

# La educación: eje para el futuro desarrollo de la potencialidad latinoamericana\*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXII, No. 3, pp. 123-131

Víctor L. Urquidí

En 1990, la Secretaría de la CEPAL, después de ocho años de presenciar el descalabro económico de América Latina, con sus graves repercusiones sociales, y al parecer como resultado de un autoanálisis que abarcó un proceso de revisión y crítica de ideas anteriores, ante una situación inédita en la región, dio a conocer sus primeras conclusiones en un importante documento titulado *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria para América Latina y el Caribe en los años noventa*.<sup>1</sup> Puede afirmarse que fue éste un documento trascendental, que recogió y tuvo en cuenta nuevos acontecimientos en la economía mundial así como nuevas políticas económicas globalizantes, y que procuraba situar la maltrecha economía de los países latinoamericanos —maltratada tanto por factores externos como por la rigidez y la falta de adecuación de pasadas políticas de industrialización— ante esas nuevas realidades. Aquellos que veían ya en la CEPAL cierto anquilosamiento, por más que reconocieran varias de sus iniciativas

---

\* Versión preliminar del trabajo presentado en el “Seminario sobre la importancia de las políticas de educación y de ciencias y tecnología por las nuevas estrategias de desarrollo”, realizado del 31 de agosto al 10 de septiembre de 1992 por la Coordinación de Humanidades, UNAM, CEPAL y OREALC-UNESCO.

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Doc. LC/G. 1601 (SES.23/4), Santiago de Chile, 19 de marzo de 1990, 185 pp.

sobre el problema de la deuda externa y admiraran la calidad de muchos de sus estudios sectoriales, sintieron al fin alguna esperanza de que de sus nuevos análisis pudieran surgir orientaciones generales valiosas para las nuevas etapas de desarrollo que empezaban a entrelazarse en medio de esa gran crisis de los años ochenta.

El informe *Transformación productiva con equidad* vino a llenar un vacío y a iniciar una vuelta a las consideraciones de desarrollo que estuvieron tan ausentes en las soluciones de ajuste en el periodo de emergencia que muchos países intentaron a principios de los ochenta, sin más objetivo inmediato que el de lograr una base de estabilización monetaria y financiera y de reanudación del crecimiento que permitiera hacer frente a los compromisos de pago del servicio de la deuda externa. En la mayoría de los casos, dicho pago sólo era posible mediante un aumento de las exportaciones de manufacturas y, en forma más concreta, por medio de la creación de un superávit comercial, basado más que nada en reducción radical de las importaciones por fuerte comprensión de la demanda interna. Como es bien sabido, pocos países lograron estos objetivos, y no puede afirmarse aún que los que más hubieran avanzado habrían podido consolidar sus procesos económicos para llegar a esas metas, y mucho menos que las tensiones y desequilibrios en que se encuentran otros les hubieran permitido alcanzarlas fácilmente.

Aquel documento de CEPAL es un antecedente importante del que hoy presentan conjuntamente la Secretaría de la CEPAL y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO,<sup>2</sup> y por ello es preciso tenerlo en cuenta.<sup>3</sup> Además de revelar dinamismo y capacidad de innovación en el pensamiento interno de la Secretaría Técnica de ese organismo, el estudio de 1990 planteó con claridad la necesidad de que los países de América Latina impulsaran una nueva etapa de industrialización que no se basara en las anteriores políticas de superproteccionismo como instrumento de sustitución de importaciones sino, antes al contrario, que se apoyara en la apertura al comercio mun-

---

<sup>2</sup> CEPAL-UNESCO, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Doc. LC/G.1702 (SES.24/4) Rev. 1, Santiago de Chile, 24 de marzo de 1992, 269 pp.

<sup>3</sup> Otro documento relativo al tema es Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Doc. LC/G.1701 (SES.24/3), Santiago de Chile, 6 de febrero de 1992, 284 pp.

dial y en la incorporación rápida de innovaciones tecnológicas para tener acceso a la nueva era de la competitividad internacional y de adopción de nuevas tecnologías que estaba siendo definida por varios de los países de elevado nivel de industrialización. Si la industrialización —vieja tesis de la CEPAL— era indispensable para el desarrollo futuro de los países latinoamericanos, la vía por la que debería seguirse promoviendo tendría que ser totalmente nueva: habría que crear la capacidad para entrar a batirse en un mundo económico altamente competitivo, dinámico y a la vez inestable y agresivo. Este mundo, a su vez, no había resuelto muchos de los propios problemas estructurales; pero reconocía la necesidad de definir políticas congruentes en materia de comercio, inversiones y flujos financieros. Tales políticas podían ser liberadoras de energías latentes, canalizadas por intermedio del mercado y la asignación por esta vía de los recursos reales. Bajo este nuevo paradigma, la función económica del Estado debía reducirse y se hacía imprescindible asumir políticas radicalmente distintas a las de los años cincuenta y sesenta, la “época de oro” del crecimiento económico y, en muchos países latinoamericanos, aun también la época de oro del desarrollo económico y social.

En el marasmo de los ajustes atribuibles al impacto negativo del servicio de la deuda externa, a los intentos ineficaces de reducir las elevadas tasas de inflación, al vuelco indispensable de las finanzas públicas y, al mismo tiempo, al necesario fortalecimiento de las balanzas de pagos, el resultado neto para muchos países no fue otro que la suspensión de las inversiones necesarias para garantizar el crecimiento, el aumento del desempleo y, a pesar de todo, una inflación desbocada. En otros, se sentaron poco a poco las bases para reducir los déficit del sector público e incrementar las exportaciones de productos no tradicionales, pero a enorme costo social, sobre todo en función de desempleo y de desatención a los rezagos en educación, salud, vivienda, mejoramiento urbano y bienestar rural —en muchos casos hubo, desinversión y se generó retroceso. Otros más han tenido que enfrentarse a nuevas dificultades y a repetidos fracasos en su política de ajuste y estabilización. Después de varios años, casi todas las deudas externas se han renegociado y en algunos casos se han reducido; prevalece no obstante el grave peso del servicio de la deuda que, en sus instancias más extremas, llegó a absorber más del 40% de

los ingresos en divisas por exportación de bienes y servicios y alrededor de un 40% del ahorro nacional. Fue la época de la transferencia neta de capital de América Latina a los bancos de los países acreedores, lo contrario de lo que habría sido en otras circunstancias la relación de flujos de capitales.

Para la CEPAL, en el documento de 1990 que cito, la "transformación" no debía ser solamente un reacomodo interno en el marco de una apertura arancelaria y financiera, sino una política de cambio estructural y, más aún, de expansión, apoyada en una importante reasignación de recursos financieros reales, tanto internos como del exterior, a favor de sectores o ramas industriales que pudieran abastecer los mercados internacionales, es decir, insertarse progresivamente en la nueva economía mundial. En la práctica, los países que pudieron iniciar y perdurar en esa transformación lo hicieron con esa mira concreta, la de ampliar su participación en los mercados mundiales a base de competitividad, lo cual se reflejó en el incremento de exportaciones de manufacturas, y en ciertos casos de productos agropecuarios no tradicionales, para compensar los descensos de las exportaciones de los productos básicos de los que muchos dependían.

Lo que quedó postergado, en espera de una etapa externa más favorable que aún no se presenta y de cambios internos en tecnología y organización empresarial que no se podían implementar de inmediato, fue la resurrección del mercado interno, golpeado por la inflación, la baja del salario real y la obsolescencia tecnológica, entre otros factores. Y es a esto a lo que apunta el estudio de la CEPAL al retomar el problema de la desigualdad de ingresos y de oportunidades y el de las carencias físicas, sociales y culturales de las grandes mayorías de la población de América Latina. Sólo que lo hace empleando el nuevo eufemismo de "equidad" —que significa justicia pero cuyas implicaciones éticas y morales son vastas.

Así, "transformación con equidad" parece querer decir que el difícil proceso de pasar de una política industrial orientada "hacia adentro" —la de la sustitución de importaciones apoyada en ultraproteccionismo arancelario y no arancelario— a una de expansión industrial competitiva hacia los mercados mundiales y en lucha comercial abierta, deberá ir en paralelo con el cumplimiento de

programas fundamentales destinados a compensar el deterioro social, educativo, de la salud, de la vivienda y en general de la satisfacción de necesidades básicas y niveles mínimos de bienestar, que ha estado asociado a la desigualdad de acceso a los bienes y servicios que la economía ha sido capaz de generar. Es más, se entiende que estos aspectos del desarrollo no son ya aplazables. Sin embargo, la CEPAL, en ese documento, parece sumarse a la moda de los últimos años de hablar del enfrentamiento a la “pobreza” como algo que no sólo se tiene a la vista —lo cual no constituye novedad— sino que debe verse como una situación masiva que empieza a ser una enfermedad endémica. En realidad, y en esto se puede diferir de la moda, el término “pobreza” encierra factores estructurales de origen institucional e histórico, así como los resultados de graves fallas de las anteriores políticas de desarrollo y en especial de las etapas “desarrollistas” que han sido ampliamente desacreditadas. Atacar a fondo la pobreza es, más bien, atacar sus causas fundamentales.

Por fortuna, el tema central de la CEPAL no es el de cómo remediar la pobreza en un sentido limitado de aliviar sus síntomas, evitar hambrunas, mejorar las condiciones aparentes de la salud, la nutrición o el bienestar. El documento que ahora nos presentan conjuntamente la CEPAL y la UNESCO va más a fondo y establece horizontes más amplios. Inspirado en ideas que se han esbozado o planteado a lo largo de decenios, y en la experiencia de países industrializados que han superado en gran medida esas condiciones de miseria y de abandono y desesperanza en que se encuentran hoy extensos sectores de la población latinoamericana, el documento explora la tesis de que la educación —entendida no en sus manifestaciones cuantitativas solamente sino muy en especial en las cualitativas— debe ser el eje o, yo diría, más que eje la base dinámica, la principal inversión, para el futuro desarrollo de la potencialidad latinoamericana. Pudiera pensarse que no es una idea nueva, puesto que no hay nación de alto nivel de vida, índices de desigualdad tolerables y satisfacción razonable de las necesidades básicas que no haya empezado por un desarrollo rápido y fructífero de la educación. Sin embargo, en la historia de América Latina, con escasas excepciones, puede afirmarse que la educación no ha constituido una prioridad real, en su verdadera sustancia y significación fuera de la retórica. Aun los avances logrados, como

lo demuestra el nuevo estudio de CEPAL y UNESCO, han sido limitados, y en los años más recientes —cuando se añade a otros factores de naturaleza política, institucional y social el impacto de los ajustes económicos y financieros derivados de la crisis de la deuda externa— lo poco ganado se ha erosionado o perdido en gran parte. Ha habido retroceso y deterioro en la calidad de la educación; pero, además, ésta no se ha adaptado a las nuevas necesidades que plantea la globalización de la tecnología. Es más, la falta de relación entre los sistemas educativos y el quehacer económico fue característica aún de los periodos anteriores de industrialización sobreprotegida.

Todavía más, la educación en América Latina, en tanto se desarrolló, careció de vínculos adecuados con la investigación científica, y aun menos con la tecnológica —situación que aún prevalece—. La experiencia de otros países, al menos a partir de los años cincuenta, fue la contraria: se dio fuerte impulso al avance del conocimiento mediante la investigación básica institucionalizada, y a la traducción de buena parte del conocimiento científico, en sus varias aplicaciones, en avance tecnológico, lo mismo en la industria que en la agricultura y los servicios. Los incrementos de la productividad total derivados de ellos han sido a su vez un pilar —no el único, por supuesto— del mejoramiento de los niveles de vida. En América Latina han transcurrido treinta años o más sin que nuestras sociedades, empezando por los poderes públicos, hayan asignado la prioridad real necesaria no sólo a la educación sino también a la ciencia y la tecnología. Esto queda de manifiesto abundantemente en el nuevo estudio conjunto CEPAL/UNESCO, que recoge el resultado de innumerables trabajos específicos hechos dentro y fuera de la región. En América Latina, las anteriores políticas ultraproteccionistas de industrialización no estimulaban al sector empresarial a tomar iniciativas en materia de investigación nacional o aun regional en ciencia y tecnología, pero por desgracia, ante la apertura de ahora, tampoco se ha comprendido que en la actual perspectiva no puede prescindirse de innovaciones tecnológicas de origen interno y no sólo compradas a las empresas transnacionales. El sector empresarial sigue disociado del sector educativo y en particular de la no muy abundante investigación científica y tecnológica.

El documento hace hincapié en otro factor sin el cual la “transformación productiva” no podrá llegar muy lejos, y mucho menos

resolver los problemas de equidad. Este otro factor es la capacidad empresarial para adentrarse en los riesgos de la competitividad internacional e interna, para organizarse en términos dinámicos, para aprovechar no sólo las limitadas habilidades existentes de la fuerza de trabajo sino para desarrollar el potencial de los recursos humanos a todos los niveles. De nuevo, las experiencias de otros países indican el valor que han tenido las inversiones en capacitación de la fuerza de trabajo, en formación de personal intermedio y técnico, en estrategias y prácticas empresariales modernas, y en educación continua. Como queda documentado, América Latina ha estado en gran parte ausente de todo ello. Luego ésa sería otra vertiente de la transformación necesaria en los años venideros.

Por consiguiente, en el documento se entiende por “educación y conocimiento” mucho más de lo que estos dos términos han representado en su sentido tradicional. Se trata de una nueva educación como nueva modalidad de inversión, de un nuevo y más complejo avance del conocimiento y de su aplicación, de una valorización mucho más intensa de los recursos humanos, de su potencialidad creativa y de la capacidad empresarial. Y no sólo porque lo requieran las condiciones de la competitividad internacional, sino porque es el proceso más sólido por medio del cual se podrá hacer frente al desarrollo interno y, en particular, al olvidado desarrollo social y humano de los países latinoamericanos —y porque es la forma más segura de acometer los problemas de desigualdad y de pobreza que aquejan a la región, así como a los de ignorancia y desorientación.

Otra conclusión a la que puede llegarse de la lectura del estudio CEPAL/UNESCO es que tampoco se está propugnando la adopción pura y simple de experiencias de otras latitudes y longitudes. Sin negar la significación que a lo largo del mundo del Norte y de áreas como la del Pacífico puedan tener las nuevas tendencias y experiencias —y no hay nación que esté exenta de la presencia de factores y resultados parcialmente negativos—, los países de América Latina deberán buscar el grado de autonomía que sea necesario para cumplir una estrategia a largo plazo que proporcione bases seguras a la “transformación”, adaptando e innovando y no sólo copiando.

Más aún, tampoco se deduce que exista una fórmula única para cualquier nación de la región latinoamericana. La diversidad que

prevalece en la región, los diferentes niveles en que se encuentran las economías, y las distintas capacidades de avance, harán necesario que cada país defina y formule su propio derrotero a mediano y a largo plazo. La cooperación real entre los países latinoamericanos — que en materia de educación, ciencia y tecnología casi no ha existido— y la que resulte de la interacción con organismos multilaterales y con otras sociedades, serán desde luego un complemento indispensable, pues tampoco se trata de inventar un hilo negro. Como quiera que sea, la heterogeneidad de América Latina (y el Caribe que casi no se menciona ni comprende) da lugar a que se deba reconocer una gran distancia entre las generalizaciones a nivel “regional” y las situaciones y perspectivas concretas de cada país. Un documento como el actual, emanado de organismos con vocación regional, no puede ser más que el principio de un proceso que requiere seguimiento a nivel nacional en términos más definidos y concretos, pero a la vez relacionados con los objetivos internacionales y globales.

Son muchas las consideraciones adicionales que uno quisiera hacer acerca del planteamiento CEPAL/UNESCO, en las que no sería posible entrar en el marco de un comentario breve. Quisiera solamente destacar una: que al hurgar en los factores básicos del desarrollo económico, social y humano no puede ni debe desecharse —como parece deducirse de muchos pronunciamientos, teorizaciones y dogmatizaciones recientes, en boca de sectores interesados y aun de mentes supuestamente académicas— la responsabilidad del Estado. Pensar que la reducción o desaparición actual de muchas de las funciones del Estado quedará debida y automáticamente compensada por los misteriosos mecanismos y encantos del “mercado”, en abstracto, mediatizado por la visión estrecha de muchos actores en el mismo, ubicados en las áreas empresarial, obrera, política y aun de la sociedad civil, sería condenar la transformación requerida a una gran frustración o, en el mejor de los casos, a resultados parciales no integrables. Con esto no se quiere decir que las funciones económicas y sociales del Estado deban desempeñarse repitiendo sin mayor reflexión las fórmulas y métodos del pasado, excesivas e ineficientes. Antes al contrario, el Estado, en sus funciones socioeconómicas, requerirá transformarse tanto o más que los sujetos del proceso de transformación. El marco legislativo, los planteamientos colectivos y los

procesos políticos, si es que evolucionan, pueden apoyar la transformación que los sectores productivos, los sociales y aun los pasivos, estén llamados a efectuar; en caso contrario se acentuará la diferenciación respecto a las sociedades que adopten los nuevos paradigmas y se sumen al área de la globalización.

En suma, el documento CEPAL/UNESCO, a mi juicio, merece una consideración y discusión muy extendida y profunda, y seguramente será objeto de nuevas elaboraciones de carácter general, pero sobre todo en cuanto a su especificidad en cada sociedad integrante del conjunto regional latinoamericano.