

Crisis económica y educación

Analiza cómo la crisis económica emplaza a la política educativa a superar las políticas regulares con medidas excepcionales, y cómo ésta no encuentra fórmulas fluidas para proceder frente a cambios más o menos bruscos en el conjunto de la sociedad y en el sistema educativo. Sugiere que para 2009 y 2011 la agenda pública deberá abordar crecientemente la crisis, las alternativas de desarrollo y sus efectos en educación.

MANUEL IGUÍÑIZ

Coordinador Nacional de FLAPE Perú

SITUACIONES LÍMITE Y DESCONCIERTO

Las crisis económicas y las catástrofes demandan superar las políticas regulares con medidas excepcionales. En el sector Educación, esas situaciones temporales ocurren en un marco estructural que, en consideración a su gravedad, ha merecido la calificación de "emergencia". Paradójicamente, en 2003 se declaró la "emergencia educativa" en el Perú, pero ello se tradujo únicamente en una versión convencional de política con algunos énfasis distintivos. Es decir, la política educativa no parece haber encontrado fórmulas fluidas para proceder con medidas excepcionales frente a cambios más o menos bruscos en el conjunto de la sociedad en general y en el sistema educativo en particular.

Las emergencias por desastres o conflictos armados, las crisis económicas y sociales constituyen escenarios desafiantes para la educación. Por un lado, se producen situaciones en las que la crisis económica se superpone a recientes catástrofes, como ocurrió en el caso del terremoto

que tuvo como epicentro a la Región Ica (Perú) en agosto de 2007. La situación de desastre puede ser entendida como: "[...] condición que aparece súbitamente, y la capacidad para afrontarla es repentina e inesperadamente avasallada por los acontecimientos, exigiendo, por consiguiente, una acción urgente" (Hernes, 2002). Por otro lado, y menos súbito, el desafío es originado por crisis económicas y sociales nacionales e internacionales. En muchas circunstancias éstas han estado asociadas a crisis políticas y de abdicación de postulados éticos en la gestión empresarial y pública. La actual crisis mundial actualiza anteriores alertas a la viabilidad de la vida planetaria, dados los escenarios del consumo de energía, el calentamiento global y la polarización social.

NO SE APRENDIÓ... LA CRISIS NUEVAMENTE

En educación también se ha pensado el tema de las recurrentes crisis y situaciones de desastre. Decir que son recurrentes no es naturalizarlas, como los terremotos, sino asumir que se alimentan del comportamiento humano, de la misma manera como lo hace un mercado

NOTA DEL DIRECTOR: Texto publicado en REFERENCIAS, boletín del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, n.º 25. Febrero de 2009. Disponible en Internet: <http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_25/referencias25.htm>.



desbocado con sus raíces en el estilo de crecimiento imperante, y también los conflictos armados.

Los desastres y la crisis económica han merecido la atención del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE).¹ Así, la crisis de 1997-1998 generó dudas sobre la sustentabilidad del milagro en Asia Oriental. Dice Varghese que esa experiencia:

"[...] nos enseña varias lecciones interesantes, entre las cuales:

- las economías pueden sufrir debido a la existencia de pocas regulaciones y los mercados no regulados pueden ser peligrosos;
- es necesario desarrollar sistemas de seguridad social financiados por el Estado, incluso en economías de mercado".

Muchas crisis, como la actual, fueron alertadas por economistas. Pero los anuncios previsores sobre los riesgos no son asumidos racional y linealmente por todos los actores. Sabemos que las lecturas de la realidad son diferentes, y esas diferencias tienen relación con teorías e intereses también diversos. Por ello, el diálogo público

no asegura por sí mismo que se arribará a acuerdos universales.

En esta línea, la educación es un proceso de comprensión crítica que invita a relativizar el conocimiento preexistente y las convicciones "sólidas" en aras de intereses sociales. A su vez, cada propuesta educativa está asociada, no siempre de manera clara, a alguna perspectiva de desarrollo. Por ello, la educación tiene como misión producir el diálogo y buscar la comprensión sobre la realidad y los enfoques del desarrollo socioeconómico, así como el análisis crítico de la realidad de la crisis y la búsqueda de un futuro con justicia.

LA CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL

La crisis económica mundial significa destrucción de empleos y bienes, desaparición de empresas, concentración de ingresos, erosión de jubilaciones, es decir, de condiciones de vida. Significa esperanzas, proyectos personales e institucionales frustrados. La magnitud de la actual crisis no parece predecible aún; en el mejor de los casos, algunos países sufrirán una reducción notable de su crecimiento. La crisis económica difícilmente se limita a esa esfera: está en la atención pública, cotidiana y masiva; en el imaginario social, remeciendo convicciones y alimentando incertidumbres. Pone entre paréntesis expectativas personales y familiares.

Hay que recordar que esta crisis económica sucede a la inflación alimentaria que afectó a los países pobres, y a los más pobres en cada país. La pobreza y la vulnerabi-

¹ El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE) es un centro de formación e investigación de alto nivel en planeamiento de la educación. Fue creado por la UNESCO, en París, en 1963. Constituye un foro de intercambio de ideas y conceptos en materia de planificación y gestión educativa (<www.iipe-buenosaires.org.ar>).

lidad serán más agudas en tanto se siga extendiendo la crisis. El desafío a la eficacia de los programas de reducción de la pobreza también será mayor.

En otra línea de reflexión, según Tedesco (2003): “[...] la falta de confianza y de ‘capital cultural’ abre interrogantes muy relevantes para la tarea educativa en contextos de crisis”. El mismo autor señala cómo la tarea educativa necesita ordenar información sobre las diferentes tendencias: “[...] acerca de valores, representaciones y qué memoria colectiva se está construyendo en la nuevas generaciones”.

Otro ámbito por atender ante la crisis es el referido a las dificultades y posibilidades que se abren a las organizaciones populares. Sus iniciativas colectivas solidarias, así como sus protestas, parecen aumentar en países industriales; sin embargo, son poco claros los tipos de respuestas sociales que se producirán (negociaciones, protestas), o el debilitamiento de las organizaciones.

La gran sorpresa y un escándalo mayúsculo ha sido la aparición de inimaginables recursos fiscales para enfrentar la crisis. Recursos impensables que siempre se negaron cuando se demandaban para las emergencias y la mejoría de los servicios universales de estudiantes, pueblos indígenas y adultos mayores, y para la protección del medio ambiente.

El director general de la UNESCO, Koichiro Matsuura, no ha podido sustraerse de opinar sobre este escándalo:

“ Cuando los sistemas financieros están en crisis, sus repercusiones son sumamente notorias y los gobiernos actúan [...] En cambio, cuando los sistemas de educación están en crisis, sus repercusiones son menos visibles, pero no por ello menos reales. La desigualdad de oportunidades en la educación es un factor de acrecentamiento de la pobreza, el hambre y la mortalidad infantil, y mengua las perspectivas de crecimiento económico. Por eso, los gobiernos deben actuar con un mayor sentido de la urgencia”.²

Por su parte, entre los poderes implicados en la actual crisis del capitalismo se encuentra el Fondo Monetario Internacional, cuyo director gerente reconoce el terreno donde se produce la crisis y sus riesgos: afirmó que a menos que el capital financiero global distribuya la riqueza de manera más equitativa, la crisis podría generar revueltas sociales (diario *Gestión*, Lima, 16 de diciembre de 2008).³

² “La desigualdad disminuye las oportunidades de educación de millones de niños”. Comunicado de Prensa n.º 115-2008. 25-11-2008 (véase también FLAPE, INFO NOVEDADES n.º 68, 27 de noviembre de 2008).

³ En la enorme lista de “preocupados por lo social”, vale la pena mirar

IMPACTOS EN EDUCACIÓN

Las crisis económicas, como dijimos, acompañadas de diversas maneras por cambios sociales y culturales, modifican el entorno de los aprendizajes y los aprendizajes mismos en la escuela y en la sociedad. Sabemos que la crisis va a tener, inevitablemente, impactos múltiples sobre la educación, pues los cambios en la calidad de vida repercuten tanto en los procesos como en los resultados educativos. Así, los factores extraescolares son los más importantes predictores del curso educativo de las personas, cuando la condición de pobreza no es compensada con una oferta de alta calidad de la escuela pública.

Sin embargo, los efectos en educación, por diversas razones, no necesariamente tendrán consecuencias llamativas en términos masivos. Las formas e intensidades de ese impacto serán muy variadas según el contexto rural o urbano, los vínculos con el mercado internacional, la situación de empleo formal o de autoempleo.

¿Por qué los efectos en educación pueden no ser siempre claros y notorios? Una línea de respuesta es que la crisis no va a originar la segmentación de la educación, sino que solo puede aumentar su grado. Será, pues, llover sobre mojado.

Otra línea de análisis está dada por la identificación de las iniciativas y estrategias familiares que intentan proteger la escolaridad de los hijos, como la transferencia a escuelas nocturnas, o presiones para mejorar la alimentación en la escuela. Parece prioritaria la investigación sobre el aporte de las familias a la educación de los estudiantes en la escuela pública. Estudios de GRADE en Lima en 1990 y del Ministerio de Educación mostraban un aporte familiar de un 30% adicional al del Estado en textos escolares, transporte y refrigerio (alimentación). Investigaciones más recientes muestran el mismo fenómeno: esas contribuciones son mayores según el nivel de ingreso y si habitan en las grandes ciudades (Benavides, 2008).

Por su parte, la escuela pública precaria continúa abierta a recibir estudiantes: en los últimos años tienen más cupos disponibles tanto por el paso de estudiantes a la escuela privada como por, en algunos países (como el Perú), la reducción de la tasa de natalidad. La escuela pública precaria no solo aporta una educación de baja calidad, sino que es, además, la que facilita, en general, la “asistencia” a la escuela, especialmente en primaria.

la recopilación histórica de crisis económicas y conflictos en el mundo que hace Blombers News (diario *Gestión*, Lima, 15 de enero de 2009).

No obstante, se pueden identificar situaciones más radicales. Las familias que vean caer severamente sus ingresos podrían pasar a sus hijos a la escuela pública (J. Iguiñiz, 2008; Varghese, 2003), a pesar de la ampliación de oferta privada barata en las ciudades. Con la reserva que impone la diferencia de la realidad, se conoce ya en el Reino Unido la decisión del Gobierno de nacionalizar escuelas privadas. El secretario de Estado de Escuelas, Jim Knight, ha declarado al diario *The Guardian* que las escuelas que se acojan al programa deberán eliminar los exámenes de admisión y las matriculas (*La Primera*, Lima, 10 de febrero de 2009).

Otra expresión de la caída de ingresos que se destina, en parte, a educación, guarda relación con las remesas de los migrantes. Como éstas están cayendo, una parte de las familias que las reciben podría pasar a enviar a sus hijos a la escuela pública. También puede ocurrir, aunque en escala posiblemente reducida, que se produzca el regreso de migrantes por las políticas implantadas en países industriales. Los compatriotas en países industrializados pueden sufrir más la segmentación educativa que confina cada vez más a los hijos de emigrantes en las escuelas públicas más pobres y con menores vínculos sociales interculturales e interclasistas (Gil, 2008).

Finalmente, será más difícil que los docentes y empleados de la educación vean satisfechas sus reivindicaciones salariales. Es probable que los que ya tienen trabajo público como docentes sean dejados de lado por las medidas para crear empleo, principalmente por medio de la inversión en infraestructura.

REMIRAR LA EDUCACIÓN Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

La respuesta del capitalismo ante la crisis, en todas sus variantes e incluyendo a los países de capitalismo de Estado, ha consistido en políticas contracíclicas. Ellas recolocan temas sobre el papel del Estado, el mercado y las pequeñas empresas que generan la mayor cantidad de empleos.

Sin embargo, en 2009 y 2011 la agenda pública deberá abordar crecientemente la crisis y sus efectos en la educación. Así, el desarrollo humano como asunto social de extrema complejidad exige mayores debates sobre las alternativas de desarrollo. Esto constituirá un gran esfuerzo de comprensión de la realidad y apertura de espacios para mejores caminos de desarrollo socioeconómico y por la justicia social. En los ámbitos económico y social, que incluyen el educativo, los aciertos al momento de enfrentar la crisis, aun puntuales o sectoriales, serán bienvenidos, por lo que deberíamos identificarlos para luego difundirlos. Ser

concretos en materia de iniciativas por emprender y buscar ampliar alianzas para reducir daños en el desarrollo de capacidades de los estudiantes no es una pelea marginal.

Talbot (2002) ofrece una mirada pertinente para el tema que nos ocupa: "Tanto en situaciones de emergencia como de reconstrucción, la educación es una actividad que preserva y sostiene la vida, que aporta esperanza, dignidad y un sentido de finalidad para el futuro".

UN SOLO PROCESO, AYUDA Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Se ha instalado en los estados una dualidad entre asistencia social, lucha contra la pobreza y programas de desarrollo que, en tanto fragmenta la política, también está mereciendo intentos de superación, que son seguramente insuficientes. Según vemos, continúa hoy la demanda de combinar ayuda y desarrollo humano. Como se ha dicho, ésta puede ser una dicotomía artificial que, sin embargo, lo es en aquellos casos en los que la ayuda es asignada improvisadamente, como clientelismo, y beneficia a intereses económicos de grupos de poder.

Seguimos con Talbot, quien señala:

“ Las personas tienen una sola vida. Los niños tienen necesidad de una educación de calidad tanto si viven en sociedades pacíficas como en conflicto. Un enfoque más realista es considerar el desarrollo socioeconómico como un solo proceso que *incluye* catástrofes, respuestas a ellas y superación de ellas. Las medidas que hay que adoptar durante las situaciones de emergencia tienen sus particularidades, pero los programas de educación de alta calidad en situaciones de emergencia se constituyen en estrategias e inversiones a largo plazo, así como con arreglos institucionales duraderos para contribuir al desarrollo. Los ministerios de educación deben estar en el centro mismo de esas estrategias, inversiones y arreglos institucionales”.

Hemos encontrado pocas referencias a respuestas contracíclicas innovadoras en América Latina en aspectos directamente vinculados a políticas de conocimiento y educación. Recogemos ejemplos de los Estados Unidos y China, aunque no son los únicos que aparecen en los países industriales. Los gobiernos con una estrategia de desarrollo serán los mejor dotados para aprovechar la política anticrisis y sentar algunas bases, aún puntuales, de su desarrollo futuro.

Parece ser el caso de algunas medidas propuestas por el equipo de Obama. Con la mira puesta en defender la pre-



sencia hegemónica mundial de los Estados Unidos, propone ayudar a conservar entre 3 y 4 millones de empleos, entre los cuales una parte tiene la siguiente direccionalidad:

“ Los puestos que crearemos serán en empresas grandes y pequeñas en un amplio rango de industrias. Y serán el tipo de empleos que no ofrecen a los ciudadanos trabajo de corto plazo, sino que posicionarán a nuestra economía para liderar el mundo a largo plazo” (diario *La Primera*, 11 de enero de 2009).

Se refiere el Presidente de los Estados Unidos a que casi 500 000 empleos serían creados con inversiones en energía limpia. Señala el diario que: “[...] se comprometió a doblar la producción de energía alternativa en los próximos tres años para mejorar la eficiencia de los suministros de dos millones de hogares”. Eso supone mayor calificación de los empleados en la actividad. Es decir, el aprendizaje en el trabajo que remarcó la CEPAL y UNESCO en 1992 como parte de la incorporación de innovaciones para un crecimiento con equidad que no deprede la naturaleza. Esos programas, de ser consecuentemente implementados, estimulan también el desarrollo de nuevos aprendizajes en las comunidades.

Otra referencia proviene de China. El Primer Ministro calificó a sus recién graduados que buscan empleo de “valiosos recursos humanos” (Castro, 2009). Entre las medidas, señala la corresponsal Castro: ofrecer subsidio y seguro social a graduados que acepten puestos en zonas rurales; impuestos preferenciales y créditos a aquéllos que acepten puestos en pequeñas empresas o inicien su propio negocio; también se alienta a los ba-

chilleres a continuar estudios superiores de maestría, doctorado o, incluso, una segunda especialidad para retardar su ingreso al ajustado campo laboral. Entre otros criterios para los planes anticrisis, encontramos que la ayuda estatal a las empresas se condiciona a que sea ofrecido un empleo formal.

MEDIDAS EN EL ÁREA EDUCATIVA

Los planes contracíclicos en varios países podrían estar dejando de lado aquéllos existentes en educación y ciencia y tecnología. Las medidas educativas no son necesariamente las principales cuando de evitar la ampliación de las desigualdades se trata, pero permiten ligar la emergencia al desarrollo de capacidades humanas y nuevos desarrollos de productos y servicios.

En términos presupuestales, muchos ministerios de Educación presentan brechas entre lo solicitado y lo aprobado en los congresos, luego de la decisión principal de los ministerios de Economía. Por lo tanto, una demanda frente a la crisis es retomar los acuerdos y programas en educación para que parte de las medidas de política deseadas se realice con los nuevos recursos inyectados a la economía.

En periodos de crisis, el primer criterio ético-político es el interés superior en la infancia. Los programas regulares para la infancia, muchas veces muy bien concebidos y diseñados (lo cual no es despreciable), carecen de compromiso político y presupuestal suficiente. Tenemos que demandar que las políticas contracíclicas en nuestros países mantengan el compromiso con los Objetivos de Desarrollo

del Milenio (ODM) y en educación, más propiamente los de Educación para Todos (EPT). En el Perú, el Presupuesto General de la República tiene tres programas estratégicos para la infancia, lo que los hace un destino especialmente prioritario. Entre ellos, el presupuesto peruano incluye el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje hasta el III Ciclo (hasta segundo grado de primaria), que contempla la expansión de la educación inicial.

Las políticas contracíclicas tienen como puntal la inversión que defienda o genere empleo. En particular, la inversión en infraestructura, que constituye también una inversión de largo plazo. En dirección a la equidad, la asistencia escolar rural requiere la expansión de caminos rurales que, a su vez, sirven a la producción y el comercio campesinos, a la generación de empleo, al acceso a la atención de salud y a la demanda de productos industriales. Esto destaca el interés en que políticas como la de caminos rurales sea parte de un conjunto mayor que incluya electrificación, agua y asistencia a programas productivos familiares. Con ello se apuesta por ligar los programas de desarrollo social en áreas campesinas con el componente educativo.

Los programas de infraestructura, así como los de mantenimiento de las instalaciones, pueden fortalecer la institución escolar si pasan a ser parte regular de su presupuesto propio. Es muy funcional al centralismo enviar cada año, con gran propaganda, un monto a cada escuela. En infraestructura escolar está pendiente la demanda de crear escuelas rurales de alternancia con fuerte inversión en infraestructura, personal y equipamiento.

Parte de la escuela pública rural digna, reclamada por la Comisión de la Verdad y Reconciliación y por el Proyecto Educativo Nacional, incluye la mejora de la alimentación escolar. En poblaciones en pobreza extrema, un ejemplo de medida reivindicado ante el programa de transferencia monetaria condicionada (dinero a las madres de familia a condición de que lleven a los niños a la escuela y a que reciban atención primaria de salud, como son Bolsa Familia en Brasil y Juntos en el Perú) es el mejoramiento del servicio universal de educación y salud.

Con el fin de sostener la demanda, el compromiso anti-crisis tendría que contemplar el sostenimiento del sueldo del personal público y el aumento del personal en las prioridades socioeducativas. Un ejemplo en el Perú es el compromiso, vigente desde 2008, de un ingreso del 10% de docentes por año (30 000) a la Carrera Pública Magisterial, que implica aumento del ingreso salarial. Como parte de esta medida, se podría priorizar la incorporación de una proporción mayor de docentes a la

carrera pública en el área rural. Asimismo, financiar el recreado "servicio civil", según el cual los recién graduados en Educación tienen que trabajar en el área rural para postular a ser docentes de carrera.

Otra política activa es la de becas. En becas para estudios de posgrado se invierte en capacidades profesionales y, además, los egresados suspenden su búsqueda de empleo, con lo que dejan oportunidades a otros. En particular, el programa de becas para estudios de docencia en pregrado ha avanzado con un número mínimo. Otro grupo de becas se puede dirigir a la formación de pregrado y posgrado en las carreras que constituyeron "cuellos de botella" (demandas de personal sin oferta suficiente) en la reciente fase de crecimiento económico. ⓘ

REFERENCIAS

Benavides, Martín; 2008; ¿DERECHO VULNERADO?: GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA, CONTRIBUCIONES FAMILIARES Y EQUIDAD. Análisis y Propuestas n.º 15. Lima: GRADE.

Castro O., Patricia; 2009; "La prioridad china". En diario EL COMERCIO, Lima, 9 de enero, p. B11.

Gil Calvo, Enrique; 2008; "Educación para el segregacionismo". En diario EL PAÍS, Madrid, 23 de octubre.

Hernes, Gudmund; 2002; "Responder a situaciones de emergencia". Editorial de LA CARTA INFORMATIVA DEL IIPE, vol. XX, n.º 3, julio-septiembre. París: IIPE.

Iguíñiz, Javier; 2008; "A prepararse para la crisis". En diario LA REPÚBLICA, Lima, 21 de diciembre.

Talbot, Chris; 2002; "Educación en situaciones de emergencia: El reto de la reconstrucción". En LA CARTA INFORMATIVA DEL IIPE, vol. XX, n.º 3, julio-septiembre, p. 3. París: IIPE.

Tedesco, Juan Carlos; 2003; "Educación y crisis económica: Las lecciones de Argentina y Colombia". En LA CARTA INFORMATIVA DEL IIPE, vol. XXI, n.º 1, enero-marzo. París: IIPE.

Varghese, N. V.; 2003; "Crisis económica y educación superior en Asia Oriental". En LA CARTA INFORMATIVA DEL IIPE, vol. XXI, n.º 1, enero-marzo. París: IIPE.