

EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO: UN IMPERATIVO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

ARMANDO CARTES MONTORY*

LA COMPRENSIÓN de la relación entre la inserción de Chile en la economía global, acelerada y profundizada por los tratados de libre comercio y los nuevos escenarios educativos, requiere algunas reflexiones previas. En el pasado, un país podía crecer con altos niveles de pobreza; en el futuro ya no será posible. En nuestros días, los científicos sociales han convenido en que no es viable alcanzar el desarrollo económico sin progreso técnico y con una población sometida a la desigualdad material y cultural.

¿Por qué ocurre esto? En la organización se ha pasado desde la producción en serie, con tareas fragmentadas y automatizadas hacia otra de descentralización, delegación de responsabilidades, trabajo en equipo e inversión en capital humano¹. La rapidez de los cambios, exigencias de calidad y ciclos de vida más cortos de los productos, obligan a desarrollar formas de organización laboral más flexibles. En este contexto, el capital humano se vuelve fundamental.

Una cultura de la innovación, entendida como el complejo proceso que lleva las ideas al mercado, en forma de nuevos y mejorados productos y servicios, se torna imprescindible. Esta debe abordarse desde una perspectiva sistémica, que armonice modelos de gestión, organización y comercialización.

Desde una perspectiva ética, una sociedad más equitativa es indudablemente necesaria². En el plano político, por otro lado, la estabilidad y madurez cívica están influidas por la igualdad de oportunidades, de que disfruten los ciudadanos. En ambas esferas, la ética y la política, la equidad social está hace tiempo justificada. Lo novedoso es la proposición, cada vez más aceptada, de que incluso en el plano económico, el capital humano es un factor de crecimiento económico que influye en el bienestar de la población en el largo plazo³. Aunque el logro del progreso requiere la interacción de muchas instituciones y muchas políticas, hay consenso, entonces, en que los recursos humanos y su capacitación y educación resultan fundamentales: a mayor capacitación, mayor productividad, flexibilidad en el trabajo, satisfacción y dedicación.

*Profesor de Derecho Económico, Carrera de Derecho USS.

¹Vs. Roel, Virgilio, *La tercera Revolución Industrial y la era del conocimiento*, UNSM, Perú, 1998, 3° edición.

²Algunas cifras ilustran la magnitud que alcanza la desigualdad y privación, en el mundo actual: 800 millones de personas no tienen acceso a los servicios de salud en el mundo en desarrollo; en 1960, los ingresos per capita del 5% de países más ricos eran 30 veces superiores a los del 5% de los países más pobres, en el año 1997 eran 74 veces superiores.

³"Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", Informe CEPAL-UNESCO, Lima, 1996.

Una economía que quiere ser exitosa en siglo XXI, debe romper con el espíritu rentista, que se apoya en los bajos salarios y en el abuso de los recursos naturales, para sostener el crecimiento. Una auténtica competitividad supone contar con recursos humanos en buenas condiciones y con capacidad de agregar valor intelectual.

El bienestar de los individuos depende, en proporción creciente, de su competitividad. Por lo mismo, la desigualdad social en el trabajo se acentuará si no se hace un esfuerzo educativo consistente. Y esa educación debe proyectarse hacia la acción; no en el saber en sí mismo, sino en el saber hacer.

Junto a lo anterior, se requiere un enfoque sistémico del esfuerzo productivo. Si bien la empresa es un elemento central, es también clave la infraestructura científica y tecnológica, el funcionamiento del Estado, las relaciones laborales, la integración social y el sistema financiero.

EDUCACIÓN Y DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA

En el siglo XXI la importancia del conocimiento seguirá creciendo y la pugna por su control se intensificará en todo el mundo. El acceso igualitario de los ciudadanos a la información, será un objetivo de los gobiernos. La generación de una ventaja educativa y tecnológica, en los países, tiene impacto en su potencial de crecimiento. Así, un estudio demuestra que, entre 1950 y 1990, un 87,5% del aumento de la producción en Estados Unidos se debió al progreso técnico; en América Latina, en cambio, no más de un 25%.

En materia de investigación y desarrollo, los países ricos gastan 5 veces más que los de América Latina. El escaso esfuerzo latinoamericano se concentra en un núcleo de universidades desvinculadas del aparato productivo y en sectores económicos poco dinámicos. Sólo uno de cada 100 artículos científicos registrados internacionalmente procede de América Latina.

En Chile, el gasto en Investigación y Desarrollo (I & D) alcanza a un 0,57% del PIB, a todas luces insuficiente⁴. El esfuerzo se centra especialmente en el sector público, ya que la industria privada invierte cifras insignificantes. Lo anterior contrasta con la situación de los países desarrollados, en que el sector privado es responsable de casi un 70% del gasto total en I & D.

En una perspectiva de largo plazo, pueden identificarse las tendencias siguientes, en materia educativa:

- Aumento de la cobertura: en 1960, 34 de cada 100 personas eran analfabetas; en 1990, 15 de cada 100; la educación primaria se triplicó, pero con grandes diferencias; en México, 99 de cada 100 niños están matriculados y en Haití⁴.
- Deficiencias en la calidad: se observa estancamiento de los contenidos; rasgos burocráticos y centralistas; una educación desvinculada de los problemas sociales, que no permite insertarse en la vida económica del país; baja eficiencia y alto costo por alumno
- Educación y movilidad social: se aprecian circuitos educacionales diferenciados para ricos y pobres; una creciente disparidad entre la educación rural; difícil inserción laboral, etc.

⁴Cfr. José Miguel Benavente, "Análisis de la Tercera Encuesta de Innovación Tecnológica", INE-Minecom, 2003, Chile.

–Capacitación: la mayoría de las empresas considera que le corresponde al gobierno y al sistema educativo formal

En síntesis, la conclusión de los estudios no es alentadora. Aunque se están revisando los modelos teóricos y empíricos para relacionar educación, economía y sociedad, persiste, en la región, una radical separación entre el sistema de formación de recursos humanos y las necesidades del desarrollo.

IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL CONOCIMIENTO

Según informa la CEPAL, la incorporación y la difusión del progreso técnico constituyen el factor fundamental para que la región desarrolle una creciente competitividad⁵. La insuficiencia del capital educativo es uno de los principales obstáculos que tenemos para reducir la pobreza extrema, que se trasmite de una generación a otra.

En este contexto, la educación permite corregir las desigualdades en la distribución de los ingresos, pues existe una correspondencia muy cercana, según agrega el organismo, entre la distribución del ingreso y distribución de la educación.

El caso de Chile no se aparta demasiado del diagnóstico general. A pesar de que nuestro país presenta un liderazgo en la región, persisten fuertes debilidades en varios indicadores significativos. En el 98 se aplicó una encuesta de la OECD, que evaluó las competencias básicas de la población adulta de los distintos países, cultura e idiomas. Más del 80 % de la población adulta de Chile obtuvo puntajes de “muy deficiente” o “deficiente”.

Las competencias básicas peor evaluadas correspondieron a los habitantes de la zona sur y que residen en el área rural. Existe un rezago en educación y capacitación técnica acumulada históricamente en la población agrorural chilena⁶. En Chile, 64,6% de los productores agrícolas individuales declararon tener una escolaridad de educación primaria o básica incompleta⁷.

EL SISTEMA EDUCATIVO Y LOS TLC

Frente a los nuevos escenarios educativos y laborales reseñados, corresponde revisar ahora el impacto de los acuerdos de libre comercio, en el marco de una globalización creciente. Esta constituye un proceso inevitable, con múltiples dimensiones. Una definición muy simple, sostiene que “es el flujo de tecnologías, capitales, conocimientos, personas, valores e ideas a través de las fronteras”. Sobre este fenómeno, hay que tener presente su incidencia en los grados de libertad de los países, para fijar sus políticas⁸.

⁵Seguimos la definición de Ralph Landau, según la cual la competitividad es “la capacidad de mantener, en una economía global, un crecimiento de la calidad de vida de la población y una justicia distributiva socialmente aceptables, mediante un incremento de la producción” (*Competitividad, crecimiento económico y productividad*, Biblioteca Virtual OEI, 1991, España, p. 9).

⁶Los tratados de libre comercio suscritos por Chile y algunas consecuencias inevitables, Luis Oyarzún, consultor IICA.

⁷Vs. Censo Agropecuario de 1997.

⁸Impacta, en efecto, la posibilidad de fijar políticas educativas propias y también macroeconómicas. Así, se ven restringidas las posibilidades de cobrar impuestos, aplicar subsidios e incluso regulaciones sectoriales, por la creciente facilidad para desplazar capitales y recursos humanos entre sectores y países.

Chile, de alguna forma ordena, pero también profundiza ese proceso, mediante la suscripción de numerosos tratados comerciales, desde 1990. Es la llamada política de regionalismo abierto, cuyas implicancias –al promover un estrechamiento de vínculos con el medio externo– excede el plano puramente comercial.

Especialmente aquellos acuerdos logrados con países o regiones desarrolladas, imponen exigencias a Chile, que repercuten sobre el sistema educativo⁹. Éstas consisten en requerimientos específicos:

- Capital humano apropiado.
- Capacidad de generar flujos propios de conocimiento.
- Transitar hacia una economía del conocimiento.

El desafío del capital humano es tarea de las universidades, pero también del Estado y la sociedad civil. Una educación superior eficaz, en efecto, requiere de financiamiento, aseguramiento de la calidad y gestión adecuada.

El primer aspecto, el financiamiento, en el contexto de una sociedad que ha incrementado tremendamente la cobertura del sistema, no puede aspirar a depender sólo del Estado. El acceso creciente al sistema universitario de familias de estratos medio bajos y bajos, a su vez, va mostrando claros síntomas de agotamiento económico. Se requiere, en consecuencia, de mecanismos más creativos, de ahorro y crédito, para favorecer un ingreso mayor de potenciales alumnos.

El aseguramiento de la calidad de instituciones, programas, títulos y grados, en segundo término, es una instancia necesaria y, en mi opinión, previa a la homologación internacional de la educación. Como se sabe, aunque en Chile no se encuentra aun vigente la ley, que dará sustento jurídico a la acreditación institucional, la Comisión Nacional de Acreditación del Pregrado (CNAP) recientemente ha concluido el proceso, respecto a un primer grupo de universidades.

Actualmente, más de 50 instituciones de educación superior se han sometido voluntariamente a evaluación. La acreditación no se centra sólo en la calidad de los programas docentes, sino que puede extenderse a la infraestructura, la investigación y la gestión de las instituciones. Está en marcha, además, un sistema de acreditación de programas o carreras.

Revisemos, a continuación, los nuevos contextos a nivel internacional.

LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

En la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, en abril de 1998, se aprobó un Plan de Acción, que constituye un cuerpo de iniciativas concretas destinadas a promover el pleno desarrollo de los países.

Se plantearon vastos procesos de reforma; amplios consensos en torno a los problemas y el compromiso por un esfuerzo compartido de la sociedad. Este compromiso se basa en los principios siguientes:

⁹“Los TLCs y la renovación curricular en Chile”, Ministerio de Educación, inédito.

- Equidad: que toda la población pueda recibir servicios educativos de calidad, sin discriminación social, étnica, cultural o de género.
- Calidad, logro de altos niveles y orientaciones cognitivas, de competencias, habilidades y actitudes éticas.
- Pertinencia, o habilidad de los sistemas educativos para responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto, considerando la diversidad cultural, étnica y lingüística.
- Eficiencia, entendida como el uso óptimo de los recursos para alcanzar mejores logros educativos.

El compromiso de la Cumbre de Miami, para el año 2010, es el acceso universal del 100% de los jóvenes a una educación primaria de calidad y del 75% de los jóvenes a una educación secundaria de calidad y oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general. En jornadas posteriores, se han acordado iniciativas y acciones muy concretas, para alcanzar las metas propuestas.

SITUACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

Es necesario analizar, en primer término, la situación en el marco del Nafta. Este constituye el primer acuerdo de libre comercio que incluye la educación y los servicios. Contiene una serie de regulaciones que cambian substancialmente la administración de la educación, especialmente de la educación superior¹⁰. Permite la comercialización de servicios relacionados con la educación, que se transforma en un área abierta a la inversión y restringe los espacios abiertos a la educación pública.

Impactan la educación los capítulos de compras del sector público (10), inversiones (11), comercio transfronterizo de servicios (12), sobre políticas de competencia y empresas del Estado (15) y el 17, relativo a propiedad intelectual.

Ha llevado a la adopción de un criterio común para definir habilidades profesionales. Se busca la homogeneización entre los países, en cuanto al contenido de las profesiones.

Con Estados Unidos, hay que tener presente, además, el programa Fulbright, creado en 1946, para promover el intercambio educacional y cultural, como asimismo aumentar la mutua comprensión y entendimiento entre las naciones. La Comisión Fulbright para el intercambio Educacional entre Chile y EE.UU., la primera Comisión de América Latina, fue establecida en 1955. Un nuevo acuerdo en 1997, firmado por los cancilleres de ambos países, consolidó el carácter binacional del programa; es cofinanciado por ambos gobiernos con aportes regulares. En el mundo más de 30 Premios Nobel, jefes de Estado, ministros y muchos otros –entre ellos, Pablo Valenzuela, Premio Nacional de Ciencias 2002; el ministro de Obras Públicas Javier Etcheberry y más de 1300 chilenos– se han beneficiado de este Programa.

Hay que tener presente, por último, el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Chile y EE.UU., firmado en junio de 2003, que considera acciones de promoción y

¹⁰María de la Luz Arriaga Lemus, “Nafta and the trinational coalition to defend public education”, *Social Justice*, Fall 1999, 26, 3, p. 145.

cultura ambiental. En el marco del cual, ya se han realizado conferencias y encuentros de la sociedad civil.

EUROPA Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación y formación, según expresó el informe de la Comisión Europea, Dimensión Social del Mercado Interior (1988), están en el corazón de la construcción europea. En la actualidad, la educación superior en Europa vive una extensa reforma, denominado el Proceso de Bologna¹¹. La aspiración de ese proceso es alcanzar, en 2010, la construcción de un espacio europeo de enseñanza superior, mediante el desarrollo de 10 objetivos principales o “líneas de acción”. Sus objetivos son, entre otros, el otorgamiento de grados comparables y comprensibles. Frente a la diversidad de los sistemas educativos, se requiere una transparencia mayor en la descripción de los sistemas, que favorezca la movilidad y el reconocimiento¹².

En materia de integración educativa y cultural, Europa y Chile ya tienen una historia común. Recordemos que, en 1990, se celebró con nuestro país el primer acuerdo de tercera generación, con América Latina, que incluyó los temas de la educación y la cultura. Luego, en 1996, Europa y Chile suscribieron en Florencia un Acuerdo Marco.

Estos precedentes llevaron a que el Presidente de Chile, en conjunto con los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión, adoptaran la decisión de iniciar negociaciones en abril de 2000. Estas negociaciones, prolongadas por dos años, llevaron, como se sabe, a la concreción del Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación entre la Unión Europea y Chile.

Este acuerdo, como todos los que ha suscrito la Unión con América Latina, incluye la cláusula democrática. Un objetivo del Diálogo Político que el tratado establece, en efecto, es la promoción y desarrollo de los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos y los principios del Estado de Derecho. Pues bien, para la Unión Europea, una democracia efectiva “incluye la solidaridad y presupone los derechos sociales para ser una democracia viva”¹³. La educación es claramente uno de éstos.

La III parte del Acuerdo de Asociación se refiere a la Cooperación. El título II a la Ciencia y Tecnología y a la Sociedad de la Información. Este llevó a la firma de un Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Chile. Se crea, así, una base formal de cooperación, que permite a nuestros investigadores participar en los Programas Marco de Ciencia y Tecnología de la Unión Europea y realizar, en forma conjunta, seminarios y actividades de investigación y desarrollo. En Chile, este tema lo coordina la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.

El Título III se refiere a la Cultura, la Educación y la Cooperación Audiovisual. El art. 38, mejorando lo dispuesto en el Acuerdo Marco de Florencia de 1996, expresa:

¹¹Sjur Bergan, “Políticas de enseñanza superior en Europa: Hacia un espacio europeo de enseñanza superior”, en: http://www.mecesup.cl/bologna/Proceso%20de%20Bologna%20-%20Bergan_es.pdf

¹²Con este objeto se han establecido dos instrumentos: el sistema europeo de transferencia de créditos, que favorece la educación internacional y el Suplemento al Diploma, proporcionado por los estados.

¹³Vitini, Iris, “Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile. Las perspectivas de la cooperación educativa y cultural”, Revista *Diplomacia* N° 93, octubre- diciembre 2002, p. 62.

1. Las partes apoyarán de manera significativa, en el marco de sus competencias respectivas, la educación preescolar, básica, media, técnico profesional, educación superior y formación continua.

El tratado, en esta parte, puede resumirse en las ideas siguientes:

- Una especial atención al acceso a la educación de los grupos sociales más vulnerables, como discapacitados, minorías étnicas y de extrema pobreza.
- Acuerdo entre instituciones de educación y formación.
- Vínculos entre entidades especializadas, que favorezcan intercambios de recursos y experiencia.
- Búsqueda de acuerdos sectoriales, en el ámbito de la educación y la formación.
- Atención particular a los programas descentralizados, promoviendo los vínculos permanentes entre las entidades especializadas en la Comunidad Europea y en Chile, para estimular el intercambio de experiencias y recursos así como la movilidad de estudiantes.

Europa tiene una larga tradición, desde el tratado de Roma, en políticas de formación profesional. El tratado creó el Fondo Social Europeo, uno de los Fondos Estructurales de la Comunidad, que ha apoyado financieramente los programas de movilidad estudiantil Comett, Erasmus, Leonardo da Vinci, entre otros.

CONCLUSIONES

Las ideas expuestas permiten avanzar diversas conclusiones:

En primer lugar, se ha sostenido que los modelos teóricos y empíricos para relacionar educación, economía y sociedad están en revisión y que la conclusión no es alentadora: en América Latina hay una radical separación entre el sistema de formación de recursos humanos y las necesidades del desarrollo. En Chile, con todo, hay signos positivos.

En segundo término, se espera que la acreditación en la educación superior haga posible, en un futuro cercano, la homologación y la convergencia internacional de los programas, a partir del reconocimiento de estudios y títulos. En Europa, este proceso no ha sido fácil, pues en la Unión, los Estados Miembros conservan sus prerrogativas en materia educativa. Lo anterior ocurre porque la educación ha jugado un papel importante en la construcción de las identidades nacionales y por la diversidad de los países que integran la región.

Una tercera conclusión es que, en términos curriculares, se reconocen los siguientes desafíos de la enseñanza superior:

- La acreditación de créditos, títulos y grados.
- La consideración de estudiantes, graduados y empleadores en el diseño curricular.
- Aprendizaje acumulativo para toda la vida.

Teniendo a la vista nuestras capacidades productivas y a falta de tamaño –somos el 0,2% del producto mundial– Chile debería concentrarse en la innovación, la capacidad emprendedora y el desarrollo científico y tecnológico, en el contexto de una sociedad del conocimiento.

Finalmente, podemos concluir que deben iniciarse ahora acciones de capacitación para desarrollar las competencias requeridas, aprovechando los plazos de desgravación contemplados en los TLC; contar con instrumentos de fomento proactivos y bien diseñados y focalizados; incrementar la asociatividad y desarrollar nuevas técnicas productivas y de manejo ambiental.

De esta forma, las posibilidades y riesgos que representa una inserción profunda, acelerada y, aparentemente, irreversible, en la economía global, pueden transformarse en oportunidades para un desarrollo integral, con crecimiento y equidad, para todos los chilenos. Para lograrlo, el progreso tecnológico, impulsado por una educación renovada y continua, es un factor indispensable.