

Elementos relevantes de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) e implicaciones para la educación desde la visión de la Unesco

La UNESCO comparte la creencia cada vez más extendida de que hay que reorientar radicalmente las políticas y prácticas nacionales y la cooperación internacional para que la educación se convierta en el centro de atención de los esfuerzos en pro de un desarrollo duradero, prestando especial atención a los grupos sociales más vulnerables.

Prefacio. Educación, ajuste y reconstrucción: opciones para el cambio.
Fernando Reimers y Luis Tiburcio

Los efectos de la Segunda Guerra mundial obligan a países del tercer mundo a negociar con las economías que entrarían en procesos de cambio en los contextos económico y político internacionales para los años posteriores; además de la existencia de presiones económicas de los organismos internacionales para aumentar la articulación con el mercado internacional, principalmente marcado por las importaciones.

De acuerdo con los informes entregados por la Unesco (1995), los países que *recurren a los programas de ajuste estructural en los decenios de 1980 y 1990 son los que tropiezan con graves problemas macroeconómicos: grandes déficit presupuestarios, un déficit insostenible de la balanza de pagos y también a menudo, una elevada inflación. En este contexto, esos programas persiguen un doble objetivo: por un lado, la estabilización macroeconómica a fin de restablecer una situación de equilibrio sin la cual las reformas económicas estarían condenadas al fracaso y, por otro, la transformación estructural de la economía para combatir las causas fundamentales de la crisis económica* (p. 5).

Dichos procesos de ajuste se llevan a cabo con la conducción y la conceptualización del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), de modo que los países que aceptan los términos requeridos para los préstamos de estas instancias económicas deben adecuar sus políticas, las que varían según el país y su contexto. Entre las medidas, tanto de estabilización como de reducción, se encuentran *la devaluación de la moneda, la*

contención del gasto público, aumento de los gastos que corren por cuenta de los usuarios de los servicios públicos y congelación de los salarios, además de las medidas de reestructuración aplicadas en ese momento: la reducción o eliminación de la regulación de los precios, la reforma al sector público, liberalización del comercio, las exportaciones con sus reformas arancelarias y fiscales y una reducción en las medidas de protección de la producción interna de las importaciones (Unesco, 1995, p. 6).

Concordante con las medidas de la política económica, el Banco Mundial solicita concretar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, con el fin de que las instancias financieras cuenten con un respaldo.

Los resultados documentados, producto de la Conferencia General de la UNESCO, que tuvo lugar en París, en 1995, muestran que para la década de los ochenta alrededor del 49,4% de los países habían firmado acuerdos con el Banco Mundial, con la siguiente distribución geográfica: *41 países de África; 11 de América del Norte y Centroamérica; 10 América del Sur, 14 de Asia, 11 de Europa y 1 de Oceanía (p. 6).*

Investigaciones realizadas por la Unesco y la Organización del Trabajo (OIT) sobre este tema muestran que la puesta en práctica de los PAE, para algunos países, no fue tan eficaz, en virtud de que derivó en crecimientos negativos en el producto interno bruto (PIB), disminución de empleo y salarios. Otro aspecto importante es el impacto que ha tenido en el aumento del trabajo infantil y la imposibilidad de los padres y las madres de familia de invertir en la educación de sus hijos, lo que trae como consecuencia que los niños y las niñas no continuaran en el sistema escolar. Por su parte, los ajustes provocan un aumento en la deserción en primaria, así como de estudiantes que no lograron completar su educación inicial.

Investigaciones de la Unesco tomó como ejemplo algunos países de Europa, América Latina y África que habían adoptado la aplicación de Programas de Ajuste Estructural. En el caso de África se dan indicios de que la implementación de los PAE tuvo consecuencias en el empleo, salarios y en la educación. Aquellos países que aplicaron los Programas evidenciaron que en *promedio 3 de cada 10 niños quedaban fuera de la escuela*; en el caso de América Central y del Norte, *alrededor de un 39% tuvo una disminución de matrícula* (Unesco, 1995, p. 7); lo anterior, para citar algunos efectos. Otros hallazgos de esas investigaciones se relacionan con la disminución de los niños y las niñas que concluyen la primaria, donde el porcentaje se acentúa más entre las niñas, en aquellos países que asumen estas medidas económicas.

Si bien es cierto el informe indica que no se puede precisar si la relación causa-efecto es estricta, sí argumentan que *esos programas no lograron mejorar ni siquiera un poco la situación de la educación en los países interesados* (Unesco, 1995, p. 7).

Tanzania, por ejemplo, apuntó a la educación con resultados positivos; no obstante, la distribución del gasto público sacrificó la enseñanza primaria *que representaba el 50.3% de los gastos corrientes en 1987-1988 y el 45,9% en 1990-1991* (Unesco, 1995 p. 8).

Otros países como Senegal, Hungría y Brasil optaron por los programas de ajuste estructural. Estos países tuvieron que valerse de algunas estrategias políticas y de vinculación con otros sectores, para que la educación se mantuviera como un elemento fundamental, y sortear el impacto de los programas algunas medidas adoptadas fueron carácter económico; otras relacionadas con la cobertura de la enseñanza, la infraestructura escolar y la carencia de maestros. En Brasil hubo estrategias de vinculación con instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), con el fin de fortalecer la formación profesional vinculada con la industria brasileña.

Es así como del informe se resume que situaciones de crisis obligan a los países a tomar medidas en diversos campos: *En determinadas circunstancias y si ponen en ello el empeño necesario, las instituciones de formación pueden adquirir la capacidad de responder con eficacia a los cambios que se producen en las condiciones económicas nacionales y en el mercado de trabajo* (Unesco, 1995, p. 9).

El informe con los resultados de los países sujeto de estudio, por parte de la Unesco, sobre los efectos del ajuste estructural en la educación dice que dichos resultados no fueron satisfactorios; algunos países tuvieron un Producto Nacional Bruto (PNB) negativo y, además, se aplicaron disminuciones en los salarios reales de alrededor del 30%. También, los expertos analizaron la situación docente; en el caso de profesores y maestros según la situación salarial, señala: *Si bien los salarios reales de los profesores aumentaron, fue en contra de la voluntad del gobierno, que procuraba seguir las instrucciones del FMI y del BM pero que se topó con la enérgica resistencia de los maestros y profesores* (Unesco, 1995, p. 4).

Lo anterior afirma que hay situaciones complejas, para los organismos internacionales y los gobiernos, las directrices del FMI y del BM son difíciles de acatar por diversos motivos. Otro ejemplo tiene relación con el tema de los derechos de los trabajadores del gremio educativo; aunado a ello, los países sometidos a las condiciones y directrices del BM y FMI, también, tuvieron que adoptar medidas para que el aparato estatal respondiera eficaz y eficientemente a las exigencias internacionales.

Se menciona el caso costarricense como un ejemplo particular, que se relaciona con el contexto de Costa Rica, el cual cuenta, en esa época, con mayor estabilidad política y un buen nivel educativo, así como con un nivel de la calidad de vida diferente al de otros países de la región, por lo que logra sortear la crisis de manera más favorable; asimismo, mantiene el índice de crecimiento anual del 4,4 %, durante la década de los ochenta, por la

ayuda masiva que logra el país con la vinculación de estrategias mundiales focalizadas en la región.

Por otro lado, la investigación señala que una de las consecuencias negativas para el caso costarricense ha sido el retroceso relacionado con la educación secundaria, la cual hasta los años setenta se había logrado en relación a la cobertura y el alcance, medidas que van en detrimento de la calidad de la educación:

En efecto entre 1980 y 1988, se registró una reducción aguda y continua del alumnado de ese nivel, del orden del 20%. Al mismo tiempo se asistió cada vez más a la devaluación del profesorado de enseñanza secundaria que resulta de una política explícita del gobierno consistente en sustituir a los profesores más preparados (nivel universitario) pero más caros por profesores con menos estudios y con salarios más bajos (Unesco, 1995, p. 5).

Los resultados de las investigaciones en los diferentes países brindan a la Unesco un panorama acerca del impacto de los PAE, fundamentalmente en la educación. Ahora bien, partiendo de que la educación es un derecho fundamental, no puede privarse a la población de este derecho a costa del mejoramiento de la economía o a cambio de la aplicación de medidas económicas; esto, por cuanto mucho se ha dicho que la educación es la forma como muchos países han logrado y pueden mejorar las condiciones económicas, sociales, y la calidad de vida de los ciudadanos de un país.

Para la Unesco (1995) prima, entonces, el resguardo de la educación, a pesar de los problemas económicos que afronten los países, de forma que se deben buscar alternativas para mitigar las consecuencias de los PAE. No obstante, la Unesco apuesta a la educación como un factor importante para el desarrollo sostenible; por medio de esta, una persona puede tener acceso al conocimiento:

(...) condición indispensable para poder desenvolverse en el mundo actual, cada vez más complejo (...) dar un acceso universal a una educación básica de calidad no debe ponerse en

entredicho en los países que padecen dificultades económicas so pretexto de que aplican programas de ajuste estructural: aceptarlo sería negar algo harto demostrado, que la educación es un instrumento para mejorar la calidad de vida y equivaldría a poner en tela de juicio un derecho solemnemente reconocido en múltiples instrumentos jurídicos internacionales (...) (Unesco, 1995, p. 5-6).

Este criterio emitido por la Unesco abre un espacio de análisis y discusión por parte de los países miembros, de modo que el gasto en educación se visualice como una inversión en el futuro y no sea un inconveniente para aquellas personas que, por condición de pobreza, sean perjudicadas con las medidas económicas.

En la Declaración de Nueva Delhi (documento producto de la cumbre sobre la educación para todos, en la que participaron los nueve países más poblados¹), se indica que tanto el BM como el FMI deben incorporar la dimensión humana como una prioridad en estos procesos de ajuste estructural, por lo que se les solicita a esos organismos que *reconozcan que la educación es una inversión crítica y no impongan un tope predeterminado a dichas inversiones, y para que favorezcan en el plano internacional condiciones que permitan a los países mantener su desarrollo socioeconómico* (Unesco, 1995, p. 11).

Por otra parte, el Secretario General de las Naciones Unidas, en el año 1994, destaca algunos resultados de la investigación sobre *Educación, ajuste y reconstrucción: opciones para el cambio*; entre ellos, las implicaciones de los ajustes estructurales, la reducción del gasto social y su impacto en las poblaciones vulnerables, cuyo resultado no ha sido más que el aumento de la pobreza y, en el aspecto educativo, carencias en los grupos familiares con hijos que están incorporados al sistema escolar.

¹ La cumbre tuvo lugar en la India del 12 al 16 de diciembre de 1993 y participaron los siguientes países: Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán.

Ante este escenario, presentado por diversas investigaciones de expertos y de otros organismos vinculados con el quehacer de las Naciones Unidas, la Unesco impulsa otros temas por tratar, con carácter prioritario, tales como: el derecho a la educación de la población femenina, quienes se han visto afectadas en muchos países debido a la desigualdad de género, lo que origina, en situaciones de pobreza, que las familias no les permitan a las niñas la posibilidad de ingresar a la escuela, a cambio de que sus hijos varones ingresen a esta o continúen sus estudios; también, se deben desarrollar estrategias de articulación con las universidades y buscar el mejoramiento de la calidad de vida, principalmente en aquellas poblaciones rurales (Unesco, 1995).

Otro instrumento que aporta datos relevantes, de acuerdo con el documento que ha sido insumo para el desarrollo de este escrito, es la Plataforma de Acción para África, en la que se hace mención de los PAE y ratifica lo que a lo largo de este texto se ha resumido, en relación con los efectos y los esfuerzos que se realizaron durante la década de los años noventa para la aplicación de esas medidas económicas. Según la Unesco (1995):

La crisis permanente del sector de la educación puede explicarse en gran medida por una pronunciada disminución de los gastos en enseñanza y el rápido crecimiento de la población, a los que se suman la insuficiencia de la inversión en recursos humanos y los desaciertos en la asignación y la gestión de los recursos, así como los aspectos negativos de los programas de ajuste estructural (p. 16).

A partir de las perspectivas puestas en cada uno de los documentos emitidos y retomados por la Unesco para el análisis y la reflexión, se abre la discusión sobre el fomento de la construcción de políticas sociales y educativas que induzcan al fortalecimiento de las vinculaciones de cooperación entre países y organismos, de modo que se disminuya el impacto negativo de la aplicación de los PAE en detrimento del desarrollo social de los países. Esto es reforzado con las conferencias mundiales sobre *Educación Para Todos (EPT)*, de Jomtien, Tailandia, 1990, y la de *Población y Desarrollo en el Cairo*, 1994,

donde se indica que la educación debe considerarse como una *dimensión de todo proyecto social, cultural y económico* (Unesco, 1995, p.17).

Posicionar a la educación en una dimensión universal es uno de los esfuerzos concretados a lo largo de estos procesos mundiales; sin embargo, una buena educación no puede quedarse sin acompañamiento de una buena calidad de la salud; es decir, educación y salud deben ir de la mano. Si las exigencias mundiales requieren economías competitivas, entonces, se debe contar con el capital humano con condiciones óptimas. Así queda plasmado por el BM sus nuevas orientaciones; entre ellas, expresa que *la educación y la salud han de considerarse factores importantes del crecimiento económico a largo plazo, ya que los estudios han demostrado que estos sectores son más importantes en los países de Asia oriental y de América Latina que están desarrollándose rápidamente* (Unesco, 1995, p. 19).

Por lo anterior, la Unesco aboga por ofrecer el seguimiento a los países que asumieron los programas de ajuste estructural, que se realicen talleres y planes de acción; la cooperación entre organismos, con el fin de formular estrategias, y políticas sectoriales y ayudar a los gobiernos afrontar los efectos negativos de dichos programas, de modo que se incorporen en las acciones correctivas y que los servicios, los temas acerca de desarrollo humano, ambiente, educación, salud y género se encuentren acordes con una política de calidad.

Para el siglo XXI, la Unesco apunta a retomar la promoción de los derechos humanos, por lo que se debe priorizar en temas como pobreza, empleo, ambiente, género (femenino) y salud; sin embargo, estos esfuerzos no avanzan como se espera, porque *el hambre, la enfermedad, la ignorancia y la pobreza siguen siendo la suerte de centenares de millones de nuestros hermanos y hermanas* (Unesco, 1995, p.21).

Una reflexión final relacionada con el papel fundamental e histórico que tiene la educación superior; es importante tomar en cuenta a la hora de emitir políticas educativas la incorporación, en distintos grupos de trabajo, de actores sociales e instituciones como las de enseñanza superior, ante este papel protagónico:

La enseñanza superior que con frecuencia es víctima de los programas de ajuste estructural, sigue siendo factor fundamental para transferir y compartir conocimientos. Sin duda, habrá que replantearse cuál es su pertinencia para las nuevas necesidades de la comunidad nacional y definir sus nuevas funciones; sin duda es imperativo imponer una gestión muy eficaz a ese nivel, habida cuenta de la insuficiencia de los recursos públicos y privados. Sin embargo, como no podrá haber desarrollo alguno sin una buena enseñanza superior, la UNESCO seguirá prestando asistencia a los países en ese campo, entre otras cosas fomentando las redes interuniversitarias (...) (Unesco, 1995, p.23).

Referencias bibliográficas

UNESCO. Conferencia General. 28 Reunión, París. 6 de septiembre de 1995. Obtenido de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001013/101383so.pdf>

UNESCO. Educación ajuste y reconstrucción: opciones para el cambio (1994). Documento de debate de la UNESCO. Obtenido de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001842/184254so.pdf>