agentes (empresas, familias, comunidades locales, organizaciones intermedias de la sociedad).

Las contribuciones teóricas recientes de la economía neoclásica van a tener sin duda influencia decisiva en la forma en que los economistas se aproximen a este tema, respecto del cual mantuvieron bastante distancia por mucho tiempo. De hecho, ya se han observado algunos cambios. Por ejemplo, en el último informe del Banco Mundial, por diversas razones, se da por primera vez bastante importancia al tema del progreso técnico y de la educación. Las contribuciones teóricas recientes en el ámbito de la economía, por lo tanto, no son sólo un pie de página académico en esta reflexión, sino que pueden traducirse en cambios de concepción y de comportamiento decisivos de los economistas frente al tema del conocimiento.

Aporte de los especialistas en gestión empresarial. Los estudios de los especialistas en gestión empresarial, que regularmente se reseñan en la prensa, en las revistas, y hasta en los noticiarios, también son importantes porque ejercen gran influencia en el mundo empresarial y en el mundo de los profesionales y actividades afines. No entregaré un análisis exhaustivo de esos estudios, sino que intentaré capturar lo esencial de las contribuciones de algunos académicos destacados, como Peter Drucker, Omae y Michael Porter, respecto al tema que nos preocupa. ¿Qué han dicho ellos? Han dicho muchas cosas, pero en esta ocasión recogeré el argumento central de cada uno de ellos. Peter Drucker, después de hacer la apología de la educación y la capacitación para la gestión de la empresa, destaca la función civilizadora decisiva de la educación y advierte que si no se asume la función trascendente, valórica, de la educación, y se asume sólo su función prosaica, directamente ligada al interés de la empresa, se corre el riesgo de generar "bárbaros alfabetizados". Así, este hombre, que ejerce mucha influencia en las grandes empresas del mundo, ha puesto de relieve la trascendencia de la educación, más allá de sus contribuciones inmediatas.

Omae, por su parte, exhorta a no hacerse ilusiones sobre las posibilidades de mejorar la gestión empresarial si no se hace lo propio en el ámbito educativo. Argumenta que Japón ha tenido éxito en gestiones empresariales horizontales y flexibles, con alianzas, grupos de trabajo, control de calidad, etc., porque estas actividades tienen un correlato en los valores que se inculcan en el ámbito educativo: el trabajo en equipo, el respeto a los valores del grupo en que se trabaja, la precisión, la concreción, la honestidad, elementos todos en los que se basa el éxito de la gestión empresarial. Por lo tanto, la eficiencia de las empresas no puede elevarse radicalmente con la sola introducción de prácticas de organización similares a las japonesas, si falta ese correlato en el ámbito educativo. Omae destaca así el puente educación-trabajo en su más pura expresión.

De Michael Porter mencionaré dos conceptos centrales: i) las ventajas comparativas de las empresas están vinculadas, entre otras cosas, con sus recursos humanos; por lo tanto, las empresas que no capacitan se colocan en posición de desventaja en un universo competitivo en el cual todos capacitan; ii) el mundo de la educación y la capacitación es un área de convergencia en la cual debe asentarse el eje de la alianza entre el sector público y el sector productivo. Las contribuciones de estos inspiradores de la gestión empresarial son de gran importancia, pues hay algunas indicaciones de que los mensajes que están transmitiendo han tenido mucho éxito, no sólo en el mundo empresarial, sino también en el mundo de los profesionales y actividades afines.

Aporte de los análisis prospectivos. Por último, consideraremos los análisis prospectivos, que tienen profunda influencia en la opinión pública en general y crean el clima adecuado para que determinadas ideas-fuerza penetren y se difundan. Sólo destacaré algunas de las ideas principales emanadas de esos estudios. En primer lugar, ellos subrayan el desfase de fondo que existe entre la concepción del sistema educativo, construido sobre pilares del siglo diecinueve, y las exigencias de la sociedad del futuro, y pronostican cambios inminentes de gran trascendencia. En segundo lugar, repiten, fundamentando la idea, que la inserción de los países en el mundo tiene que ver básicamente con lo que la gente sabe, más que con lo que la gente tiene, y que los países cuya gente más sepa serán los países que más tengan. En tercer lugar, destacan que estamos en un mundo de proliferación de agentes, y que por ello el mundo de la educación dejará de ser el mundo de los agentes educadores propiamente tales. Lo que habrá será una interacción entre tres grupos de agentes: los educadores del mundo de la educación, los educadores del mundo del trabajo y los educadores del mundo de las comunicaciones. La naturaleza de las vinculaciones entre estos tres tipos de actores será determinante para fijar el nuevo modelo. Y en cuarto lugar, con una visión algo apocalíptica, algunos estudios prospectivos sugieren que el cambio técnico va a producir una profunda exclusión, no sólo entre países, sino dentro de los países e incluso dentro de las empresas, y que esta diferenciación se dará entre los que saben y los que no saben. En otras palabras, aun los que tienen esta visión dramática ven la educación como eje de la futura gravitación de la gente, y consideran que la elevación del nivel educativo es la única forma de garantizar la inclusión social.

En síntesis, tanto los teóricos del mundo de la economía y de la gestión, como los estudios prospectivos y las conclusiones a las que se llegó en América Latina a partir del diagnóstico que se ha hecho, tienen visiones estrictamente convergentes y abren paso a un grupo de ideas-fuerza que llegan desde distintas vertientes, y sobre las cuales hay creciente consenso. Y ésta es la base para la estrategia propuesta, a la que me referiré en seguida.

La estrategia propuesta

Esta propuesta de estrategia,³ cuyo objetivo básico es el de contribuir a animar un debate destinado a crear consenso en América Latina, contiene las ideas-fuerza que la inspiran y las condiciones para ponerlas en práctica.

¿Cuáles son la esencia y el contenido de la propuesta? Como se señala en el gráfico 2, tenemos dos objetivos orientadores: ciudadanía, y competitividad internacional. Quedémonos un poco en esos objetivos orientadores. ¿Qué significa "ciudadanía", o más específicamente, "moderna ciudadanía"? Significa que cada persona tenga la capacidad de desarrollarse plenamente, no sólo en el mundo del trabajo, sino también en la familia, en el mundo social, en el mundo político, en el mundo de la cultura, y que a la vez tenga vínculos de cohesión social, acceso a los códigos de pertenencia, y a una participación plural, sistemática, informada, en el mundo de la política. Entonces, "ciudadanía moderna" es mucho más que el derecho a voto y la igualdad frente a la ley: es el derecho al pleno desarrollo de las personas, es la cohesión entre las personas, la fraternidad entre las personas, la solidaridad, pero también el acceso a un conjunto de códigos comunes. Todo esto constituye la moderna ciudadanía, objetivo central de la propuesta de estrategia. Y hacia este objetivo sin duda hemos avanzado en América Latina, aunque tenemos notorios y a veces dramáticos rezagos ante la amplitud del concepto.

Sin embargo, imaginar que podemos configurar sociedades en que tenga plena vigencia la moderna ciudadanía sin hacer un esfuerzo de competitividad internacional es estrictamente ilusorio. Y es estrictamente ilusorio porque, como se dijo en otras oportunidades, las aspiraciones de la población latinoamericana acompañan las aspiraciones del mundo desarrollado. Por consiguiente, sociedades que son hipotéticamente muy fuertes en materia de verosimilitud práctica

³ Véase CEPAL/OREALC, *Educación y conocimiento...*, op. cit., tercera parte.

Gráfico 2
LA ESTRATEGIA PROPUESTA

Objetivos	Ciudadanía	Competitividad
Lineamientos de política	Equidad	Desempeño
Institucionalidad	Integración	Descentralización

de la moderna ciudadanía, a poco andar perderán fuerza y legitimidad si no son capaces de acompañar el desplazamiento de las aspiraciones de la población. Y esta moderna ciudadanía tiene, además, requisitos prácticos contingentes, económicos, prosaicos. Y si no se persiguen simultáneamente, nos quedaremos una vez más con el discurso sobre la moderna ciudadanía, pero con una realidad que no corresponderá a él. No cabe duda de que existe una tensión entre los conceptos de moderna ciudadanía y competitividad. Pero pretender realzar la competitividad a expensas de la moderna ciudadanía es ostensiblemente arcaico, así como privilegiar la moderna ciudadanía haciendo abstracción de la competitividad resulta un poco ingenuo.

Para avanzar hacia los objetivos señalados se necesitan dos tipos de instrumentos de política: por una parte, instrumentos para enfrentar faltas de equidad en términos de cobertura, calidad y pertinencia de los conocimientos; y por otra, instrumentos para evaluar el desempeño del sistema. Aspirar a resolver el problema de la equidad sin averiguar hasta dónde se cumplen efectivamente los propósitos del proceso de educación, de capacitación o de investigación científica y tecnológica, sería tan ilusorio como pretender evaluar el desempeño del sistema haciendo abstracción de que éste cumpla o no con los propósitos de equidad. Nuevamente existe aquí una tensión, pero no es posible evitarla.

Para poder aplicar las políticas indicadas con los objetivos propuestos, la institucionalidad requiere cambios profundos que, paradójicamente, apuntan en dos direcciones. Por un lado, hacia el afianzamiento de la integración nacional, que en muchos países de la región está aún en ciernes, o no está plenamente lograda. Por otro, hacia la descentralización, haciendo hincapié en la autonomía de los establecimientos. Para que haya ciudadanía y para que haya competitividad se debe desarrollar en la educación, en la capacitación, en la ciencia y la tecnología, espacios de identidad, proyectos, iniciativa, audacia, para enfrentar las exigencias del mundo real en que estos establecimientos están ubicados. La autonomía es capaz de desencadenar capacidades creativas, pero imaginar que por sí sola resolverá el problema de la integración no se compadece con la experiencia. Por eso, debe haber un esfuerzo paralelo de integración, para cautelar la integración nacional de entidades autónomas con proyectos e identidad propios.

Esa es básicamente la esencia de la estrategia propuesta. Y vemos entonces que existe una tensión entre ciudadanía, equidad e integración, por un lado, y competitividad, desempeño y descentralización, por otro (gráfico 2). El discurso tradicional ha sido siempre que la educación, la capacitación y el esfuerzo científico y tecnológico ayudan a la ciudadanía, a la equidad y a la integración. En esto se ha inspirado en parte el esfuerzo que hemos hecho en la región. Sin embargo, en la práctica nos hemos quedado parcialmente rezagados; no hemos avanzado plenamente ni en ciudadanía, ni en equidad, ni en integración. Y en parte no hemos avanzado

porque no hemos hecho un esfuerzo simultáneo por lograr que los conocimientos tengan pertinencia para la competitividad; no hemos evaluado el desempeño, y no hemos dado la suficiente autonomía a los establecimientos como para que la capacidad de quienes participan en esta labor se desarrolle plenamente.

En los años ochenta, en parte como respuesta a la insuficiencia de los resultados anteriores, surgieron algunas voces que pusieron el acento básicamente en la competitividad, el desempeño y la descentralización. Tenemos entonces que algunos dan prioridad a los conceptos de ciudadanía, equidad e integración, y que otros privilegian la competitividad, el desempeño (eficiencia) y la descentralización. Lo que nosotros planteamos es que no es posible avanzar hacia los primeros propósitos sin hacer un esfuerzo decidido respecto de los segundos. Asimismo, sería un craso error enfrentar los segundos haciendo abstracción de que aún estén inconclusas tareas vinculadas a los primeros. Obviamente, la retroalimentación es recíproca.

Me referiré ahora a las críticas que suelen surgir en relación con los tres términos que aparecen en la tercera columna del gráfico 2. La inclusión del término competitividad, por ejemplo, no siempre produce reacciones favorables. La primera objeción es casi de orden estético. Se dice: ¿cómo poner en el mismo nivel la ciudadanía, que es un concepto trascendente, que tiene connotaciones sociales, políticas y culturales, con esto de la competitividad, que es prosaica, que es económica, que es financiera? Pero ocurre que en el mundo real existe lo trascendente y lo prosaico, y que es difícil sustentar la legitimidad de lo trascendente sin considerar lo prosaico. Por otra parte, en este contexto la competitividad se entiende basada en la agregación de valor intelectual, es decir, en el desarrollo pleno de los ciudadanos.

También se ha objetado el uso del término competitividad por considerar que es una extensión del discurso económico ortodoxo y que, por consiguiente, no tiene nada que ver con el mundo de la educación. Esta interpretación limita el concepto de competitividad a su versión más simple, y olvida que significa no sólo exportar, no sólo apertura, sino también desarrollo intelectual de la gente.

Por último, se ha dicho que la competitividad es competencia y la competencia es el mercado, y que por consiguiente lo que aquí se propone es que la educación, los conocimientos, la ciencia y la tecnología pasen todos al mercado. Y es cierto que hay ámbitos para el mercado en el campo de la educación; pero también hay ámbitos valóricos, éticos, de pertenencia, que no tienen relación con el mercado. Por lo tanto, esa apreciación tampoco tiene fundamento en la estrategia propuesta.

He destacado estas objeciones porque es probable que se susciten reacciones como éstas, ya que hasta ahora nuestra memoria y nuestro enfoque tenían más que ver con los conceptos de ciudadanía, equidad e integración (segunda columna del gráfico 2) que con los de competitividad, desempeño y descentralización (tercera columna del mismo gráfico). También ha habido objeciones similares a los conceptos de desempeño y descentralización, sobre las cuales no me extenderé ahora. En general, todas estas objeciones dicen relación con la necesidad de cambio institucional y con una nueva percepción de la forma de impulsar el crecimiento de la región. No podemos simplemente apelar a la nostalgia, pero tampoco podemos apoyarnos en una súbita conversión por la cual el pecado se transforma en virtud, y la virtud en pecado; la situación es mucho más compleja, y pasa por la tensión que se observa entre las dos columnas señaladas del gráfico 2. En cada uno de los tres ámbitos —objetivos, lineamientos de política y cambios institucionales— esa tensión existe y parece inevitable, por lo que la tarea previsible no puede considerarse trivial.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones para la aplicación de la estrategia propuesta? Al respecto señalaré básicamente dos cosas. En primer lugar, el punto de partida varía en cada país. Por consiguiente, no puede pensarse en una receta uniforme para la región. Si agrupáramos los países según los requerimientos de su sistema productivo y su oferta educativa, llegaríamos a las cuatro situaciones que muestra el gráfico 3. Hay países en la región con una base productiva compleja y muy desarrollada, y con fuerte rezago educativo (Brasil, por ejemplo). Hay otros

Gráfico 3
 LOS REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA PRODUCTIVO Y LA
 OFERTA EDUCATIVA

REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA PRODUCTIVO

		-	+
OFERTA EDUCATIVA	-	1	2
	+	3	4

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Ciencia y Tecnología, y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

que combinan un fuerte avance educativo y un rezago de importancia en el grado de complejidad del aparato productivo (así sucede en varios países pequeños de la región). Otros, por último, muestran rezago productivo y educativo. Pero hasta ahora ninguno muestra a la vez avance productivo, complejidad productiva, competitividad y un gran esfuerzo educativo. Allí es donde debemos llegar, pero como las situaciones iniciales son muy diferentes, lo que aquí decimos pertenece a un nivel de reflexión general que debe ser decodificado, traducido y enriquecido en cada situación particular.

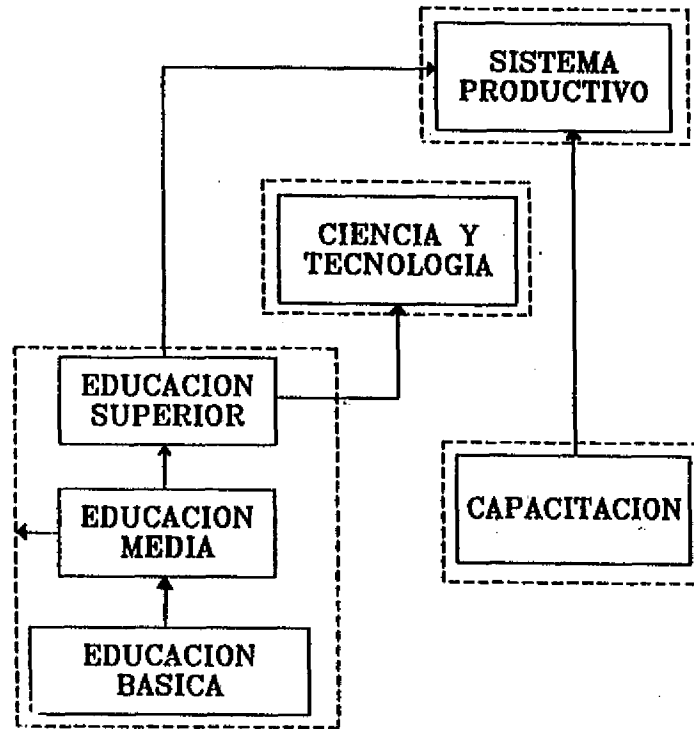
En segundo lugar, la aplicación de la estrategia propuesta dice relación con la creación de consensos. ¿Por qué? Porque cuando consideramos la situación actual, nos encontramos ante diversos subsistemas (gráfico 4, sección A), cada uno de los cuales tiene sus propias instituciones, sus líderes, sus gurúes, sus referentes, sus foros, pero muy poca coherencia interna y muy poca relación con los demás. Teóricamente el sistema educativo formal va conduciendo a todos a la universidad, pero en la práctica deja muchos heridos en el camino, los que quedan sin destino. Lo que aquí se propone, en definitiva, es ir hacia otro esquema, en el cual los subsistemas establecen y desarrollan vínculos recíprocos (gráfico 4, sección B). Lo que este esquema refleja no es una aspiración teórica, sino una situación hacia la cual se está avanzando, más en los países desarrollados, pero también en América Latina, a pesar de la crisis de los años ochenta. Y ello se refleja, por ejemplo, en las muchas relaciones concretas de las empresas con la educación básica, con la educación media y superior y con centros de investigación tecnológica, así como de institutos de capacitación con la educación media (CEPAL, 1991, diversos recuadros).

Las políticas para poner en práctica la estrategia propuesta pueden agruparse de acuerdo con los siguientes objetivos:

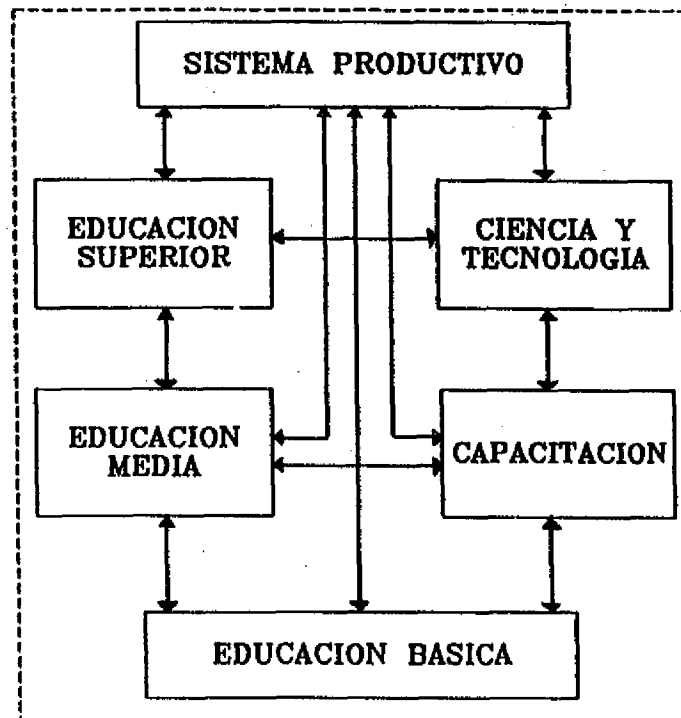
- i) Abrir la institucionalidad educativa a los requerimientos de la sociedad, es decir, establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación, de ciencia y tecnología, desarrolle o pueda desarrollar vínculos horizontales y verticales con los demás.
- ii) Asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad: esto dice relación con la cobertura y calidad tanto de la educación básica y media como de la capacitación, porque pensar

Gráfico 4
RELACIONES ENTRE LA EDUCACION, LA CAPACITACION, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA,
Y LAS EMPRESAS

A. SITUACION ACTUAL



B. SITUACION PROPUESTA



que se puede capacitar sin haber hecho un esfuerzo correspondiente en la educación básica es mero voluntarismo.

iii) Impulsar el acceso al conocimiento, y su difusión y generación.

iv) Propiciar una gestión responsable, porque ya no se trataría del sistema educativo tradicional, ni de la capacitación tradicional, ni de la ciencia y la tecnología tradicionales, sino de un sistema complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones, que haría indispensable un sistema de evaluación e información que hoy no existe.

v) Profesionalizar y dignificar la función magisterial, algo vital sin lo cual lo propuesto quedará sólo en las buenas intenciones, y

vi) Lograr que el apoyo se materialice y que provenga de todos los distintos protagonistas. El sistema educativo no sería financiado sólo por el Ministerio de Hacienda a través de una partida presupuestaria al Ministerio de Educación Pública. Esta partida habría de ser cada vez más importante, pero tendría que haber muchas otras contribuciones, si el tema de la educación y de los recursos humanos se mira en esta perspectiva integrada.

Conclusiones

Para terminar, deseo destacar tres elementos de la propuesta de estrategia que me parecen más valiosos para el debate. Ante todo, esta propuesta no emana de un esquema teórico simple y seductor, sino que se ha construido a partir de un aprendizaje de la realidad en la región y en otras regiones; de las percepciones de los protagonistas, y de las nuevas visiones surgidas de las contribuciones teóricas convergentes de distintos actores de la sociedad. El primer rasgo de la propuesta es entonces su carácter inductivo.

El segundo rasgo de la propuesta es su carácter sistémico. Al decir sistémico, se está diciendo que hay proliferación de actores; que tiene que haber acuerdos, y que esos acuerdos tienen que ser de largo plazo, estables. Cuando hablamos de una propuesta sistémica estamos de hecho entrando en varios campos de gran complejidad. No es por decreto como se va a aplicar esta propuesta; es preciso que surjan consensos entre actores sociales que hasta ahora no han asumido con frecuencia su parte en el diálogo. Las experiencias que apuntan en esta dirección son parciales, de modo que ilustran su viabilidad, pero no garantizan que ésta sea general.

El tercer rasgo es la existencia, en lo normativo, de un componente de cambio institucional fuerte, unido a un componente de adición significativa de recursos. En este sentido la propuesta se aparta de dos corrientes de opinión que coexisten actualmente: una considera tan ineficiente lo que se hace hoy en educación, capacitación, y ciencia y tecnología, que cree que bastaría con efectuar cambios institucionales para resolver el problema; la otra cree que intentar el cambio institucional complica la situación innecesariamente, porque se enfrentan inercias insuperables, y que bastará con asignar más recursos para salir adelante.

La propuesta formulada reconoce la contribución de cada uno de los componentes mencionados. Considera que el cambio institucional es inevitable y deseable, pero que no es suficiente. Porque al hablar de cambio institucional estamos hablando de algo que toca la cultura, la historia y la idiosincrasia de los países, la propuesta no ofrece una fórmula institucional a priori para todos ellos. Las modalidades institucionales específicas en cada país resultarán del esfuerzo creativo que se haga basado en cada realidad.

En síntesis, la propuesta de estrategia es inductiva, sistémica, y vincula el cambio institucional con la adición de recursos. Y lo que plantea, en el fondo, es que la educación y el conocimiento son el eje de la transformación productiva con equidad.