

Economía

para empezar por el principio

*Una guía para aprender
la economía y formular proyectos*

04.

••• Economía y educación.
Dos disciplinas que van de la mano

Economía

para empezar por el principio

*Una guía para aprender
la economía y formular proyectos*

A large, stylized orange number '04.' is positioned in the lower right quadrant of the page. The '0' is a simple ring, the '4' is a blocky numeral, and the period is a small circle. The number is set against a white background and partially overlaps a solid orange horizontal bar at the bottom of the page.

Economía y educación.
Dos disciplinas que van de la mano.

ISBN: 978-987-24878-2-9 oc

Narodowski, Patricio

Economía para empezar por el principio. una guía para aprender la economía y formular proyectos : desarrollo local. mitos, realidades y propuestas / Patricio Narodowski y Leyla Chain ; con colaboración de Teresita Stella Maris Orsenigo y Laura Montanaro ; dirigido por Gustavo Gándara. - 1a ed. - Buenos Aires : Aulas y Andamios, 2009. v. 3, 96 p. : il. ; 26x22 cm.

ISBN 978-987-24878-7-4

1. Economía. 2. Educación. I. Chain, Leyla II. Orsenigo, Teresita Stella Maris , colab. III. Laura Montanaro, colab. IV. Gándara, Gustavo, dir. V. Título

CDD 330.7

Dirección

GUSTAVO GÁNDARA

Autores

PATRICIO NARODOWSKI Y LEYLA CHAIN

Colaboración

LAURA MONTANARO

TERESITA ORSENIGO

Coordinación Gráfica

JULIA IRULEGUI

Diseño Gráfico

ANA URANGA B.



Red Social
UOCRA
Unión Obrera de la Construcción
de la República Argentina



**Fundación
UOCRA**
PARA LA EDUCACIÓN DE LOS
TRABAJADORES CONSTRUCTORES

ai aulas y
andamios
e d i t o r a

La Fundación UOCRA es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, creada con la finalidad de contribuir a la formación y desarrollo integral de los trabajadores constructores y sus familias.

Las publicaciones elaboradas por la Fundación UOCRA a través de su editora Aulas y Andamios pueden solicitarse vía mail a: editorialandamios@uocra.org, o consultarlos en nuestra sede en Azopardo 954 (Ciudad de Buenos Aires). Tels. (54 11) 4343-5629/6803.

La reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio, requerirá autorización expresa del editor. Queda hecho el depósito que establece la Ley Nº 11.723.

ISBN 978-987-24878-7-4

Impreso en Argentina | *Printed in Argentina.*

Tirada: 2000 ejemplares | Abril 2009.

Autores

PATRICIO NARODOWSKI | LEYLA CHAIN

Colaboración

LAURA MONTANARO | TERESITA ORSENIGO

04.





CONTENIDOS

OBJETIVOS	7
PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN.....	11
O1. INTRODUCCIÓN	13
O2. ORIGEN Y AUGE DE LA ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN.	
LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO	15
2.1. La lógica de la teoría	15
2.2. La teoría aplicada al desarrollo	19
2.3. La evidencia empírica	20
O3. LA RELACIÓN ENTRE ESTADO BENEFACTOR, POLÍTICAS KEYNESIANAS Y EDUCACIÓN.....	25
3.1. Economía y educación en el mundo keynesiano	25
3.2. La relación entre educación y desarrollo: la educación pública al centro de las políticas	26
O4. LA ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN LUEGO DE LOS '70.....	31
4.1. Repasando el contexto posterior a los 70	31
4.2. La política educativa del neoinstitucionalismo	32
4.3. Educación y conocimiento en el evolucionismo	39
4.3.1. El enfoque.....	39
4.3.2. El evolucionismo aplicado a la formación profesional.....	41
4.3.2. Los principales corolarios.....	43

O5. EL DEBATE LATINOAMERICANO	47
5.1. La CEPAL: de nuevo, educación y desarrollo	48
5.2. La UNESCO y la educación para el desarrollo sostenible	50
5.3. La OEI y la tecnología	51
O6. LAS REFORMAS DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LOS '90	53
6.1. La evaluación de la descentralización que se hizo en la CEPAL	54
6.2. Las reformas que ponen el acento en la profesionalidad, la calidad y la solidaridad	56
6.2.1. El modelo chileno contado por un ex ministro	56
6.2.2. El modelo brasilero contado por un ex ministro	59
6.3. Las escuelas charter puntanas	62
6.4. Experiencias micro-comunitarias	66
O7. COMENTARIOS FINALES	71
7.1. Los principales enfoques	71
7.2. Principios para la planificación de los sistemas educativos	72
GUÍA PARA LA RELECTURA	75
BIBLIOGRAFÍA	77



OBJETIVOS

Que quienes lean el módulo, estén en condiciones de:

- Comprender la relación entre economía y educación dentro del contexto social, económico y político.
- Analizar la economía de la educación en el marco de las distintas teorías desarrolladas en los módulos anteriores.
- Conocer las principales medidas llevadas a cabo en el sistema educativo latinoamericano y su fundamentación teórica.
- Desarrollar una mirada crítica sobre el contenido de esas medidas utilizando los conceptos aprendidos.



PRÓLOGO

Nuestra Entidad Sindical ha establecido una fuerte alianza con los actores sociales del sector y con aquellos relacionados con las distintas dimensiones que hacen a la dignidad y cultura del trabajo, sumando esfuerzos para el crecimiento de la industria y el desarrollo integral de los trabajadores y sus familias.

Con base en este consenso, verdadero y fructífero diálogo social, se ponen en juego diferentes propuestas y acciones concretas para hacer realidad esta mejora. Entre ellas observamos el incentivar el desarrollo local, contribuir a corregir las desigualdades, desempeñar un rol fundamental en la educación de los trabajadores, brindar herramientas que permitan a los trabajadores hacer frente a las nuevas demandas del mundo del trabajo, posibilitar cada vez más el acceso de los trabajadores a los sucesivos círculos concéntricos del desarrollo económico, social y humano, todas parte de un visión integral en el abordaje de las posibles soluciones y que se constituyen en nuestros propósitos.

La dimensión social está indiscutiblemente ligada a la dimensión económica. Nuestra vida individual y colectiva se ve afectada, para bien o para mal, por cuestiones económicas. El trabajo, la salud, la educación, el medio ambiente, el bienestar, la equidad, nuestras decisiones de cada día, son aspectos que se ven impactados por la economía. Las explicaciones que puede aportar la economía permiten analizar de manera crítica y responsable problemas como la exclusión, el desempleo, el mal uso de recursos y pensar soluciones posibles.

Con la intención de abordar desde diferentes visiones nuevas estrategias de pensamiento que la sociedad demanda, y para debatir ideas que nos ayuden a crecer en conjunto, hemos impulsado el desarrollo de este texto, para fortalecer nuestros conocimientos de economía, conocimientos que superen la sola información que abrumba, conocimientos que nos ayuden a crecer y a tomar mejores decisiones, individuales y aquellas de construcción colectiva.

Con esta nueva edición demostramos una vez más, con presencia activa y acción eficiente, estar cerca de las necesidades de los trabajadores, y de la comunidad en su conjunto, generando vínculos que no solamente “articulen” la educación con el trabajo y con la producción, sino

ampliando este concepto, estableciendo un vínculo integral y estrecho con las dimensiones que afectan a las personas, acompañando a los trabajadores y así coadyuvando a generar bienestar para ellos y sus familias.

Gerardo Martínez



PRESENTACIÓN



Cuando nos planteamos llevar a cabo este proyecto, no imaginábamos que el mismo vería la luz en medio de lo que algunos analistas denominan la mayor crisis mundial de la historia. Los acontecimientos financieros ocurridos en EEUU durante el 2008 y sus consecuencias sobre la economía mundial, seguramente, provocarán profundos cambios y obligarán a pensar alternativas, pondrán a prueba la creatividad.

Muchas veces al escuchar a especialistas en temas económicos, experimentamos la sensación de escuchar a alguien que se expresa en un idioma que desconocemos. En parte ocurre, porque tal como lo expresan los autores de esta obra, muchas veces la economía se encerró en sí misma olvidando los aportes con los que otras disciplinas podían contribuir para acercarse a la gente. Esta tendencia cambia. Hoy sabemos que nada ocurre de manera aislada y porque sí. Una mirada sistémica permite entender la interrelación entre distintos componentes, donde “un todo” es mucho más que “la suma de las partes”.

Por eso, se hace necesario conocer y entender ciertas particularidades propias de la economía: sus procesos; su evolución a lo largo del tiempo; las líneas de pensamiento que influyeron en diferentes épocas como producto de un contexto histórico determinado, dando a esas etapas una impronta particular; los legados que recibimos; las diferentes visiones y enfoques; la forma en que impactan en las actividades humanas; evolución y perspectivas en el sector de la construcción. Además, este trabajo pretende contribuir al desarrollo de proyectos, poniendo los elementos de la economía en función de lo que nos proponemos.

La Red Social UOCRA tiene como objetivos responder al conjunto de necesidades prioritarias de los trabajadores; la defensa y mantenimiento de las fuentes de trabajo, salarios dignos, la salud, el acceso a la vivienda y la capacitación son los núcleos centrales de las acciones de la Red, concretándose a través de las entidades que la conforman. Precisamente, en el marco de la Red Social, la Fundación UOCRA es un espacio desde el cual, entre sus múltiples actividades, se abordan diferentes temáticas, se exponen las nuevas visiones y se plantean nuevas estrategias de pensamiento en momentos en que las incertidumbres son mayores que las certezas.

Detrás de toda publicación hay mucho trabajo y muchas personas que se comprometen con el mismo. Mi reconocimiento a Patricio Narodowski y Leyla Chain, autores de este material. A lo largo de los meses de trabajo demostraron su profesionalismo, la solidez de sus conocimientos y su compromiso con la tarea. Pusieron en evidencia su buena predisposición, la modestia de los que saben y el respeto ante las opiniones ajenas. Trabajar con ellos fue un proceso de aprendizaje y una valiosa experiencia, fructífera, de trabajo en equipo.

Dedicamos este material a los trabajadores constructores y sus familias, que son quienes dan sentido a nuestra labor cotidiana.

Gustavo Gándara

01.

INTRODUCCIÓN

Como vimos en los módulos anteriores, en el período entre las dos Guerras Mundiales, el sistema capitalista consolida una etapa que denominamos fordista-keynesiana. En esta etapa, la participación del Estado era clave, junto con una nueva revolución en la industria, motorizada por la gran empresa.

En este contexto, la educación también estaba en una fase de expansión importante debida a ese nuevo rol del Estado. Por lo tanto, la relación entre economía y Estado tenía una versión particular que era la relación entre economía y educación.

Entonces, la economía de la educación surge como una temática independiente y cobra vitalidad durante la posguerra, en el marco del fordismo, en torno a las discusiones sobre crecimiento y desarrollo, dentro del debate teórico entre la teoría neoclásica y el keynesianismo y que llamamos “Estado vs. Mercado” (analizada en el Módulo 1).

Se trata de un conjunto de discusiones, debates y textos que relacionaban a la educación (que tenía cada vez más importancia) y a la economía y al desarrollo. Hasta ese momento, ambas disciplinas habían evolucionado fuertemente, pero en forma separada.

Se discutía cómo la educación influía en el desarrollo económico pero al mismo tiempo, cómo alguna de las leyes que, según cada teoría, determinaban el funcionamiento de la economía, podrían ser utilizadas en el funcionamiento de la educación.

Por lo tanto, la economía de la educación empieza a tomar forma como la parte de la economía que se dedica a estudiar la relación entre economía y educación, a comprender el rol que tenía esta última en la economía, y a estudiar cómo algunas reglas de la economía pueden influenciar la educación.

02.

ORIGEN Y AUGE DE LA ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN. LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO



A pesar de la mayor importancia que asumía el Estado en la economía, la economía de la educación alcanzó gran importancia en los '60 al estar influenciada por la teoría del capital humano, de matriz neoclásica.

2.1 LA LÓGICA DE LA TEORÍA

La teoría del capital humano incorpora el conocimiento humano como capital específico, considerando que el ahorro puede invertirse en educación y generar crecimiento. Aparece así el interés por el análisis costo-beneficio, la eficiencia y la eficacia de la inversión educativa y el retorno económico que provoca. Los principales exponentes de este modelo han sido G. Beker, T. Schultz y M. Blaug.

> RECORDEMOS

El modelo de crecimiento neoclásico planteaba al ahorro como el problema central. Éste era condición para aumentar la inversión y debía ser estimulado. Abundaba el optimismo sostenido por los supuestos neoclásicos de racionalidad, individualismo, mercados competitivos y confianza en el equilibrio.

La hipótesis central sostiene que la inversión en capital humano es una decisión individual y una variable fundamental para explicar el crecimiento económico. Beker afirma que los gastos en la educación son las inversiones más importantes en capital humano. Más tarde, también se toma en cuenta la importancia de la formación en el trabajo.

Estos gastos son concebidos como una inversión que realizan los agentes para aumentar sus ingresos futuros, ya que lo aprendido es parte del patrimonio privado del “inversor”, quien a medida que avanza en el proceso educativo, obtiene mayores beneficios. Al principio, el impacto de la educación es altísimo y luego es menor. Las ganancias a lo largo de la vida de las personas más educadas son mayores que las de quienes tienen un nivel inferior de educación. Beker lo mostró para cien países con culturas y sistemas económicos diferentes.

Esta teoría, como la neoclásica, supone que las personas son seres racionales y que los mercados tienden a ser perfectos. Además supone que los sectores humildes también podrían financiar su proceso educativo en el mercado financiero y pagarlos con sus ganancias. Estos supuestos fueron cuestionados, tal como se ha visto en el Módulo 1.

Para medir impacto, se utiliza el análisis costo-beneficio. El costo se mide en términos de todo aquello en lo que el Estado o las personas y familias invierten al momento de realizar el proceso educativo en términos de su tiempo, los bienes y servicios que provee la comunidad o las personas y el esfuerzo económico tanto del Estado como de las familias. Este costo se mide utilizando el concepto de costo de oportunidad debido a que se considera todo aquello que podría haber sido utilizado en otro tipo de inversión para obtener en el futuro otro tipo de rendimiento.

• 16

Reiterando, el costo de oportunidad de la inversión educativa incluye generalmente:

- el tiempo de los estudiantes
- los bienes y servicios que provee directamente la comunidad o trabajo voluntario
- el esfuerzo económico de las familias

También deben incorporarse como costo de oportunidad los ingresos que el alumno podría obtener si en lugar de estudiar se incorporara al mercado laboral.

Para conocer los beneficios y la mejora en los ingresos, en general, los estudios relacionan la educación y el rendimiento. Desde esta perspectiva es muy difícil vincular lo sucedido con la calidad de la educación y es casi imposible mostrar qué otros elementos incidieron en las mejoras de ingresos.



BOX:

El trabajo de Gertel-Delfino (1996)

El trabajo de Gertel-Delfino es uno de los ejemplos de este tipo de estudios. En él se presentan estimaciones de tasa de rendimiento para distintos niveles educativos y para diferentes años, teniendo como base las observaciones recogidas en un grupo seleccionado de centros urbanos de la Argentina en el período entre los años 1974-1985.

Así, como un proyecto de inversión cualquiera, la inversión en estudios tendrá ciertos costos y proporcionará beneficios a lo largo de los años. El rendimiento de esta inversión deberá calcularse como la suma de los ingresos diferenciales logrados a lo largo de la actividad productiva de los individuos con un determinado nivel de educación, comparados con los ingresos que lograron las otras personas con otros niveles. Esos ingresos diferenciales deben ser restados de los mayores costos necesarios para alcanzar los mayores estudios.

Para obtener los beneficios, se realiza un análisis de los ingresos medios por nivel de educación en las diferentes ciudades comprendidas en el estudio (CABA, Gran Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe).

Pudo observarse que para cada edad y durante toda su vida activa, los individuos con mayor nivel de educación ganan más. También que, generalmente, los ingresos aumentan hasta alcanzar un máximo, y después se estabilizan o disminuyen hasta la edad de retiro. En el caso de las mujeres, en el año 1980, la situación era otra y se constataba una clara discriminación hacia ellas.

Respecto a los costos, los privados son “los que soportan” los estudiantes o sus familias y tienen una expresión monetaria. Si a éstos se le agrega el gasto público en educación, se obtienen los costos sociales.

En el análisis de los resultados se señalaba que la inversión educativa en la Argentina tenía una rentabilidad apreciable. Los promedios muestran que la educación primaria proporciona el mayor rendimiento, siguiéndole la secundaria y por último la universitaria. Los rendimientos, en general, declinan a lo largo del período considerado.



Un punto central de la Teoría del Capital Humano es que además, se presume que el incremento del ingreso per cápita en algunos países, se ha dado por la expansión de este tipo de actividades, lo que aumenta la productividad del trabajo. También se ha planteado que la inversión en general tiene un menor efecto en las tasas de crecimiento cuando no está apoyada por inversión en educación.

Desde la misma teoría neoclásica surge la crítica a este enfoque en el credencialismo, que plantea que la educación es un simple sistema de selección que incide en las ganancias futuras, no así en el aumento de la productividad.

Ya fuera de la teoría neoclásica se advierte que ha de tenerse en cuenta que hay límites sociales y económicos estructurales para confiar en esta clase de estrategias, ya que los sectores populares no tienen las mismas condiciones generales. Tampoco está comprobado que los trabajadores más productivos generen un sendero de desarrollo y por ende, mayores salarios.

Si las condiciones de desarrollo de un país no lo permiten y la mayor competitividad no se produce, puede suceder que una mayor cantidad de mano de obra calificada sólo presione los salarios a la baja.

Esto significa que si una sociedad consigue una educación mayor para una parte de su población, (es decir, que los sectores más humildes que históricamente han recibido salarios más bajos logran aumentar sus niveles educativos y se posicionan en el mercado laboral) pero en paralelo no se produce un incremento de los negocios competitivos (de los puestos de trabajo en las empresas que logran vender sus productos al mercado o exportar, por ejemplo), esta mejora en la educación va a generar mayor oferta de trabajo pero no mayor demanda de trabajo por parte de las empresas. Puede suceder entonces que un mayor nivel educativo general se asocie a niveles de salarios más bajos.

En síntesis: el surgimiento de la teoría de capital humano permitió que los neoclásicos incorporaran el comportamiento de la educación y del trabajo en su concepto general de dinámica de los mercados competitivos y en sus modelos de crecimiento.

Aceptan la existencia de fallas de mercado, por eso reconocen en ciertas circunstancias el rol del Estado y las instituciones, aunque en un principio no lo hicieron del modo en que lo hicieron los neoinstitucionalistas luego de los años '70. Por eso, proponen el rechazo de los enfoques de planificación "puramente políticos" y plantean que una gran parte de la planificación educativa deposite mayor confianza en el sector privado.



Desde esta perspectiva, aparecen los métodos utilizados para estimar el impacto de una política o programa y la evaluación con el uso de los precios de mercado para construir indicadores de eficiencia.

> RECORDEMOS

La teoría del capital humano es el estudio de la educación como una inversión realizada por individuos racionales.

Incluye fundamentalmente los supuestos de la teoría neoclásica y el análisis costo-beneficio de una inversión cualquiera.

2.2. LA TEORÍA APLICADA AL DESARROLLO

Un buen ejemplo de cómo los teóricos del capital humano analizaban la cuestión de los países subdesarrollados es un trabajo de Blaug¹ (1974). Su planteo es que el atraso de estos países se explica por:

- las altas tasas de crecimiento demográfico
- los porcentajes bajísimos de acumulación de capital
- las escasas posibilidades de sustitución de los factores

Este último aspecto explica la insuficiencia de oportunidades de trabajo, la cual da cuenta del “problema del empleo”.

En otras palabras, el subdesarrollo estaba explicado por el alto crecimiento de la población año a año, la poca inversión, los problemas para generar oportunidades de trabajo y que éstas sean ocupadas por personas de bajos recursos. La solución que se planteaba era aumentar el nivel educativo de la población, al mismo tiempo que frenar el crecimiento demográfico y estimular las inversiones.

Abordar esta problemática implica reconocer que la educación genera crecimiento económico y que sus efectos se manifiestan primero entre las personas que pudieron prolongar su escolaridad, y más tarde, entre los más pobres, que en su mayor parte no pudieron hacerlo.

Para Blaug, se retribuye más a los trabajadores mejor instruidos porque la educación proporciona conocimientos profesionalmente útiles. Además, la educación permite la propagación de valores sociales, el aumento del rendimiento y el acceso a mejores empleos. Esta lógica permite demostrar que estos sectores ganan más porque producen más.

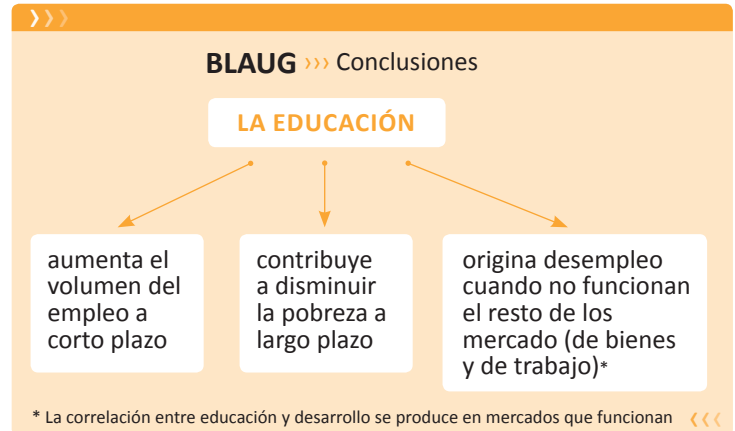
El requerimiento de aumentar la inversión en educación se debe a la necesidad de los países subdesarrollados de crecer. El aumento del gasto en la educación primaria se debe a la correlación entre extracción social e instrucción: las personas con posibilidades económicas estudian más años que las pobres.

Puede decirse entonces que los países, para crecer, deben invertir en bienes de capital, maquinarias y también en educación. Esta última es una inversión realizada por el individuo en función de sus propias elecciones, con el objeto de modificar su extracción social a través de la instrucción y lograr recursos a lo largo de su vida que van a ser superiores a los que hubiesen recibido con menos educación.

El Estado contribuye a romper con la relación entre extracción social y recursos a lo largo de la vida mediante el gasto educativo, tratando de resolver este problema y garantizando la igualdad de oportunidades. El autor menciona el caso de Kenia, donde observa una diferencia relativamente grande entre los salarios pagados a la mano de obra calificada y a la no calificada.

1 Mark Blaug (3 de abril 1927, La Haya, Holanda) es un economista que ha abarcado una amplia gama de temas durante su larga carrera. Entre sus cargos académicos se encuentra el haber sido profesor, entre otros, en la Universidad de Yale, la Universidad de Londres, la London School of Economics y la Universidad de Buckingham. La labor más importante de este profesor han sido sus aportes a cuestiones de gran alcance como la historia del pensamiento económico, la metodología de la economía y la economía de la educación.

También cita un estudio realizado en 18 países, de los cuales 10 eran subdesarrollados. En éstos últimos se invertía muy poco en enseñanza primaria en comparación con los grados superiores a los que accedían los más ricos. De este modo, el crecimiento económico no generaba una mejora en la calidad de vida de todos, no había una distribución equitativa de ese crecimiento.



2.3. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

A partir de la teoría del capital humano han surgido innumerables estudios en los que se relacionan los niveles educativos alcanzados con las remuneraciones. Estos estudios han servido a los teóricos de esta corriente para demostrar la correlación entre inversión en educación e ingresos de las personas.

Para exponer algunas conclusiones sobre la evidencia empírica, se presenta información sobre las remuneraciones en América Latina que se plasmarán en el cuadro siguiente. Allí se muestra que éstas dependen del nivel educativo, la edad y el sexo.

En efecto, los índices de la rentabilidad de la educación para los diferentes niveles educativos muestran que, en general, hay una fuerte correlación entre el nivel educativo alcanzado y las remuneraciones de los y las trabajadores/as. En los cinco países del cuadro, los graduados de la universidad ganan mucho más que los que egresaron del último ciclo de la escuela secundaria. En Brasil, el ingreso laboral de un universitario, es casi el doble que el de un egresado del secundario (Carlson, 2002).

Cuadro nº1

América Latina (cinco países): Primas por educación en las remuneraciones en las personas de 15 a 64 años, por género y nivel educativo alcanzado, 1993-1999.

(Índice del ciclo secundario superior = 100).

NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		PARAGUAY		URUGUAY	
	1994	1999	1993	1999	1996	1999	1994	1999	1994	1999
INFERIOR A CICLO SECUNDARIO SUPERIOR										
Hombre	65	64	44	52	70	61	53	66	63	63
Mujer	63	62	45	52	71	60	33	58	64	62
CICLO SECUNDARIO SUPERIOR										
Hombre	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Mujer	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

TERCIARIO NO UNIVERSITARIO											
Hombre	98	139	“	“	139	118	“	118	“	121	
Mujer	90	123	“	“	108	112	116	132	“	133	
TERCIARIO UNIVERSITARIO											
Hombre	166	203	259a	270 ^a	296	279	228	217	188	196	
Mujer	176	177	233a	272a	224	224	189	214	173	181	

Fuente: Carlson 2002.

* Incluye nivel terciario universitario y no universitario.

El cuadro Nº 2 ya no muestra los promedios generales de las personas en edad de trabajar de 15 a 64 años, sino un intervalo mucho más corto, que es el de 25 a 34 años.

Cuadro n^o2

América Latina (cinco países): Primas por educación en las remuneraciones en las personas de 25 a 34 años, por género y nivel educativo alcanzado, 1993-1999.

(Índice del ciclo secundario superior = 100).

NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		PARAGUAY		URUGUAY	
	1994	1999	1993	1999	1996	1999	1994	1999	1994	1999
INFERIOR A CICLO SECUNDARIO SUPERIOR										
Hombre	72	71	53	55	64	72	75	64	71	72
Mujer	69	63	48	56	64	60	64	59	60	55
CICLO SECUNDARIO SUPERIOR										
Hombre	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Mujer	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TERCIARIO NO UNIVERSITARIO										
Hombre	98	131	“	“	127	132	“	100	“	130
Mujer	96	137	“	“	119	128	102	132	“	110
TERCIARIO UNIVERSITARIO										
Hombre	164	177	212a	225 ^a	200	267	181	177	144	147
Mujer	208	168	215a	242a	242	247	170	229	134	159

Fuente: Carlson 2002.

Otra manera de ver el tipo de estudios que se realiza, es con el excelente trabajo de Tetaz (2005). En él se plantea que la elasticidad producto del capital humano está en el orden de 0.22, lo que implica que un aumento del 10% del capital humano incrementa el producto en un 2,2%. Al mismo tiempo, un año más de educación incrementa los salarios en un 10%.

La **ELASTICIDAD PRODUCTO** del capital humano es la proporción en la que se incrementa el producto ante una variación del capital humano.

Estos datos muestran que a mayor educación y más inversión en capital humano, mayor es el producto a nivel país. También se ve que, a lo largo del tiempo y tomando una cantidad grande de personas, aumentar en un año el nivel educativo genera un incremento de salarios del 10%. Es una manera cuantitativa de mostrar la hipótesis de la relación entre educación y salario a nivel de toda la economía y a nivel de los salarios.

Otro resultado interesante muestra que hoy las ventajas de completar la secundaria son menores; en cambio, el premio por completar la universidad es cada vez más grande. Las chances de trabajar formalmente crecen con el nivel educativo, pero si se alcanza el nivel universitario, ese premio es mucho mayor.

Sin embargo, el trabajo muestra que Argentina tiene hoy más capital humano por trabajador que hace 30 años, pero ese empleado recibe menos salario.

Los datos pueden ser leídos de distinta manera, pero lo que se observa en la Argentina es que debido a una serie de factores que exceden largamente a la educación (como los años enteros en que la economía no creció o los graves problemas en la distribución del ingreso), si bien el nivel educativo es mayor y el nivel de producto está por encima al de los años '70, al mismo tiempo, los salarios y el poder adquisitivo de los trabajadores no está en consonancia con los niveles de calificación adquiridos.

Se puede decir entonces que la educación es muy importante para el crecimiento y la distribución del ingreso, pero es un elemento más, que no asegura mayor desarrollo según las definiciones del Módulo 2. El esfuerzo educativo y los mayores niveles educativos alcanzados deben estar acompañados por muchos otros elementos que hacen a la economía, a la distribución del ingreso y a la calidad de vida.

Para Tetaz (2005) existe una relación entre educación y desarrollo, pero al mismo tiempo, influyen otros elementos.

- Un ejemplo es el nivel educativo de los padres, pues cada año adicional de educación de los padres aumenta sensiblemente las probabilidades de completar la secundaria y de acceder al nivel superior de los hijos.
- En el mismo sentido, la situación económica del hogar es significativa, sobre todo en los niveles educativos iniciales.

Fuera de estas causas, existen otras que también tienen influencia:

- la cantidad de hermanos
- la edad
- el tiempo dedicado a mirar televisión
- el nivel de autoestima
- la inteligencia
- los conocimientos culturales
- el perfil de liderazgo
- la presencia de universidades en la zona de residencia
- etc.

Todas variables que se encuentran relacionadas indirectamente con las anteriores.

Es evidente que la teoría del capital humano con todos sus supuestos y el corolario de la relación entre educación y crecimiento, ha aportado un elemento importante a la discusión pero justamente se requiere la aceptación de todos los supuestos neoclásicos y del cumplimiento de los mismos. Por otro lado es claro que la teoría del capital humano no nos ofrece una explicación completa acerca de las razones de los diferenciales de salario y de desarrollo de los países; para eso, como hemos visto, la economía ofrece otras teorías.

En conclusión, las hipótesis iniciales de la teoría del capital humano parecen incompletas, la misma teoría las va enriqueciendo con la explicación de otras variables, pero la explicación estructural aún resulta limitada.

La economía de la educación surge durante la posguerra, como un capítulo de las discusiones sobre crecimiento y desarrollo y dentro del debate teórico entre la teoría neoclásica y el keynesianismo.

- La economía de la educación alcanzó gran importancia en los '60 gracias a la teoría del capital humano, de matriz neoclásica.
- La hipótesis central plantea que la inversión en capital humano es una variable fundamental para explicar al crecimiento económico.
- Permitió que los neoclásicos incorporaran el comportamiento de la educación y del trabajo en su concepto general de dinámica de los mercados competitivos.
- Aceptan la existencia de fallas de mercado y la planificación educativa.
- Lo que proponen es el rechazo de los enfoques de planificación "puramente políticos".

Blaug (1974)

- El atraso de los países subdesarrollados se explica por las altas tasas de crecimiento demográfico, porcentajes bajísimos de acumulación de capital y escasas posibilidades de sustitución de los factores.
- Parte de la base de que la educación genera crecimiento económico.
- La necesidad de aumentar la inversión en educación se debe a la exigencia de los países subdesarrollados de crecer.
- Hay una fuerte correlación entre educación y desarrollo siempre que los mercados funcionen.

Evidencia empírica

- Las remuneraciones en América Latina dependen de la elección de ocupación y las diferencias de remuneración por nivel educativo son claras.
- Las ventajas de completar la secundaria se han venido devaluando y en cambio el premio por completar la universidad es cada vez más grande.
- Las chances de trabajar formalmente crecen con el nivel educativo.
- La relación entre educación y desarrollo existe pero al mismo tiempo, influyen otras variables.
- Cada año adicional de educación de los padres aumenta las probabilidades tanto de completar la secundaria como de acceder al nivel superior.
- La situación económica del hogar es significativa en los niveles educativos iniciales.

03.

LA RELACIÓN ENTRE ESTADO BENEFADOR, POLÍTICAS KEYNESIANAS Y EDUCACIÓN



3.1. ECONOMÍA Y EDUCACIÓN EN EL MUNDO KEYNESIANO

Como se ha dicho anteriormente, la economía en la posguerra funcionaba bajo la lógica keynesiana, con un incremento notable de las funciones estatales a través de acciones directas y en la regulación de la economía. El crecimiento económico, el aumento de la inversión, la industrialización y el aumento del consumo interno eran parte de un mismo modelo: se requerían recíprocamente. El Estado Benefactor y sus políticas universalistas eran claves en este proceso.

La inversión en educación entonces era completamente funcional: por un lado un instrumento del Estado, por ende gasto público y generadora de consumo; por otro lado, una estrategia para que la población alcanzase niveles mayores de ingreso, mejore la distribución del ingreso y se transforme en demandante de bienes y servicios. En ambos sentidos la educación funcionaba perfectamente como un elemento importante de la estrategia general de desarrollo, en los países desarrollados primero y luego, con sus adaptaciones, en los países subdesarrollados.



Compatible con los modelos de crecimiento de la síntesis neoclásica, el modelo keynesiano concilia también con los supuestos de la teoría del capital humano: con la educación, los trabajadores de menores recursos mejoran sus niveles de formación accediendo a un contexto económico de crecimiento y a mejores salarios. Pero, a diferencia de la teoría del capital humano, da al Estado un rol central. La educación no es una inversión decidida individualmente, sino socialmente.

Bajo esta concepción, la educación pública logra niveles de cobertura hasta entonces inéditos, y surgen las posiciones que la sostenían política y académicamente. Se consolidan sistemas educativos estatales fuertes, con discursos de identidad nacional, basados en derechos educativos indiscutibles y una fuerte relación con la necesidad de generar oportunidades de progreso para los más humildes.

La economía de la educación, entonces, se asimila a una actividad particular del Estado con sólo algunas especificidades, pero con el eje en el rol de las políticas públicas, en la estabilidad del crecimiento y el desarrollo.

3.2. LA RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y DESARROLLO: LA EDUCACIÓN PÚBLICA AL CENTRO DE LAS POLÍTICAS

La importancia que adoptó la educación en los países centrales a partir del advenimiento del Estado Benefactor y con un componente casi exclusivo de la educación pública, tenía su paralelo en los países subdesarrollados en el incremento de la educación estatal de estas naciones. Desde el punto de vista de la economía de la educación así como desde el punto de vista de la economía en general, los teóricos del desarrollo tenían un planteo específico; entre ellos ha sido fundamental en la economía de la educación la relación con el desarrollo desde el punto de vista del estructuralismo latinoamericano.

Como se ha expresado con anterioridad, el pensamiento estructuralista de la CEPAL incorpora el concepto de centro-periferia, y como característica central de la periferia, las diferencias estructurales internas. Estos problemas debían solucionarse mediante la industrialización, y ésta debía lograrse con un cambio en la distribución del ingreso y una política tecnológica independiente. Para ello era esencial el rol del Estado de modo de asegurar un nuevo equilibrio, con pleno empleo. En este esquema era central la planificación como instrumento de desarrollo.

Dentro de las reformas que debía impulsar el Estado, la educación pública jugaba un rol importante, coherentemente con el ideario keynesiano, permitiendo que los sectores de menores recursos accedieran a mejores puestos, achicando la brecha estructural entre sectores modernos-formales y sectores de baja productividad-alta informalidad. Uno de los ejes era la eliminación del analfabetismo.

En relación con la política tecnológica, la política educativa debía aumentar en cantidad y calidad en la educación superior, a fin de lograr cierta autonomía educativa y cultural respecto a los países desarrollados. Para el estructuralismo, ese Estado que debía brindar una educación sólida para la mejor distribución del ingreso y la autonomía tecnológica, era una parte importante de los procesos de planificación; esta planificación permitiría ir resolviendo los problemas verificados y generar una senda de desarrollo.

La relación entre educación y economía es, en este enfoque, bidireccional: el desarrollo genera mayores oportunidades para el acceso a la educación y a su vez la mejor educación genera desarrollo.



Pero en los países subdesarrollados, las cosas no funcionaban tan bien: el Estado no lograba consolidarse y el “empujón” que suponía la economía keynesiana no parecía suficiente para reducir la brecha con los países desarrollados. En la práctica, se observa un grado elevado de urbanización con una fuerte concentración en las grandes ciudades y la imposibilidad del sector industrial de captar con buenos niveles de ingresos y puestos formales al total de esa población que llegaba al conurbano.

En el Módulo 2 se ha desarrollado una crítica a la CEPAL, donde se observó que su concepción representó una versión demasiado optimista, que impedía ver algunas contradicciones que se revelaron insalvables. También se ha expresado que los problemas socioeconómicos se fueron haciendo más pesados y las luchas se hacían más cruentas. Las contradicciones no vistas por la CEPAL explican la importancia de la Teoría de la Dependencia. Ésta planteaba una solución no-capitalista: los problemas estructurales y los educativos ya no son vistos como problemas del desarrollo sino que se relacionan con la propia reproducción del capital. Por este motivo, la solución no es la planificación sino el socialismo, especialmente, la educación para el socialismo.

Ricardo Nassif² (1981) menciona que la planificación se basaba en el modelo de desarrollo de los países hegemónicos. El subdesarrollo aparece como una carencia frente al modelo realizado y por eso se trata de una concepción lineal, ya que el avance de las sociedades no desarrolladas se logra siguiendo un camino ya determinado. En la noción de dependencia, como explicación de la razón del subdesarrollo, el sendero de desarrollo se logra con la creación de modelos socioeconómicos, políticos y culturales propios. Esto condiciona y acompaña una teoría y una praxis educativa muy distinta de la generada por la planificación.

Este debate dio lugar a dos posturas que pueden ser incorporadas al debate de la economía de la educación:

- una posición desarrollista
- la pedagogía de la liberación

POSICIÓN DESARROLLISTA >> En el argumento desarrollista funcionan categorías como tecnificación, racionalización y eficiencia y, como dice el autor, se busca el cambio educativo y social por la vía de la preparación del capital humano para el desarrollo y la industrialización de los países aún no desarrollados.

El desarrollismo trabaja en función de un único estilo que es el de los países que ya realizaron ese proceso.

Dentro de ese contexto, la educación era un subsector auxiliar de ese desarrollo económico y por lo tanto, un elemento más en una sociedad netamente competitiva. Modernizar la sociedad requería modernizar la educación, y así como la sociedad entraría en el flujo mundial del desarrollo, la educación también entraría en ese mismo proceso.

PEDAGOGÍA DE LA LIBERACIÓN >> En cambio, las teorías educativas de la liberación, de orientación marxista, planteaban que la dependencia estaba determinada por la clase dominante del país periférico, y por lo tanto, sostenida por la alienación cultural (lo que implica la copia de las formas culturales de los países centrales). Esto impide la creación de autonomía en dichos países. Es por ello que las pedagogías de la liberación son incluidas en los proyectos de democracias populares, socialismo y cristianismo para la liberación.

Esta postura dentro de la pedagogía, que nosotros hemos tomado para la economía de la educación, era coherente con los postulados de la teoría de la dependencia y su crítica a la planificación como manera de resolver los problemas estructurales. La solución no exigía una planificación dentro del Estado capitalista sino un Estado de nuevo tipo, un Estado socialista.

El objetivo de la liberación se convirtió en el motor de una pedagogía nueva, que tenía como punto básico la identificación de los factores de alienación y deshumanización del contexto socioeconómico y la voluntad de cambio de esas condiciones.

² Nassif (1924-1984) Miembro de número de la Academia Nacional de Educación. Autor de varios libros entre los que se destacan: "Pedagogía general", "Pedagogía de nuestro tiempo".

Una de las líneas que más se había desarrollado era la impulsada por Paulo Freire³, de gran difusión no sólo en América Latina sino en otros países del tercer mundo.

Los resultados no fueron los esperados. Al mismo tiempo que persistía el subdesarrollo, el Estado nunca desplegó el rol que sí ostentaba en los países desarrollados. La expansión y el aumento de la calidad de la educación empezaron a ser objetivos difíciles de alcanzar.

En el cuadro adjunto se observan las diferencias que existían en términos de extensión del sistema educativo.

Cuadro n°3

América Latina: niños de 12 años según condición de escolaridad y área geográfica. Once países de la región, 1970.

PAÍS	No asisten con menos de 3er. grado y asisten sin instrucción		No asisten con 3er. grado y más		Asisten con 3er. grado y más		Asisten con menos de 3er. grado	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Costa Rica	6,4	2,0	11,9	4,0	4,0	7,9	73,8	90,0
El Salvador	41,4	14,2	4,5	1,3	20,2	22,3	31,8	64,3
Honduras	38,3	11,4	9,6	7,2	15,3	19,6	32,5	66,1
Nicaragua	64,2	16,4	2,1	1,1	22,1	13,9	19,8	60,4
Perú	35,6	14,5	2,5	2,1	21,4	28,0	33,9	62,0
Paraná	17,0	2,5	7,1	3,5	6,7	19,4	56,5	87,3
Paraguay	12,4	4,6	4,2	2,6	14,8	27,2	56,2	78,5
República Dominicana	34,8	18,4	8,4	9,1	16,3	18,9	37,9	56,2
Brasil	45,0	15,6	7,0	5,0	20,6	20,8	27,2	58,8
Chile	8,6	2,8	4,6	2,2	8,9	24,3	62,5	86,1
México	25,2	6,4	8,6	6,5	9,0	18,0	48,2	78,1

Fuente: OMUECE, 1970. Cuadros 21, 22 y 23.

Fuente Tedesco (1981).

3 Pablo Freire, pedagogo brasileño, desarrolló un sistema de enseñanza para todos los niveles de educación. Los fundamentos se basan en que el proceso educativo ha de estar centrado en el entorno de los alumnos. Freire supone que los educandos tienen que entender su propia realidad como parte de su actividad de aprendizaje. Más de 20 universidades de todo el mundo le han dado el título de doctor *honoris causa*. Su publicación más conocida, *Pedagogía del oprimido*, está dedicada a los pobres de la tierra y a los que se identifican, sufren y luchan por ellos.

Con el Estado Benefactor, el mundo funcionaba bajo la lógica keynesiana, con un incremento notable de las funciones estatales a través de acciones directas en la regulación de la economía.

- La inversión en educación funcionaba como un instrumento para que la población alcanzase niveles mayores de ingreso, mejore la distribución del ingreso y se transformase en demandante de bienes y servicios.
- En consonancia con los supuestos de la teoría del capital humano, se entiende que con la educación, los trabajadores de menores recursos que mejoraban sus niveles de formación, accedían a mejores salarios.
- Se proponía un Estado sólido.
- Se consolidan sistemas educativos estatales fuertes basados en discursos de identidad nacional, derechos educativos indiscutibles y oportunidades de progreso para los más humildes.
- En los países subdesarrollados, el Estado no lograba consolidarse.
- Se observa un grado elevado de urbanización y la imposibilidad del sector industrial de captar el total de esa población con buenos niveles de ingresos y puestos formales.

1- Para la CEPAL y las teorías desarrollistas.

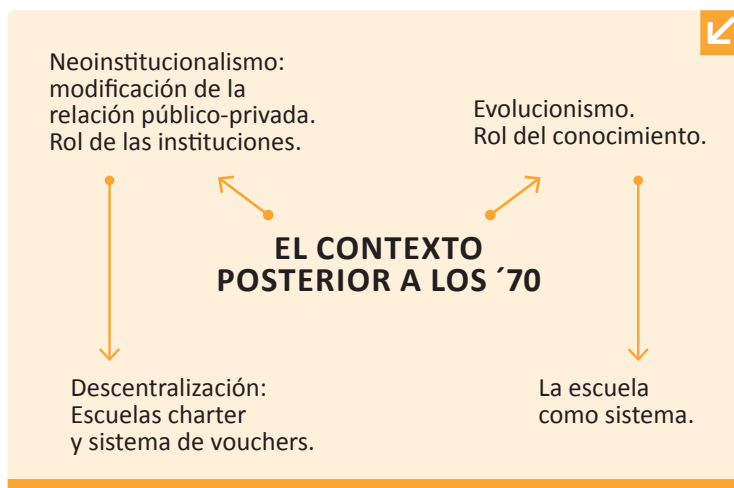
- La solución giraba alrededor de la industrialización y la educación jugaba un rol importante achicando la brecha estructural entre sectores modernos-formales y los sectores de baja productividad-alta informalidad.
- En relación con la política tecnológica, la política educativa debía aumentar cantidad y calidad en la educación superior, a fin de lograr cierta autonomía educativa y cultural respecto a los países desarrollados.
- La relación entre educación y economía es bidireccional.
- Planificación.

2- Para las teorías educativas de la liberación:

- La dependencia estaba determinada por la clase dominante del país periférico y por lo tanto, sostenida por la alineación cultural.
- Esto implica la copia de las formas culturales de los países centrales, que impide la creación de autonomía en dichos países.

04.

LA ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN LUEGO DE LOS '70



4.1. REPASANDO EL CONTEXTO POSTERIOR A LOS 70

Como ya vimos en el Módulo 1, a partir de los '70 se producen modificaciones notables en la economía mundial: surge una nueva organización de la producción que hemos llamado posfordismo, sobresale el aumento de los flujos de comercio y hay un nuevo auge de los negocios del sistema financiero internacional. También se verifica un cambio en la conducta de los actores, en el rol del Estado y en la relación entre los Estados y las instituciones. Estas transformaciones tienen un impacto notable en la economía y en los sistemas educativos.

- 1 A nivel mundial se produce un ciclo innovativo que, además de tener grandes proporciones, provocó un cambio en el rol del conocimiento. La educación tendría nuevos roles debido al auge de la tecnología, de las redes, etc.; además, cambiarían completamente “las formas de educar”.

- 2 Se produce la desaparición de una alternativa no capitalista de la agenda tanto de los partidos o movimientos políticos como del pensamiento de buena parte de los centros académicos. Esto hará perder centralidad –aunque no desaparecer– a las teorías de la liberación nacional y sus exponentes en educación.
- 3 En tercer lugar, debido a la crisis del Estado, surge una nueva relación público-privado en la gestión de cada economía y el Estado, que dará lugar a nuevas propuestas para la gestión educativa.

Surge el neoinstitucionalismo por un lado, y la teoría de la elección pública por el otro. Ambos juegan un rol muy importante en las reformas de los aparatos públicos de los últimos 30 años, en pos de la eficiencia del mercado. Éstos propondrán la descentralización educativa y otras reformas que serán abordadas más adelante.

Por otro lado, aparece el evolucionismo (de raíz sistémica), que colabora con la comprensión de la “revolución tecnológica” y postula una mirada sobre la escuela, caracterizándola como un sistema que debe lograr cierta autonomía y trabajar en red.

4.2. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL NEOINSTITUCIONALISMO

Como ya se ha visto, los elementos centrales del neoinstitucionalismo son:

- Basarse en la existencia de fallas de mercado y en los costos de transacción para explicar por qué un agente individualista y racional se comporta colectivamente dentro de instituciones (organizaciones, reglas, normas).
- Instituciones que “juegan” el rol que el Estado “ya no juega”. Si bien no hay demasiada claridad sobre el proceso de construcción de las mencionadas instituciones, sí es claro su efecto: dadas ciertas metas (la maximización de la utilidad), y frente a un conjunto de estrategias posibles, las personas seleccionarán aquella alternativa que incremente sus chances de satisfacer dichas metas en un contexto en el que, así, se minimiza la incertidumbre.
- Una concepción del individuo como ser único y racional.
- Ser base conceptual de las propuestas de descentralización, la perspectiva de generar mercados e introducir incentivos a la eficiencia en la oferta educativa.
- Es importante en el debate porque, además, es la matriz del concepto de “capital social” de, entre otros, Granovetter o Coleman⁴.
- Se supone que ante un incentivo claro, el individuo se moverá individual o colectivamente para obtener el máximo beneficio económico (se descarta la posibilidad que priorice otros valores), tendrá la información necesaria para tomar decisiones (o crear instituciones para tenerla). Una vez tomada la decisión no habrá nada que se entrometa entre la causa y el efecto (los mercados funcionarán competitivamente). El problema de fondo es que la economía se ha introducido en el intento de explicar las relaciones

4 Mark Granovetter es profesor de Sociología de la Universidad de Stanford. Es el máximo exponente de la llamada nueva sociología económica. John C. Coleman es director de *The Trust for the Study of Adolescence* del Reino Unido, discípulo de los teóricos del capital humano; es un importante exponente del enfoque microeconómico del capital social.

sociales sin levantar el supuesto de racionalidad, lo cual limita este enfoque.

Aplicado a la educación, el neoinstitucionalismo ha sido fuente inspiradora de los cambios ocurridos en los sistemas educativos. Éstos pueden sintetizarse como una modificación de la relación público-privada en el financiamiento, las regulaciones, la gestión del macro-sistema y la provisión micro del servicio.

A nivel mundial, el mix de alternativas es enorme y surgen de las múltiples combinaciones de estas variables.

a) FINANCIAMIENTO >>

Las alternativas giran alrededor del aporte del Estado y de los privados y la forma en que lo llevan a cabo puede ser:

- La subsistencia del financiamiento público.
- El aumento del rol de las cooperadoras.
- El aumento del financiamiento directo de las familias mediante el pago a escuelas privadas.
- El aumento de la existencia en las escuelas de actividades pagas.
- La comercialización de espacios escolares.
- El sistema de sponsors.

Las alternativas en cuanto al financiamiento fueron acompañadas, en los '70, de una política “de techos” al gasto que buscaba frenar el déficit que los Estados estaban sufriendo. Luego, en los países centrales en general, el financiamiento público se estabiliza, e incluso, en algunos casos aumenta, aunque la participación relativa del financiamiento de las familias ha aumentado en proporción mayor. Es difícil dar datos del gasto por países, ya que éstos son difíciles de analizar sin conocer su contexto. Este punto será retomado en otro Módulo aplicado al financiamiento de la actividad estatal en Argentina.

b) MACRO-ORGANIZACIÓN >>

Las reformas van hacia el aumento de la responsabilidad de los niveles inferiores de gobierno.

- Reformas administrativas de las administraciones centrales
- La descentralización del sistema hacia regiones o provincias
- La municipalización

Respecto a la macro organización, la alternativa de realizar reformas sin descentralizar fue la primera estrategia, mejorándose los circuitos administrativos que, en algunos casos, produjeron algunas desconcentraciones provenientes de la regionalización de procesos, pero no de responsabilidades. Comenzaron a utilizarse los indicadores de eficiencia: costos por alumno/a, cantidad de alumnos/as óptima por docente, etc.

Con posterioridad se procedió a la descentralización. Dentro del contexto neoinstitucionalista, la misma es vista como una transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión y financiamiento desde el gobierno central a niveles inferiores de gobierno. Se entiende que éste

es el contexto adecuado para lograr un acercamiento mayor entre oferta y demanda del servicio y, supuestamente, para permitir la incorporación de otros actores a determinadas etapas del proceso productivo, e incluso, el aumento de las actividades de mercado.

En relación a las diversas versiones de la descentralización puede generarse cierta confusión que vale la pena aclarar:

- hay una versión “supuestamente privatizadora” que parece tener el objetivo de achicar finalmente el aparato público y simular un mercado.
- otra versión “supuestamente participativa” que veremos en la CEPAL, buscaría generar un actor fuerte en la sociedad civil capaz de dinamizar el modelo.

En años pasados, se confundieron tanto los discursos del neoinstitucionalismo como de la social-democracia ya que ambos proponían esta descentralización. Nunca quedó del todo claro a cuál descentralización se refería cada uno y si éstas eran verdaderamente diversas. Evidentemente los resultados, como veremos luego, no fueron del todo satisfactorios y por lo tanto el debate continúa.

Sin embargo, lo que define la evolución de la estrategia son las oportunidades que brinda la estructura económica en que la reforma se desarrolla y la capacidad de los sujetos de cada realidad de asumir activamente su rol. Si estas oportunidades no existen, el modelo es muy pobre. Estos análisis no son el fuerte del neoinstitucionalismo que inspiró la estrategia y que generó descentralizaciones de dudoso resultado.

c) GESTIÓN MICRO >>

Lo que se pone en juego es la autonomía de la unidad escolar, las alternativas son:

- La subsistencia de la escuela pública tradicional.
- El desarrollo de la escuela privada tradicional.
- El surgimiento de modelos de autonomía escolar en los que las escuelas tienen su propia personería pero son financiadas, al menos en parte, por el Estado, como por ejemplos en Nueva Zelanda e Italia entre otros. La gestión es responsabilidad de la escuela, mediante formas de conducción colegiada (padres, docentes, alumnos).
- La tradicional escuela charter americana⁵, en la que las familias abren sus propias escuelas pero son financiadas por el Estado. La gestión es responsabilidad de la escuela bajo la conducción de la propia cooperativa.

En cuanto a la gestión micro, en los dos últimos casos, las posibilidades de coordinación central se limitan, lo que da oportunidades de participación a la escuela. Esta situación puede ser negativa cuando la escuela no responde adecuadamente y no hay formas concretas de apoyo.

⁵ Este término significa “licencia o permiso”. Son escuelas que no cuentan con el control gubernamental, responsables de brindar una educación de calidad.

DEFINICIONES

- Funcionan bajo licencia.
- Son escuelas públicas no administradas por el Estado; el Estado es, en última instancia, responsable de controlar que los licenciarios realicen su misión de manera adecuada.
- Fundadas por docentes, padres, organizaciones sin fines de lucro, corporaciones, etc., como nuevas o como “convertidas”, es decir que previamente existieron como escuelas públicas o privadas. La responsabilidad de la calidad depende de la organización fundadora de la escuela
- Se considera que el elemento más importante para el desarrollo de las charter es una “legislación fuerte” que se caracteriza por:
 - » permitir la creación de escuelas charter no sólo a las comisiones escolares locales sino también a otros organismos públicos;
 - » enviar dinero del Estado directamente a las provincias;
 - » permitir la transformación de escuelas públicas existentes, así como la creación de escuelas nuevas;
 - » permitir que las escuelas charter creen sus propias condiciones laborales.
- Son “entidades legales discretas” que pueden adoptar como forma organizacional cualquier tipo de sociedad contemplada por las leyes.
- No son propiedad de los distritos escolares y los docentes no son empleados públicos.
- Se diseñan formas distintas de organizar las relaciones de trabajo con los docentes, así como de ofrecer posibilidades de desarrollo profesional. También son muy variados los arreglos específicos que se realizan en cuanto a las formas de calcular los sueldos, las bonificaciones, las responsabilidades de trabajo, la asignación de tareas.
- El presupuesto escolar no forma parte del presupuesto ministerial y los contenidos de la enseñanza no son parte de una currícula oficial que abarca a toda escuela pública.
- Financiadas por el Estado, de acuerdo a la cantidad de alumnos que asisten, tienen la capacidad de gestionar por sí mismas la totalidad de sus presupuestos.
- Son gratuitas.
- Cada escuela negocia un contrato (charter) que suele durar entre tres y cinco años. Se especifican las áreas en las que los estudiantes más aprenderán, y cómo será medido ese aprendizaje, pero no reciben su licencia de una vez y para siempre, sino por un período preestablecido. Luego de este período, la escuela charter es renovada sólo si se demuestra que ha habido un avance demostrable en el aprendizaje y en el nivel académico de los alumnos, y si se han cumplido los objetivos no académicos autoimpuestos al momento de constituirse como charters.
- Algunas charter han prescindido de la figura del director, mientras que otras han reforzado el rol del mismo. En general, predominan los líderes carismáticos, cuya influencia se ve en toda la escuela.





- En teoría se supone que están más atentas a responder a las necesidades e inquietudes de la comunidad, a moldearse a sus intereses y a ofrecer servicios educativos que se correspondan con los de los alumnos y familias dado que, en última instancia, si no cumplen con las expectativas de los “clientes”, verán disminuida la concurrencia.

EXPERIENCIA EN LOS EEUU

- Las escuelas charter nacen y se desarrollan en los Estados Unidos.
- En 1993, en Minnesota, nació la primera escuela charter. Comenzó luego un vertiginoso proceso que llevó a que en menos de seis años, se aprobaran leyes charter en el Congreso de los Estados Unidos y en 29 estados.
- El impulso más fuerte, sin embargo, parece haber comenzado en 1995 cuando la administración Clinton realizó un giro en su política y decidió apoyar el desarrollo de las “charter schools”.
- Desde 1991, 33 estados han adoptado alguna versión de la idea de charter y se han creado alrededor de 780 escuelas charter en los Estados Unidos.

VENTAJAS

Los argumentos a favor de este tipo de escuelas sostienen que:

- El Estado deja su rol como único oferente de escuelas públicas y del monopolio se pasa a la competencia en la oferta de escuelas gratuitas, universales y no religiosas.
- El libre juego del mercado favorece la competencia, el espíritu de iniciativa y la creatividad individual
- Se favorece la calidad de la educación.
- Las “charter schools” ayudan a crear un nuevo tipo de escuela pública.

PROBLEMAS

Los argumentos en contra sostienen que:

- El Estado se desprende y abre el juego a potenciales inversores privados para un mercado en el que aún no logran incursionar con toda su fuerza.
- El libre juego del mercado favorece a los que tienen mejores condiciones –recursos humanos y financieros, capacidad instalada, etc.– para producir proyectos creativos e innovadores.
- Se deja a los docentes, padres, y alumnos, librados a sus posibilidades individuales, en “competencia” con empresas y organizaciones poderosas.
- Permite, así, funcionar como “caballo de Troya” para la flexibilización laboral docente.
- La concesión de escuelas públicas destruye el sistema educativo.

d) REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL >>

Se trata de las modificaciones a los estatutos docentes, las alternativas son:

- La subsistencia de la regulación tradicional, con algunos límites.
- La desregulación acotada a proyectos, cuando se liberaliza la relación con el docente pero sólo en proyectos específicos.
- Desregulación restringida a ciertos ámbitos del contrato laboral, cuando se liberaliza para toda la actividad, pero sin modificar áreas completas del estatuto, por ejemplo, la que norma las retribuciones.

Este ítem está más asociado a los derechos del docente, pero de todos modos, es importante ya que el tipo de regulación laboral influye notablemente en la gestión autónoma de las escuelas. Hay modelos, como el italiano, que dan autonomía a la escuela pero no han quitado rigidez al contrato docente. Por un lado, esta estrategia permitió una transición ordenada y estable, con apoyo docente, y por otro, limitó la capacidad de la escuela de armar su equipo de trabajo, generar su sistema de incentivos, etc.

e) ELECCIÓN DE LA ESCUELA >>

Permite a las familias decidir la escuela de sus hijos. Supuestamente genera un mayor control de los demandantes del servicio. Las alternativas son:

- Subsiste el esquema de no elección, en el que el Estado determina la forma de ingreso de los alumnos a las escuelas, por ejemplo, por cercanía.
- El voucher o bono escolar es un sistema a través del cual el Estado otorga el subsidio a los individuos y no a las instituciones. El bono posee un valor que se emplea en el mercado educacional y que puede ser complementado con los propios recursos del individuo, los padres reciben un cheque con el cual pueden financiar la educación de sus hijos en escuelas públicas y privadas.

Este tipo de programas ha sido criticado porque para poder funcionar correctamente, debe existir un apoyo constante del Estado:

- » a los padres, para que puedan decidir con toda la información y mediante procesos conscientes
- » a las escuelas, para que recobren la matrícula cuando la pierden
- » a las escuelas de zonas más humildes, para que compitan de igual a igual

El modelo ha sido aplicado en algunos países con suerte diversa. Las complicaciones son muchas y por eso, por momentos, resulta de difícil aplicación. Pero de todas maneras es complicado realizar una evaluación ya que el sistema en sí mismo no parece explicar la mejor o peor calidad educativa ya que en otros contextos, otras formas de elección de la escuela, tampoco han dado mejor resultado en ese sentido.

DEFINICIONES

- El sistema de vouchers aplicado a la educación, transforma la producción de educación en un mercado en el cual las escuelas, públicas y/o privadas, compiten por los alumnos.
- Cada padre recibe un voucher, el cual puede ser utilizado para pagar total o parcialmente la mensualidad de cualquier escuela “elegible” para recibir este subsidio.
- Para ser “elegible”, la escuela debe satisfacer ciertos requerimientos mínimos establecidos por la autoridad.
- El financiamiento sigue al alumno y los colegios compiten para atraer y retener a su matrícula.
- El valor del voucher es generalmente igual al costo “promedio” de la educación.
- En su forma pura, el sistema de voucher permite suplementos de la familia, es decir, permite que la familia lo use como parte de pago de un colegio que cuesta más que el valor del cupón.
- El Estado debe proveer el financiamiento para los cupones, establecer los criterios sobre “elegibilidad” de los colegios (los requerimientos mínimos que deben cumplir) y promover un funcionamiento eficiente del mercado proveyendo información a los padres, resolviendo conflictos, regulando y fiscalizando a los colegios.

VENTAJAS	PROBLEMAS
<ul style="list-style-type: none"> • Tiene el potencial de satisfacer una amplia diversidad de preferencias al incentivar una diferenciación de las escuelas de acuerdo a las preferencias de los clientes. • La posibilidad de ejercer la elección significa que los colegios reaccionarán no sólo a las preferencias de los padres y alumnos, sino que tendrán un incentivo para otorgar un servicio de mayor calidad con una mayor eficiencia para mantener los costos bajos. • En tercer lugar, amplían en particular el rango de elección de las familias de ingresos bajos medios, al permitirles optar por una educación privada. La equidad se satisface cuando el cupón es diferenciado e incluye, entre otros criterios, consideraciones de ingreso familiar, problemas de aprendizaje, incapacidades físicas y mentales. • Dado el incentivo que tienen las escuelas por atraer alumnos, este mecanismo puede aumentar tanto la matrícula como la asistencia escolar. • Facilita la entrada de nuevos productores (privados) al mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay un paralelismo importante entre los cuestionamientos a los efectos de la competencia sobre el sistema educativo y las críticas a los efectos del sistema de vouchers. La discusión que se tuvo respecto al modelo neoclásico, supone competencia e individuos racionales. Se supone que cada tenedor del voucher tomará una decisión racional. • No hay objetivos sociales en la educación. • Por el lado de la demanda, la subvención neta diferente por alumno le da poder monopólico adicional a las escuelas que atienden a los niños de familias pobres, que van a las escuelas, que reciben el grueso de estos subsidios y que no siempre elegirán escuelas alejadas. • Por el lado de la oferta, el problema que se presenta se refiere a que el Ministerio o las Municipalidades financian el déficit de los colegios, porque no quieren que se achiquen o que cierren. Esto hace que no tengan incentivos para competir ni para usar más eficientemente sus recursos. Por otro lado, el Estatuto Docente (el Código Laboral de los profesores), les impediría hacerlo aún cuando el sistema estuviera mejor diseñado. • Parecen reproducir las diferencias sociales preexistentes.

De las variables mencionadas y sus diferentes alternativas, surgen diversas combinaciones que generan modelos educativos específicos. Vamos mencionar entre ellos al modelo de cuasi mercado, al modelo de mercado y por ultimo al modelo estatal absoluto.

- Cuando el financiamiento continúa siendo mayoritariamente público pero hay libre elección y/o diversas alternativas en cuanto a la gestión micro, significa que la reforma generó cuasi-mercados. Se trata de una reforma neoinstitucionalista, ya que se simuló una oferta y una demanda y cierta libre competencia.
- Cuando hay un segmento de la educación que se maneja con la libre elección de escuelas totalmente privadas, a eso se lo podría llamar “modelo de mercado”.
- Cuando no hay otra opción que la elección predeterminada y la oferta estatal de educación, se llamará “modelo estatal absoluto”.

4.3. EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO EN EL EVOLUCIONISMO.

4.3.1. El enfoque

El evolucionismo nos interesa en cuanto se basa en la reinterpretación del rol del conocimiento, en el que el mecanismo más importante es el aprendizaje. Éste se entenderá como un proceso social, en red, de generación de conocimiento. Por eso, fundamentalmente, se trata de valorizar el concepto de innovación en todos los niveles sociales, que cada sujeto pueda estar en condiciones de establecer autónomamente sus propios objetivos y generar su propia relación con el entorno en todas sus actividades: productivas, sociales, educativas, etc.

Para esta escuela, cada sistema busca una solución “endógena”. La misma, además, puede ser a nivel territorial, por eso adquiere importancia el desarrollo local que vimos en el Módulo3.

El enfoque evolucionista aplicado a la educación tiene indicaciones que no han sido casi incorporadas al debate de la economía de la educación. Desde este punto de vista, las empresas, las oficinas públicas y las escuelas, deben ser entendidas como sistemas, que desarrollan procesos endógenos de aprendizaje en busca de innovaciones permanentes, abriéndose al entorno.

Cuanto más conocimiento circule por ese entorno, más fácil será ese aprendizaje endógeno. Por eso, hay coincidencia en asignar al Estado una intervención planeada y estratégica con el objetivo de remover obstáculos que impidan el largo desarrollo del nuevo paradigma tecno-industrial. El Estado debe desarrollar políticas del lado de la oferta de formación y educación que estimulen la investigación, la innovación y den apoyo para el aprendizaje y la adaptación de las nuevas culturas organizacionales.

Es importante que este contexto apoye la diversidad. La innovación surge de sujetos heterogéneos, cada uno con sus diversas competencias. Hay muchas maneras de permanecer en el mercado y no una sola como en la teoría neoclásica.

Respecto a la organización del sistema educativo, incluso a nivel primario y medio surge, como un corolario inevitable de la escuela evolucionista, la necesidad de tener una escuela sistema, con sujetos incorporados a ella lo menos jerárquicamente posible, conservando su individualidad, sus capacidades, sus propios proyectos y generando la alternativa de que la misma escuela se vaya adaptando año a año a sus integrantes (docentes, alumnos, etc.). Al mismo tiempo, la escuela sistema es una escuela red, que se conecta con otras escuelas con otras instituciones, con otros sujetos. De este modo, va generando proyectos que le permiten crecer en la dirección de la constitución de su propia identidad y generar su propio proceso de aprendizaje y sus innovaciones.

EL CONOCIMIENTO >>

En cuanto a qué tipo de conocimiento debe generar esa escuela, se supone que si la misma está abierta a otros sistemas y otras redes, tiene que estar abierta a las necesidades de la producción, de crecimiento económico y de la distribución del ingreso. Por lo tanto, se supone que el sistema educativo irá complejizándose y generando conocimientos complejos en los segmentos económicos que a cada uno le vaya interesando.

Es indudable que en este enfoque, y llevando sus hipótesis al extremo, corremos el riesgo de olvidar las asimetrías en el punto de partida. Esto significa que cada comunidad y cada escuela en dicha comunidad, estará sujeta a una complejidad específica en el punto de partida. No todos tendrán los mismos recursos económicos ni la misma capacidad de apertura al resto del mundo, ni los individuos que surgen de estos sistemas tendrán la misma posibilidad de insertarse en el mercado laboral de igual manera, ya que los puntos de partida han sido distintos.

Por lo tanto, es un rol específico del Estado, llevar a cabo políticas que permitan a los sistemas que han surgido en desventaja poder emprender esta competencia de una manera más equitativa.

LAS IMPLICANCIAS DE ESTA VISIÓN >>

Esta mirada tiene su corolario en el desarrollo local, ya que estos sistemas pueden ser locales. Entonces, serán las propias ciudades y los propios barrios los que emprendan los proyectos organizados territorialmente. Serán los gobiernos locales los que tendrán un papel muy importante en la negociación con el gobierno regional, provincial o nacional, para que sus representados, (los actores sociales, las instituciones y las escuelas) puedan tener las herramientas necesarias para su propio desarrollo.

No se entiende al Estado como un sistema aparte, que pueda asegurar estas condiciones de una manera completamente exógena. El Estado es parte de todo este mecanismo. Sólo se tendrá un gobierno local fuerte que negocie con el gobierno nacional las condiciones del desarrollo si se tiene sujetos que van adquiriendo cierto nivel de autonomía y encaran la defensa de sus propios intereses para emprender activamente el desarrollo. En todos estos corolarios del enfoque evolucionista, el problema aparece cuando existe un sujeto pasivo con dificultades para afrontar el desafío. En ese caso, sólo se confía en el desarrollo del proceso y en la adquisición de competencias y de capacidades proactivas.

LA ESCUELA EN EL DESARROLLO LOCAL

El modelo asume el intento de enfrentar la transición postfordista descrita en los módulos anteriores, a partir del territorio, donde éste pueda ser el lugar del aprendizaje colectivo, de la producción de innovaciones, de la acción.

- Se asume a la escuela como institución intermedia y a la autonomía escolar como una estrategia para vincular la escuela pública a lo local, para formar a los sujetos en las actividades productivas del desarrollo, para brindar elementos concretos para la coevolución individuo-local-global. La escuela es considerada como otro nodo de la red local y en la relación con otras escalas.
- El rol del gobierno regional y municipal es apoyar los contextos aislados y las zonas marginales.

La autonomía

- La extensión de la descentralización administrativa en el año 1997.
- Autonomía organizativa: el Director es responsable de la gestión mediante el Programa anual (POF). Hay un Colegio de docentes y un Consejo de Instituto, con padres y docentes. Hay libertad para la organización interna, los horarios, etc. El contrato de trabajo sigue siendo rígido.
- Autonomía didáctica: la escuela define una parte de sus actividades (el 15% de los programas), pero además, puede acceder a fondos de proyectos. El Ministerio realiza la evaluación general de “madurez” (de la evaluación de los procesos y de la calidad de la formación).
- Autonomía financiera/de desarrollo: las escuelas tienen los fondos públicos a su disposición, participan de proyectos, pueden estipular acuerdos de trabajo y financiamiento con universidades, instituciones, empresas, etc. Además, pueden vender productos, ser sponsorizadas, etc.

VENTAJAS	PROBLEMAS
<ul style="list-style-type: none"> • Es un intento de adecuar la escuela en sentido postfordista. • Satisface el regionalismo federalista en política. • Permite potenciar las actividades de los sujetos innovadores y dinámicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva autonomía está limitada por sus propias normas y por el inmovilismo general del sistema educativo. • Subsiste el problema de la calidad, sobre todo en las zonas desfavorecidas.

4.3.2. El evolucionismo aplicado a la formación profesional

Este tipo de planteos también ha generado recomendaciones para la formación profesional, es decir, para la formación para el trabajo.

En principio es evidente que los nuevos puestos de trabajo son polivalentes, se requiere mayor flexibilidad y al mismo tiempo eficiencia, habilidad para participar en equipos, autonomía para el manejo de las nuevas tecnologías, capacidad de adecuación al cambio, autoempleo.



La formación profesional ha tenido un objetivo muy importante en estos últimos años que es el de hacer frente a la reconversión que han sufrido las empresas. Este proceso generó una fuerte “ola de despidos” y la gran necesidad de reconversión por parte de los trabajadores. Luego de una etapa mundial de máxima desocupación, se sucede la aparición de nuevas formas de trabajo y nuevos puestos. Estos últimos son flexibles, requieren dinamismo y la utilización de nuevas tecnologías. Los sectores que más han reincorporado personal han sido los de servicios.

En esta etapa, la clase trabajadora se ha visto sumida en la desesperación, pensando, por momentos, en que las situaciones no tenían salida. Lentamente, los sindicatos, las cámaras empresarias y los Ministerios de Trabajo han iniciado un proceso de apoyo a la formación profesional, lo que ha exigido un gran esfuerzo de modernización para hacer frente a los nuevos conceptos que hemos visto, típicos de la escuela evolucionista.

Los trabajos de CINTEFOR⁶ y los documentos de la Fundación UOCRA son claros respecto a la manera en que se debe dar respuesta a esta nueva realidad. Se trata de responder a los cambios en los modelos organizativos de financiamiento, de planificación y contenidos que existen hoy en la formación profesional, para resolver los problemas de recalificación y reinserción laboral de buena parte de la población adulta.

La formación profesional de este modo, ofrece la posibilidad de transitar la terminalidad secundaria y seguir con el conjunto de la oferta de cursos para la formación laboral; esto permite a las empresas incorporar trabajadores recalificados.

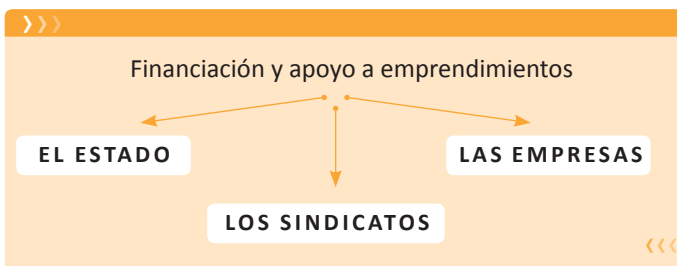
La nueva formación profesional apoya también los proyectos que permiten a un grupo de adultos seguir siendo productivos mediante nuevos emprendimientos. En este caso se hace referencia a todos aquellos adultos que habían iniciado una actividad en relación de dependencia porque era la forma más usual de trabajo en la posguerra, pero han logrado enfocar las transformacio-

6 El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (**CINTEFOR**) nació en la Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, realizada en Buenos Aires, en Abril de 1961. Surge en respuesta a una solicitud dirigida entonces a la OIT para constituir un centro de intercambio de experiencias, con base en la investigación, la documentación y la divulgación de las actividades de formación profesional y que actuara como núcleo de un sistema constituido por las instituciones y organismos de formación profesional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas y España.

nes del tejido productivo hacia formas de actividades individuales o cooperativas, pero ya fuera del contrato laboral. Una persona recalificada y con espíritu creativo o un colectivo con dichas características, pueden aprovechar un subsidio para el apoyo a los proyectos, para la asistencia técnica y realizar actividades propias.

Es decir, la formación profesional prepara para las actividades laborales, sean éstas bajo relación de dependencia o sujetas a un contrato, para llevar a cabo por cuenta propia o para encarar microemprendimientos.

En cuanto al tipo de organismos que ha financiado y apoyado este tipo de emprendimientos encontramos en primer lugar al Estado; en segundo lugar a los sindicatos que de esta manera dan apoyo a quienes no han podido reinsertarse; y también a las empresas mediante fundaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.



La Unión Europea, en este sentido, ha sido uno de los precursores mediante diversos mecanismos que permitieron financiar distintos centros de desarrollo para la formación profesional. Entre éstos ha sobresalido el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, con sede en Berlín, y que está integrado por los estados, las organizaciones empresariales y los sindicatos de toda la Unión Europea. Además, posee un Comité Consultivo que va determinando las estrategias a seguir, tratando de entender las tendencias del mundo en relación al trabajo futuro y poder hacer prospectiva que permita tener una formación profesional acorde a las necesidades.

4.3.3 Los principales corolarios

El interrogante principal es cómo generar una educación en todos los niveles que ayude a un país como el nuestro, a desarrollarse en la era postfordista.

Puede decirse que se trata de ser parte de la construcción de un sujeto capaz de adaptarse a formas de socialización y producción flexibles, que exigen involucrarse en proyectos, con auto-respeto de su identidad, intentando mejorar la complejidad de su hábitat, sus producciones, sus relaciones, etc. Un sujeto dotado de originalidad y creatividad.

Un aula con computadoras no es suficiente para generar esos mecanismos, del mismo modo que un aumento en el presupuesto educativo puede servir sólo para mejorar la situación de los docentes, lo que es una condición necesaria pero no suficiente. Un nuevo plan de estudios puede quedar inerte en los papeles. La inversión en investigación no genera necesariamente resultados positivos desde el punto de vista económico.

Se requiere un mundo educativo en el que:

- Se trabaje en equipo, desjerarquizando las relaciones, respetando las historias personales y las diferencia.
- Con un tratamiento interdisciplinario, desprejuiciado.
- Estimulando la apertura al contexto, incluso al mercado.

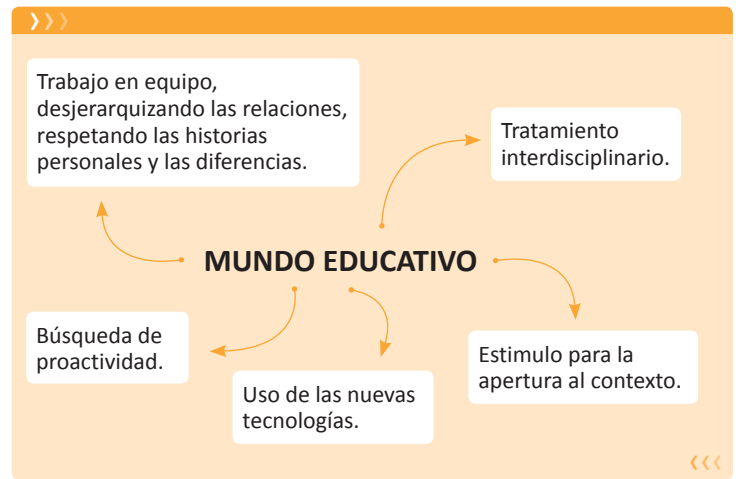
- Abierto al uso de las nuevas tecnologías.
- Enfatizando la búsqueda de proactividad.

La relación entre desarrollo y educación nos muestra que es imprescindible lograr un sistema educativo acorde con las necesidades del desarrollo, y que este sistema sea compatible con un conjunto de políticas que permita el aprovechamiento de estas nuevas capacidades que se irán formando en el sistema educativo.

Si no consideramos ambos sistemas como parte de un mismo proceso, caeremos en la trampa de esperar un proceso de crecimiento económico que nos permita ampliar el financiamiento de la educación para tener una educación acorde al desarrollo, y que sirva así a un proceso de crecimiento que, en realidad, ya se habría producido. Por el contrario, si ese crecimiento no se produce, nuestro sistema educativo permanecerá atado a sus problemas económicos y nunca podremos tener la educación que ese desarrollo se merece.

Lo que acá se indica es un proceso de construcción del desarrollo, del que forman parte elementos ajenos a la educación. De todos modos, también hay que tener en cuenta que la educación tiene mucho para aportar, estructurándose como un sistema en el que se den posibilidades a todas las nuevas alternativas productivas existentes en el mundo actual.

Si logramos construir un sistema educativo y un conjunto de políticas de desarrollo que marchen juntas, se podrá de a poco, ir ampliando las capacidades económicas del sistema educativo en consonancia con el desarrollo y no como dos elementos que corren por su cuenta de manera aislada.



Repasando el contexto posterior a los '70.

- A partir de los '70 se producen modificaciones notables en la economía mundial que tienen un impacto notable en la economía y en los sistemas educativos.
- Importancia del neoinstitucionalismo y del evolucionismo en el debate.

La política educativa del neoinstitucionalismo

- Aplicado a la educación, el neoinstitucionalismo ha sido fuente inspiradora de los cambios ocurridos en los sistemas educativos, como una modificación de la relación público-privada.

Financiamiento: las alternativas giran alrededor del aporte del Estado y de los privados y la forma de hacerlos. Fueron acompañadas en los '70 de una política de techos al gasto.

Macro-organización: las reformas van hacia la responsabilización de los niveles inferiores de gobierno. La alternativa de realizar reformas sin descentralizar fue la primera estrategia y se pusieron de moda los indicadores de eficiencia. Con posterioridad se procedió a la descentralización.

Gestión micro: se pone en juego la autonomía de la unidad escolar. En el caso de las escuelas autónomas y las charter, la gestión es responsabilidad de la escuela.

Regulación del mercado laboral, se trata de las modificaciones a los estatutos docentes.

Elección de la escuela: el sistema más famoso es el del voucher, en el que los padres reciben un cheque con el cual pueden financiar la educación de sus hijos en las escuelas públicas y privadas.

Educación y conocimiento en el evolucionismo.

- Las empresas, las oficinas públicas y las escuelas, deben ser entendidas como sistemas, que desarrollan procesos endógenos de aprendizaje en busca de innovaciones permanentes.
- Le asigna al Estado una intervención planeada y estratégica, para garantizar el contexto proactivo.
- Los agentes son heterogéneos y se caracterizan por poseer diversas competencias y diferentes grados de acceso y capacidad de procesamiento de la información.

Ha generado recomendaciones para la **formación profesional**.

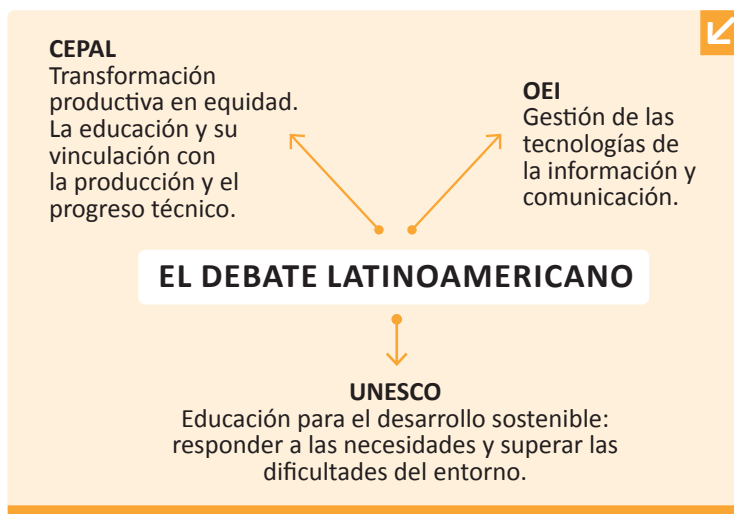
- Como los nuevos puestos de trabajo son polivalentes, se exige el trabajo en grupo, el tratamiento interdisciplinario, el uso de las nuevas tecnologías de la información.

La **formación profesional** ha tenido un objetivo muy importante en estos últimos años: hacer frente a la reconversión que han sufrido las empresas.

- Se trata de responder a los cambios en los modelos organizativos de financiamiento y de planificación para resolver los problemas de recalificación y de reinserción laboral. También para microemprendimientos.
- La relación entre desarrollo y educación demuestra que es imprescindible lograr un sistema educativo acorde con las necesidades del desarrollo, junto con políticas de desarrollo que permita el aprovechamiento de esas nuevas capacidades.

05.

EL EL DEBATE LATINOAMERICANO



En los últimos años, varias posiciones que podríamos considerar herederas del estructuralismo latinoamericano, abordan la cuestión de la competitividad en economías abiertas, con un enfoque evolucionista. Se pone énfasis en el empleo intensivo de conocimiento y de tecnología, así como en la creación de actividades productivas y de servicios articulados en torno a las exportaciones. En este sentido es que promueve la construcción del Sistema Nacional de Innovación, marco institucional integrado por normas, organizaciones y redes –incluido el sistema educativo– que contribuyen al desarrollo y la innovación.

El Sistema Nacional de Innovación está constituido por:

- el sistema educativo en su conjunto
- las escuelas
- las universidades
- las empresas y las cámaras empresariales

- los sindicatos y las redes constituidas por todos ellos
- los proyectos de investigación con fines productivos
- el sistema de incentivos, como por ejemplo los impuestos tendientes a estimular la producción

Los países desarrollados han estructurado su SIN de modo tal de estimular justamente el desarrollo del conocimiento y las redes institucionales y empresariales. El mismo tiene una escala local en la cual se producen los proyectos de desarrollo local y donde se encuentran todas las fuerzas productivas y del conocimiento que se integran en el proyecto de desarrollo. Por eso, en algunos países como Italia, la escuela forma parte de todos los proyectos de desarrollo local por ser una institución más de la red institucional y productiva.

De este modo, diversas instituciones han comenzado a trabajar la temática relativa a la relación entre escuela, conocimiento y desarrollo. Diversos enfoques por lo tanto han retomado la temática del evolucionismo para incorporar a la educación la relación entre lo productivo, lo tecnológico y el desarrollo económico y social.

A continuación se mostrará cómo abordaron estos temas para América Latina, instituciones como la CEPAL, la UNESCO y la OEI. Las propuestas son interesantes y generan una reflexión incluso sobre los contenidos educativos. Aunque veces parecen pecar de voluntaristas, es posible adecuarlas al contexto.

LA CEPAL: DE NUEVO, EDUCACIÓN Y DESARROLLO

En esta institución hay una preocupación permanente acerca de cómo puede la educación impulsar el desarrollo. El planteo aparece en los '90 dentro del documento "Transformación Productiva con Equidad"⁷ en el que se muestra que otros países externos a la región, han logrado conciliar crecimiento con equidad. Son los casos de Corea, Egipto, España, Hong Kong, Hungría, Israel, Portugal e Indonesia. Estos países han logrado, a diferencia de América Latina abrir "la caja negra" del progreso técnico, intentando generar un contexto en el cual el esfuerzo de innovación y el desarrollo tecnológico se distribuyen homogéneamente en el conjunto de la actividad productiva. (Fajnzylber, 1991)

En el documento se propone como necesario poner en marcha una política de desarrollo del capital humano. Los puntos centrales de la recomendación son los siguientes:

Educación y aparato productivo

La educación y su vinculación con la producción y el progreso técnico pasan a ser centrales, así como también la articulación entre sistema educativo y sector empresarial.

Descentralización

En cuanto a las políticas posibles, surge que la descentralización debe conciliar la eficiencia de cada escuela con la integración en torno a los objetivos nacionales. El trasfondo de esa afirmación es que para la CEPAL, se debe aprovechar la flexibilidad y el dinamismo que da la descentra-

7 Documento de la CEPAL: "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa" (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas.

lización para desarrollar la competitividad a nivel local. Se apunta a aprovechar dinámicamente la supuesta nueva autonomía de una sociedad civil, entre otras acciones. De modo que —más en general— se hace necesario mejorar los procesos de reforma educativa para poder reestructurar orgánicamente el sistema educativo, aumentar la eficiencia en el uso de recursos y mejorar la infraestructura educativa en un contexto de progresiva masificación de la educación.

Calidad

En el análisis educacional debe predominar el criterio del desempeño, mientras antes se ponía más énfasis en cuánto se gastaba o qué porcentaje del presupuesto estatal se invertía para financiarla. Desde este punto de vista, se resalta la calidad. En el último número de “Panorama Social de América Latina”, una de las publicaciones de la CEPAL, se ofrece una evaluación anual de los aspectos más destacados de la evolución social latinoamericana, en la que se otorga particular importancia al análisis de la equidad.

En ella se pone el acento en la calidad educativa y se hace referencia a que la mayor o menor cantidad de años de estudio no es la única fuente de desigualdad educativa, porque en realidad, la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes depende en buena medida de sus recursos económicos. Esto se asocia al clima educacional del hogar, cuyos efectos se expresan también en la creación de un ambiente extraescolar más o menos adecuado para reforzar los procesos de aprendizaje.

El aspecto más impactante de la masificación en primaria y secundaria es que las disparidades en la calidad educativa pasan a jugar un rol diferenciador importante para el tránsito a la educación postsecundaria y, por esa vía, al acceso a empleos adecuados y con remuneraciones suficientes, poniendo a la calidad educativa en un lugar esencial con respecto a la reproducción intergeneracional de las oportunidades de bienestar.

Mecanismos compensatorios

De esa conclusión de la CEPAL se desprende la necesidad de reforzar los diversos mecanismos compensatorios que permiten nivelar las condiciones de los estudiantes con mayores dificultades. El objetivo es que puedan enfrentar sistemas de promoción que evalúen más homogéneamente, y con estándares más altos, las competencias hoy consideradas básicas para el desarrollo pleno de la ciudadanía social. Esta sería una forma de “nivelar hacia arriba”, y no simplemente retener en el sistema educativo a costa de sacrificar la calidad y eficacia de los procesos de enseñanza. Esto significa, entre otras cosas, velar porque los procesos de promoción automática no se transformen en un desincentivo para el desempeño docente.

El objetivo de reducir la segregación y división escolar es parte tanto de un imperativo por mejorar la calidad de la educación para todos como de la construcción de una estrategia a nivel regional para encarar su fragilidad económica, social y política.

La construcción de un nuevo pacto de cohesión social en América Latina y el



Caribe es un elemento fundamental de esa tarea y la gran desigualdad social que subsiste, constituye su gran obstáculo. En el planteo hay líneas de acción clara; la crítica que puede hacerse es que no hay un debate abierto acerca de si todos estos objetivos se pueden lograr con esta estructura económica y social. A veces, la cuestión de los límites al desarrollo condiciona lo que puede hacerse.

5.2. LA UNESCO Y LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Analizando el punto de vista de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), es interesante observar que refleja para la educación el debate sobre desarrollo sostenible, al que se hizo referencia en el Módulo 2.

En un documento actual, este organismo plantea que el debate no concluido sobre el contenido y el significado del desarrollo durable afecta, desde ahora, la reforma de los sistemas educativos al Norte y al Sur. De este modo, se han generado algunas preguntas acerca del enfoque apropiado de la reforma escolar, así como del lugar que debe ocupar la escuela en relación a su entorno cultural y físico.

Esta perspectiva asume que si las reformas educativas son instauradas sin adaptación y sin prudencia, terminan siendo deformadas y conducen a acelerar el subdesarrollo.

En ese caso, les toca a los dirigentes, cuando intervengan, la tarea de poner más atención al entorno socioeconómico de una escuela o al sistema escolar en su conjunto.

Si las políticas son instauradas según modelos del exterior, basándose en las suposiciones de un sector privado nacional fuerte, de un Estado reglamentario, y de un mercado orientado hacia el consumidor, los resultados pueden no ser buenos y conducir a crecientes desigualdades.

Para la educación, ser durable y contribuir al desarrollo sostenible, es responder a las necesidades y superar las dificultades de su propio entorno tanto social como natural.

En diciembre de 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 57/254 en la que se proclama un Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014). Se encomendó a la UNESCO la dirección del Decenio y la elaboración de un plan internacional de aplicación al respecto.⁸

El plan internacional de aplicación constituye un marco general para todos los interesados en contribuir al Decenio. En él, se presenta la problemática de la educación para el desarrollo sostenible y se expone el tipo de educación que se considera, colectivamente, esencial para propiciarlo.

⁸ Partiendo de una consulta inicial con los organismos asociados de las Naciones Unidas en septiembre de 2003, la UNESCO dio a conocer en todo el mundo un marco para el plan. Se recibieron más de 2.000 contribuciones, muchas de las cuales representaban la reagrupación de las opiniones de cientos de personas. El proyecto de plan se sometió al examen de destacados universitarios y expertos en la materia, antes de ser presentado en julio de 2004 al Grupo de Alto Nivel sobre el Decenio, que asesora al Director General de la UNESCO al respecto. Posteriormente, se presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su quincuagésimo noveno período de sesiones (Nueva York, 18 y 19 de octubre de 2004) y posteriormente, en las sesiones 171 y 172 del Consejo Ejecutivo de la UNESCO (París, abril y septiembre de 2005).

Los objetivos del programa son los siguientes:

- Elaboración de medidas específicas para reforzar el apoyo aportado a los seis objetivos de la Educación para el Desarrollo Sostenible, a los objetivos del Decenio para la alfabetización y a las cuestiones transversales como la reducción de la pobreza, la igualdad de sexos y los derechos del hombre.
- Elaboración de principios conductores para ayudar a los gobiernos a adoptar una perspectiva holística y transdisciplinaria de la educación para el desarrollo sostenible y a integrar éste último en sus políticas y sistemas de enseñanza.
- Puesta en aplicación de alianzas y de redes internacionales, regionales y nacionales con un gran número de socios, sobre todo de universidades y la sociedad civil, con el apoyo de programas ampliados y reforzados de la educación para el desarrollo sostenible.
- Refuerzo y reorientación de los programas de formación de los educadores para tomar en cuenta la noción de sostenibilidad.
- Puesta en común de las responsabilidades entre los sectores formales, no formales e informales de la comunidad educativa con apoyo en el Decenio.

5.3. LA OEI Y LA TECNOLOGÍA

Analizando ahora el problema de la tecnología en relación a la ciencia, se destaca el enfoque que viene presentando Francisco Piñon, Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Su planteo parte de considerar que la ciencia y la tecnología transforman, de modo excepcional, el aparato productivo ya impulsado por la dinámica de los mercados globales. De esta forma, la ciencia y la tecnología son cada vez más el centro de políticas públicas y de las estrategias concertadas entre estados y empresas.

De igual modo, se asume que la adopción de innovaciones tecnológicas radicales cambia la fisonomía del aparato productivo y los modos de interacción social. Estas innovaciones, las TICs (tecnologías de la información y la comunicación)⁹, han representado una nueva revolución industrial, comparable con la iniciada en Inglaterra 250 años atrás. La Revolución Industrial no debe entenderse sólo como la simple incorporación o acumulación de un mayor número de máquinas sino, como una nueva relación entre los procesos simbólicos que constituyen lo cultural y las formas de producción y distribución de bienes y servicios. Las tecnologías de la información y las telecomunicaciones están provocando un profundo impacto en todos los sectores de la actividad humana, desde la producción hasta la educación y los servicios para la salud. Desde este enfoque, y posicionados en América Latina como habitantes de la aldea global, se plantean algunos retos:

- cómo convertir información en conocimiento útil
- cómo inducir procesos de aprendizaje social del conocimiento

9 Las tecnologías de la comunicación (TIC), se definen, según la Asociación Americana de las Tecnologías de la Información (Information Technology Association of America, ITAA) como el estudio, el diseño, el desarrollo, el fomento, el mantenimiento y la administración de la información por medio de sistemas informáticos. Incluye todos los sistemas informáticos, no solamente la computadora, sino también los teléfonos celulares, la televisión, la radio, los periódicos digitales, etc. (www.tics.org.ar)

Para afrontar el desafío, y teniendo en cuenta el atraso existente, se considera fundamental tener en cuenta problemas de la gestión de la tecnología de tipo institucionalista y evolucionista:

- aumentar la eficiencia administrativa
- salir del modelo lineal de desarrollo
- tener una política dirigida a las PyMEs (generadoras de empleo), etc.
- se propone, en cuanto a formación de recursos humanos, una adecuada gestión de talentos, a fin de retener conocimiento y competencias adquiridas con años de esfuerzo y altos costos

En diversos documentos de la OEI se destaca la importancia de la educación en la formación de sujetos capaces de procesar este conocimiento y estar preparados para los desafíos de la utilización de las tecnologías en información y comunicaciones. Desde este enfoque la educación debe contribuir a la eficiencia, a las nuevas actividades productivas flexibles y vinculadas a las Pymes y a que los países puedan apoyar su desarrollo en recursos humanos talentosos y con competencias actuales.

La CEPAL: de nuevo, educación y desarrollo

- La posición de la CEPAL en los '90 se orienta al equilibrio macro, como requisito previo para cualquier propuesta de política pública.

En el documento "Transformación productiva en equidad" se plantea que:

- El problema no radica en los recursos sino en la estructura productiva de los países de la región.
- La educación y su vinculación con la producción y el progreso técnico pasan a ser centrales, así como la articulación entre sistema educativo y sector empresarial.
- En el análisis educacional debe predominar el criterio del desempeño.
- En cuanto a la calidad que tiene un rol diferenciador importante para el tránsito a la educación postsecundaria y al acceso a empleos adecuados y con remuneraciones suficientes, se necesita reforzar los diversos mecanismos compensatorios que permiten nivelar las condiciones de los estudiantes con mayores dificultades.
- Es necesario innovar significativamente en los modelos educativos.

La UNESCO y la educación para el desarrollo sostenible

- Refleja para la educación el debate sobre desarrollo sostenible.
- Asume que si las reformas educativas son instauradas sin adaptación y sin prudencia, terminan siendo deformadas y conducen a acelerar el subdesarrollo.
- Les toca a los dirigentes la tarea de poner más atención al entorno socioeconómico de una escuela o al sistema escolar cuando intervengan ahí.
- Si las políticas son instauradas desde el exterior, podrían no ser durables y conducir a crecientes desigualdades.

La OEI y la tecnología

- La ciencia y la tecnología transforman de modo excepcional el aparato productivo.
- La adopción de innovaciones tecnológicas radicales cambian la fisonomía del aparato productivo y los modos de interacción social.
- Las tecnologías de la información y las telecomunicaciones impactan en todos los sectores de la actividad humana, por eso, algunos de los principales retos a afrontar en América Latina, son cómo convertir información en conocimiento útil y cómo inducir procesos de aprendizaje social del conocimiento.
- Para afrontar el desafío se considera fundamental tener en cuenta problemas de la gestión de la educación y la tecnología de tipo institucionalista y evolucionista.

06.

LAS REFORMAS DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LOS '90



Las reformas de los sistemas educativos en América Latina han seguido los preceptos del neoinstitucionalismo (con suerte variada) y se han producido en el contexto de la apertura comercial y financiera de las economías (privatización, desregulación de los '90); por ello, son difíciles de evaluar aisladamente.

Las estrategias que más han sido debatidas son, en especial, los procesos de descentralización: el modelo chileno de vouchers y el modelo de escuelas charters (un ejemplo es el de nuestra provincia de San Luis). También se ven en este capítulo casos interesantes de escuelas con una orientación clara hacia la comunidad local y el modelo brasileño, que sin modificar estructuralmente su organización micro y macro, intentó transformar la educación en un proyecto nacional con el eje puesto en la cohesión social y en la innovación.

Se expondrán estos ejemplos, evitando emitir opiniones taxativas.

6.1. LA EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN QUE SE HIZO EN LA CEPAL

En el documento “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”, publicado en 1999 en el nº 68 de la revista de la CEPAL, Emanuela Di Gropello¹⁰ realiza un análisis de los procesos de descentralización de la educación en siete países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua). Para sistematizar las experiencias, utiliza una tipología teórica de modelos de reforma que da cuenta de algunos resultados y tendencias en cuanto a eficiencia y equidad de la provisión de los servicios, a la vez que establece algunas enseñanzas para el diseño de futuras reformas.

Los temas más importantes son los siguientes. En primer lugar surge que los procesos han sido limitados. Es común en todos los países, la dependencia de los recursos del nivel central para financiar los servicios, así como la subordinación de la escuela a decisiones tomadas a otros niveles.

En segundo término, surge que las motivaciones de estos procesos de descentralización educativa son una combinación de objetivos tanto políticos (legitimación del Estado, control de situaciones conflictivas, democratización) como fiscales (reducción del tamaño de la administración central y de sus costos, fomento a procesos indirectos de privatización), y también de eficiencia. Otro elemento que explica la restricción con que se llevó a cabo.

Sin duda, se puede decir que la descentralización de los servicios educativos, así como la de la salud primaria, es una megatendencia que impera en el mundo y en la región; sin embargo, las diversas condiciones iniciales de carácter socioeconómico y político-institucional de cada país, así como las distintas motivaciones que dieron comienzo al proceso de reforma, han generado diferencias:

- en el grado de autonomía que entregan a los niveles subnacionales, territoriales e institucionales al traspasar responsabilidad
- en el grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones

En el análisis realizado de cada país surgen diferencias en cuanto a la flexibilidad de los niveles subnacionales respecto al nivel nacional y a las normas que restringen la libertad de acción de dichos niveles locales. Es difícil encontrar un sistema en el que haya un solo nivel en el que está depositada toda la responsabilidad, las funciones administrativas, el financiamiento, etc. En la mayoría de los casos es el nivel central más algún nivel de descentralización el que participa del proceso. Esto ilustra que no hay una simple dicotomía entre sistemas centralizados y descentralizados sino más bien, una variedad de opciones.

Di Gropello clasifica entonces los procesos de descentralización en grandes tipos de reformas, según los aspectos de autonomía. Lo que muestra el estudio es que puede haber ejemplos de descentralización a niveles locales que no generan mayor participación; ejemplos de una menor descentralización y mayor participación y también distintas distribuciones de las responsabilidades de la gestión, de la administración, del financiamiento y de los contenidos pedagógicos, ya sea entre los niveles centrales, intermedios, locales y con la escuela.

A pesar de las diferencias de cada experiencia, la autora comenta algunas tendencias generales, que nos parecen muy útiles a la hora de recomendar políticas:

¹⁰ Emanuela Di Gropello es Economista Líder en Desarrollo Humano, Banco Mundial, Washington D.C.

- 1 A pesar del grado de descentralización del presupuesto y la naturaleza de las transferencias utilizadas, los niveles subnacionales muestran aún una alta dependencia financiera del nivel central: la mayoría de los recursos provienen del Estado.
- 2 En casi todos los países analizados persisten rigideces importantes en el área de recursos humanos, que se conectan con los estatutos de funcionario público que rigen los aspectos de negociación salarial y de carrera administrativa. Esa rigidez reduce mucho el grado de autonomía en la provisión del servicio.
- 3 La participación de la comunidad en las decisiones sobre las distintas funciones de la provisión de servicios educativos es baja. Como principales consecuencias económicas y sociales de las reformas, la autora señala los avances limitados en la participación y, por ende, la eficiencia social de las reformas y los resultados son también ambiguos.
- 4 Hay una relativa ausencia de la escuela como actor importante en la toma de decisiones. En casi todos los países, las reformas tienden a traspasar las responsabilidades a los niveles intermedios y/o locales y hacen que las escuelas pasen a depender de ellos en lo financiero, lo administrativo y lo pedagógico.

Entre las enseñanzas de política que se desprenden del análisis de las experiencias se destaca:

- La importancia de entregar alguna autonomía real a los nuevos niveles proveedores.
- Utilizar un sistema de transferencias que incentive la búsqueda de la eficiencia y a la vez preserve la equidad.
- Cuidar la coherencia interna de los modelos.
- Entregar algunas responsabilidades directamente a las escuelas.
- Contar con un marco para la regulación y supervisión de los sistemas proveedores de servicios descentralizados.

En síntesis, el mecanismo de reforma es muy importante, requiere un gran debate y compromiso de las partes de cumplir con los objetivos que plantea. De todas maneras, sigue siendo fundamental su contenido, y no sólo la forma institucional. La reforma educativa es parte de la construcción social del desarrollo, exige un gran compromiso de todas las partes, en pos de un modelo innovador, virtuoso y socialmente equilibrado.

Emanuela Di Gropello realiza un análisis de los procesos de descentralización de la educación en siete países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua).

- Es común en todos los países la dependencia de los recursos del nivel central para financiar los servicios y la subordinación de la escuela a decisiones tomadas a otros niveles.
- Surgen diferencias en cuanto a la flexibilidad de los niveles subnacionales respecto al nivel nacional y a las normas que restringen la libertad de acción de dichos niveles locales.

Di Gropello clasifica los procesos de descentralización en grandes tipos de reformas, según los aspectos de autonomía. Algunas tendencias generales:

- Los niveles subnacionales muestran una alta dependencia financiera del nivel central.
- Persisten rigideces importantes en el área de recursos humanos, las cuales reducen mucho el grado de autonomía en la provisión del servicio.
- La participación de la comunidad en las decisiones es baja, aunque creciente en algunos casos.
- Hay una relativa ausencia de la escuela como actor importante en la toma de decisiones.

6.2. LAS REFORMAS QUE PONEN EL ACENTO EN LA PROFESIONALIDAD, LA CALIDAD Y LA SOLIDARIDAD

Luego del gran auge del proceso de descentralización y la verificación de que este mecanismo no ofrecía los resultados esperados, parece haber una nueva oportunidad para los sistemas educativos debido a la importancia que se le está brindando ya no al sistema de normas y regulaciones sino a la construcción de sistemas de mejor calidad, profesionalizados y que no desatiendan la cuestión de la solidaridad social. Los casos que veremos, el chileno y el brasilero, son ejemplos de dicha estrategia: aprovechar la estabilidad política y los consensos existentes para realizar algunas reformas que consolidan la profesión docente, ayudan a los enseñantes a lograr mayores niveles de capacitación, mejoran la calidad educativa, y al mismo tiempo brindan apoyo a los sectores sociales rezagados para poder lograr una educación generalizada pero de una calidad mejor.

6.2.1. El modelo chileno contado por un ex ministro

José Pablo Arellano Marín, ex Ministro de Educación de Chile (1996-2000) durante la administración del presidente Frei, analiza las reformas puestas en práctica a mediados de los años noventa para activar un proceso de cambios profundos en la educación preescolar, básica y media en Chile. Analiza también los principales cambios operados, así como algunos de sus logros y dificultades actuales. El enfoque es interesante ya que, más allá del debate chileno sobre vouchers (analizado en párrafos precedentes), se intenta una estrategia que apunta a mejorar las condiciones reales del sistema y de sus actores.¹¹

Arellano Marín realiza su análisis considerando el contexto inicial de las reformas en el que, habiéndose alcanzado en buena medida las metas de cobertura del sistema educativo, se planteaban los nuevos objetivos de mejorar la calidad de la enseñanza y la necesidad de hacerlo con equidad. También toma en cuenta los cambios institucionales en la organización del sistema educativo: en los años ochenta, la consolidación del sistema de subvenciones (incluido vouchers) y el traspaso de los establecimientos educativos a los municipios; y en los noventa, el cambio en las condiciones laborales de los docentes.

El análisis se centra en los cuatro pilares de la reforma educativa: los programas de mejoramiento e innovación pedagógica, el desarrollo profesional de los docentes y los incentivos ofrecidos para ello, la reforma curricular y la jornada escolar completa.

Veamos los dos primeros:

- **Programas de mejoramiento e innovación pedagógica**

Incluye todos los programas que se han ido incorporando en el tiempo para dotar a los colegios de medios pedagógicos y promover la innovación, como por ejemplo, la entrega de textos y otros materiales. A ellos se agrega el Proyecto Montegrande, que crea una red de liceos de primer nivel que irían anticipando la reforma educacional, para extenderse luego al resto del país.

- **Desarrollo profesional de los docentes**

La reforma se orienta a mejorar las condiciones de trabajo y la preparación de los maestros.

11 El artículo al que nos referimos es "La reforma educativa chilena" publicado en el nº 73 de la Revista de la CEPAL en abril de 2001.

Se incorporan además formas innovadoras de incentivar a los que obtienen mejores resultados, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

a **Mejoramiento de las condiciones de trabajo**, a partir de las siguientes asignaciones:

ASIGNACIÓN POR DESEMPEÑO DESTACADO >>

Es una bonificación trimestral para los docentes de la cuarta parte de los colegios que obtuvieron mejores resultados. Dicho reconocimiento se circunscribe al trabajo de los equipos docentes que consiguen que las escuelas funcionen bien y que los alumnos aprendan mejor.

ASIGNACIÓN POR DESEMPEÑO DIFÍCIL >>

Con ella, se propone recompensar a aquellos educadores que trabajan en lugares denominados “de desempeño difícil”, ya sea por su ubicación geográfica (dificultades de acceso y clima particularmente adverso, entre otras), por la marginalidad, la extrema pobreza, la inseguridad del medio urbano u otras características análogas.

PREMIOS A LA EXCELENCIA DOCENTE >>

Los miembros de los colegios, escuelas y liceos del país eligen entre sus profesores, a quien quieren distinguir por la excelencia de su labor formadora. La idea no ha sido que el Ministerio de Educación, el gobierno o las municipalidades seleccionen sino que cada establecimiento pueda hacerlo. Es un galardón significativo que, además de la distinción que encierra, recompensa con un monto económico importante.

b **Perfeccionamiento docente**: las iniciativas más destacadas son:

PERFECCIONAMIENTO FUNDAMENTAL >>

Tiene como objetivo que todos los maestros puedan prepararse para la puesta en marcha del nuevo currículum. En colaboración con las universidades y otras entidades académicas acreditadas, el Ministerio de Educación ha ofrecido este perfeccionamiento en forma gratuita.

PASANTÍAS Y ESTUDIOS DE DIPLOMADO >>

Prácticamente, para todas las iniciativas de la reforma, se ofrecen becas de perfeccionamiento pero probablemente, la acción más novedosa ha sido la de los cursos en el extranjero, los que han contribuido a internacionalizar profesionalmente a los profesores y a la educación chilena.

ENLACES >>

La capacitación de los docentes es fundamental para el uso de la informática como herramienta pedagógica. Para ello, se creó la Red de Asistencia Técnica, la cual está conformada por 30 instituciones universitarias, que ofrece capacitación a 20 profesores de cada escuela que ingresa al proyecto.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE >>

Es un programa especial de becas para aquellos jóvenes talentosos que ingresan a estudiar pedagogía. Es, además, un fondo de recursos concursables orientado a universidades e institutos, con la finalidad de financiar aquellos proyectos de mejoramiento de la formación pedagógica, cuyo desarrollo abarque un período de cuatro años. En los últimos años se aprecia un aumento

de los postulantes a las carreras pedagógicas, quienes además, presentan mejores antecedentes académicos que en años anteriores.

Haciendo un balance de los alcances de la reforma, Arellano Marín resalta que uno de los logros ha sido la mayor prioridad de la educación en la agenda nacional y en la asignación de recursos públicos y privados, además de la continuidad de las políticas durante toda la década de 1990.

El ex Ministro destaca además que, en el ámbito político, ha sido fundamental la continuidad de políticas registradas durante estos años en Chile, donde se mantuvo la coalición de gobierno, la construcción de consensos en torno a las iniciativas de la reforma y la continuidad de los equipos superiores del Ministerio de Educación.

Refiriéndose a los logros en términos de aprendizaje de los alumnos, el autor destaca que los éxitos en retención en la escuela y en lograr la promoción de curso de una mayor cantidad de alumnos, son resultados muy importantes.

Pero no todos los impactos de la reforma han sido positivos. Como contraparte de esos logros, se observa el bajo resultado que todavía alcanzan la inmensa mayoría de los estudiantes de acuerdo a estándares internacionales. Además, hay varios aspectos de la reforma que deben ser reforzados para asegurar los mejoramientos en la calidad que son, por definición, más difíciles de alcanzar que los aumentos de cobertura.

José Pablo Arellano Marín, ex Ministro de Educación de Chile (1996-2000), señala que a principios de la década de 1980 se dieron dos cambios muy importantes en la organización del sistema educacional, que perduran en la actualidad.

- Se mejoró y consolidó un sistema de subvenciones educacionales, con elementos comunes al que, en otros contextos, se denomina *vouchers*.
- A partir de 1990, con la recuperación de la democracia, hubo iniciativas destinadas a revertir la situación de crisis en el sistema educacional, promover la innovación educativa y crear un nuevo ambiente en escuelas y liceos, sentando las bases para el proceso de reforma iniciado pocos años después.

Los cuatro pilares de esa reforma educativa son:

- Los programas de mejoramiento e innovación pedagógica.
- El desarrollo profesional de los docentes y los incentivos ofrecidos para ello.
- La reforma curricular.
- La jornada escolar completa.

Respecto al impacto, el ex Ministro valora las mejoras en la calidad, la continuidad de las políticas y el aumento de los recursos destinados a la educación, pero advierte que se observan diferencias muy grandes en los resultados que obtienen escuelas a las que asisten alumnos de similar condición social y cultural.

6.2.2. El modelo brasileiro contado por un ex ministro

Paulo Renato Souza ha sido Ministro de Educación de Brasil entre 1995 y 2002. En el análisis que realiza, pone de relieve que el objetivo general no fue realizar una reforma institucional, sino que los esfuerzos se debían dirigir a la expansión con calidad del sistema.¹²

El autor reconoce la necesidad de preparar al ciudadano y al país para enfrentar el siglo XXI y a la vez, pone de manifiesto el atraso secular de la educación brasileña y las características generales de ese sistema educativo.

El enfoque pone el acento en las condiciones de trabajo de los docentes y sobre todo, de los alumnos en edad escolar de guardería y primaria. Aquí se expondrán estas medidas.

- **Formación de profesores y calidad de la educación**

El gobierno federal definió parámetros curriculares nacionales para los ocho grados de la enseñanza primaria, además de referentes para la educación infantil, y reformuló todo el sistema de formación de profesores.

Para la educación a distancia, se crearon nuevos programas como el de la televisión escolar (*TV Escola*), con el objetivo de ofrecer a sesenta mil escuelas en todo el país, programas educativos de refuerzo escolar, asistencia a la labor del profesor y formación continua de docentes.

Por otra parte, el Programa Nacional de Informática en Educación (PROINFO), demostró ser otra iniciativa importante porque ha capacitado a los profesores en el uso didáctico de la computadora.

Otro destacado emprendimiento fue el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Primaria y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), orientado a corregir el problema salarial al destinar obligatoriamente el 60% de sus recursos a la recalificación y remuneración de los profesores.

- **Educación media y técnico-profesional**

La educación media y la técnico-profesional están sufriendo una profunda reforma.

En cuanto a la educación media, se la separó de la enseñanza técnico-profesional. En el plano didáctico-pedagógico, la nueva enseñanza media se orienta a asociar el conocimiento con la vida práctica del alumno. El currículo se tornó más flexible: 75% del contenido curricular se compone de una base nacional común y el 25% restante lo definen las propias escuelas basadas en las características socioeconómicas locales y regionales o en los intereses de la comunidad escolar.

La educación técnico-profesional ofrece carreras que responden a las necesidades de los mercados de trabajo locales y regionales, con amplia flexibilidad curricular y libertad para que jóvenes y adultos entren y salgan varias veces de los sistemas de enseñanza. La es-

¹² El artículo al que nos referimos es "Educación y Desarrollo en Brasil, 1995-2000" publicado en el n° 73 de la Revista de la CEPAL en abril de 2001

estructura curricular en módulos permite que el alumno siga varios cursos cortos en diferentes momentos de su vida, y presenta contenidos flexibles que toman en cuenta las preferencias de los estudiantes.

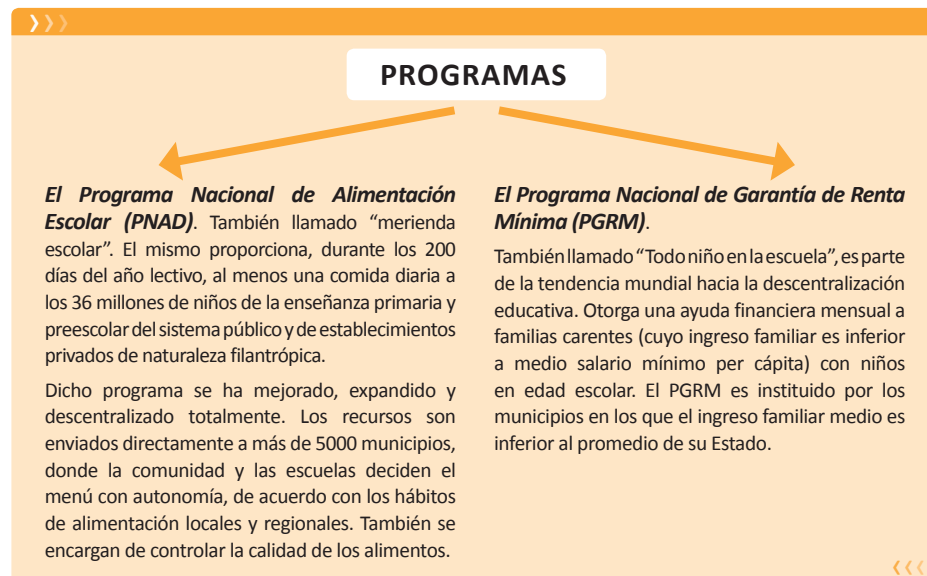
- **Educación primaria**

El programa de aceleración del aprendizaje fue clave para la recuperación del desfase edad/grado. A través de este programa, el gobierno federal financia el establecimiento de clases especiales para alumnos con alto desfase, para procurar que avancen rápidamente hasta el grado compatible con su edad. Consideran que el principal problema de la enseñanza primaria no es cuantitativo, sino cualitativo.

La formulación y difusión de los parámetros y referencias curriculares nacionales para todos los niveles y modalidades de la enseñanza básica (educación preescolar, primaria, media, de jóvenes y adultos e indígenas), se suman al mejoramiento y extensión de otros programas (como el del libro didáctico y el de bibliotecas escolares), para responder al desafío de elevar la calidad de la educación primaria.

- **Programas compensatorios**

Estos programas están orientados a corregir los efectos de las grandes disparidades sociales y de ingreso que afectan a gran parte de las familias brasileñas. Dos de los más destacados en este sentido son:



- **Educación infantil (de cero a seis años) y educación especial**

Los dos avances más importantes para la educación infantil son:

- » la concepción de la atención educacional de niños de cero a seis años (como una primera etapa de la educación básica)

- » la expansión de la matrícula.

La inclusión de las guarderías infantiles (cero a tres años) en los sistemas de enseñanza, y la definición de la responsabilidad de los municipios por la educación infantil, completan los cambios institucionales efectuados.

En cuanto a la educación especial, el aumento del acceso en dicha área es fruto del esfuerzo por superar tanto el paradigma como la práctica de la segregación, avanzando así en una educación “inclusiva” en la red regular de enseñanza, en la cual el respeto a la diversidad de los alumnos sea el eje principal de la acción pedagógica. Entre 1988 y 1998, la matrícula de alumnos con necesidades especiales registró un crecimiento de 102.8%.

- **Alfabetización y educación de jóvenes adultos**

Cada vez en mayor medida, comenzó a difundirse la idea de que la educación de jóvenes y adultos requería una política específica, además de los contenidos y metodologías adecuados al universo del joven y el trabajador adulto. Por lo tanto, a partir de 1994, el gobierno federal comenzó a invertir en soluciones de esa índole mediante programas orientados a la producción de materiales didácticos apropiados y a la capacitación de profesores especializados.

La iniciativa, denominada Alfabetización Solidaria, orientada a combatir el analfabetismo en el grupo de 12 a 18 años (problema que se concentra en los municipios más pobres del país), es un proyecto innovador del programa “Comunidad Solidaria”, vinculado a la Presidencia de la República. Creado en enero de 1997, el proyecto opera en asociación con universidades y con iniciativas privadas.

El artículo de Paulo Renato Souza concluye, con la consideración de los desafíos y perspectivas de la educación en Brasil, señalando como reto principal la búsqueda de índices de calidad crecientes en todos los niveles educativos, lo que está íntimamente ligado a la calificación del cuerpo docente y al financiamiento del sistema.

A partir de ello, cree necesario:

- » aplicar la reforma curricular
- » aumentar el número de docentes con educación superior
- » ampliar con calidad las matrículas en la enseñanza media
- » aumentar los años de escolaridad de la población

Esto implica un desafío importante: formar y actualizar profesores para la nueva etapa de ampliación de la enseñanza media y técnico-profesional, teniendo en cuenta también las nuevas tecnologías, con una creciente combinación de educación presencial y educación a distancia. Las universidades se están preparando para asumir el liderazgo en este proceso, integrándose en redes para la enseñanza virtual.

Lo que el modelo chileno y el modelo brasilero contado por sus ex Ministros nos muestran es la firme intención de poner el acento en la calidad educativa y en los incentivos a los docentes para desarrollar las actividades con el mayor nivel de profesionalidad. Luego de una primera gran influencia de los mecanismos de reforma institucional en los que se hacía hincapié en normas y

procedimientos, estos ejemplos muestran la necesidad de profesionalizar la actividad docente y al mismo tiempo generalizar un nivel de buena educación para todos. Esto exige lograr estándares de calidad importantes y garantizar la posibilidad de que cada vez mas sujetos y familias de menores recursos puedan acceder a esos niveles de calidad.

Hay un gran esfuerzo puesto, sobre todo en el modelo brasilero, para que la educación de calidad no sea una educación de elite. De los modelos neoinstitucionalistas se ha pasado a un modelo con una carga mayor de evolucionismo y al mismo tiempo un acento puesto en la construcción social del desarrollo.

SÍNTESIS. EL MODELO BRASILEÑO
CONTADO POR UN EX MINISTRO

Paulo Renato Souza ha sido Ministro de Educación de Brasil entre 1995 y 2002.

- Análisis de las particularidades de los programas para la educación básica; los programas compensatorios orientados a la retención escolar; la educación especial; los planes de alfabetización y la educación de jóvenes y adultos.
- Pone el acento en las condiciones de trabajo de los docentes y, sobre todo, de los alumnos en edad escolar de guardería y primaria.

Los ejes de las principales medidas son:

- **Formación de profesores y calidad de la educación.**
- **Educación media y técnico-profesional.**
- **Educación primaria (fundamental).**
- **Programas compensatorios.**
- **Educación infantil (de cero a seis años) y educación especial.**
- **Alfabetización y educación de jóvenes adultos.**

Paulo Renato Souza concluye que el reto principal es la búsqueda de índices de calidad crecientes en todos los niveles educativos, lo que está íntimamente ligado a la calificación del cuerpo docente y al financiamiento del sistema.

6.3. LAS ESCUELAS CHARTER PUNTANAS

En 1999, la provincia de San Luis puso en marcha las escuelas públicas autogestionadas. Las mismas son escuelas de ingreso irrestricto financiadas por el gobierno provincial, que pueden beneficiarse de mayores márgenes de autonomía, una característica típica de las escuelas privadas.

En proporción a la cantidad de alumnos que tengan, reciben un financiamiento del Estado, pero son gestionadas por Asociaciones Educativas, (asociaciones civiles sin fines de lucro integradas por educadores). Al Estado le queda la responsabilidad de las funciones de adjudicación de la gestión —a través de concursos públicos— el financiamiento y el control. Ha sido un modelo muy criticado, aunque como se ha visto anteriormente en un Box, el sistema tiene sus ventajas y sus desventajas.

En el trabajo, “Un debate teórico y su instrumentación política en la Provincia de San Luis”, Duarte y Yuli (2001) entienden que el objetivo de este tipo de escuelas, es promover una mejora en la calidad de la educación en el sector público bajo la premisa de que si se le dan espacios más amplios de autonomía en la gestión y en el plano pedagógico, los docentes podrán elaborar proyectos creativos de mayor calidad.

En lo que se refiere al marco legal estas escuelas fueron creadas por Ley N° 4914 en agosto de 1999. Se pusieron en vigencia en el año 2000.

Algunos aspectos centrales de esa Ley que nos ayudarán a entender cómo funcionan estas escuelas son:

- Las escuelas se crean por la necesidad de “generar innovaciones en la manera en que el Estado, se relaciona con la Comunidad Educativa” (...) “que es imperante fomentar alternativas de oferta educativa de calidad en las zonas de la Provincia más marginadas”.
- Se implementan “por el mecanismo de convocatoria pública de proyectos educativos (...) con el fin de promover la creatividad y la innovación en la elaboración de proyectos”.
- La gestión es “concesionada a asociaciones civiles sin fines de lucro, (...) a través de convocatorias públicas”, a cargo del Ministerio de Gobierno y Educación que tendrá como “único fin”, administrar el/los establecimiento/os.
- Cada Asociación Educacional elegida tiene garantizado el financiamiento total por parte del Estado, y no podrá imponer arancel alguno.
- Los docentes que decidan trabajar en estas escuelas, no tienen ninguna dependencia laboral con el Estado, “son empleados de las Asociaciones Educativas” que gozan de “plena libertad para adaptar su régimen laboral a las particularidades de la carrera laboral docente”.
- El Estado funciona como contralor con respecto al financiamiento, realizando una “supervisión continua y sistemática en base al logro del aprendizaje y competencia de los alumnos”, como de los “distintos aspectos normativos y legales a cumplir”.
- El financiamiento por parte del Estado se realiza a través de una “asignación por alumno o Unidad de Subvención Escolar” (USE). Esta corresponde a la provisión de ‘horas mínimas requeridas’ y varía de acuerdo al nivel educativo y la ubicación de la escuela.
- Las Asociaciones Educativas “deben proveer educación de calidad a partir del logro de aumentos sostenidos en los aprendizajes y competencias de los alumnos”, por lo que deben elaborar un Proyecto Educativo Institucional (PEI), que será guía del accionar de los educadores. El mismo debe ser presentado al llevarse a cabo la convocatoria pública.
- La Asociación Educacional cuyo proyecto sea seleccionado, obtiene por parte del Estado, la autorización de funcionamiento por cinco años. A su término, puede participar de un nuevo concurso para la renovación.
- Es “causal de revocación de autorización, la continuidad de resultados insatisfactorios en el desempeño de los alumnos, así como el uso indebido de los fondos recibidos”.

- Las sanciones se efectivizan a través de “multas, suspensiones del aporte de financiamiento o inhabilitaciones, y/o revocaciones de la autorización de financiamiento”. El Estado garantiza “siempre la provisión continua del servicio educativo”.

En el citado documento las autoras analizan uno de los centros educativos como caso paradigmático y señalan algunas de sus características básicas.

La elección del personal docente, por ejemplo, es considerada de suma importancia para alcanzar la calidad educativa. La misma se llevó a cabo a partir de la observación del desempeño de más de 200 docentes en dos cursos de capacitación, además de una entrevista personal profunda con los miembros del equipo fundador. Se tuvieron en cuenta ciertos criterios como:

- » la actitud hacia el trabajo en equipo
- » los niveles de participación y pertinencia hacia la tarea emprendida
- » la actitud hacia el aprendizaje
- » viabilidad y coherencia en las propuestas presentadas
- » experiencia en el trabajo en instituciones educativas
- » otros

En lo que respecta a la política salarial de la escuela, directivos y docentes acordaron un sueldo básico para el maestro y premios de acuerdo a su performance. La misma era evaluada en una grilla de desempeño profesional que incluye la siguiente escala de puntajes: la asistencia, 30; la puntualidad, 10; el compromiso, 15; la corrección en tiempo y forma de los trabajos, 5; el grado de implementación de los proyectos, 10; el seguimiento de los alumnos, 10; la coordinación de asambleas, 10 y el desarrollo del trabajo en equipo, 10.

A modo de autoevaluación, cada docente completa por mes estos ítems y el coordinador de ciclo (junto a los directivos), decide luego sobre el desenvolvimiento de cada docente al momento de liquidar los sueldos. Todos los docentes tienen el derecho de saber en qué rubro no les fue otorgado el premio, en el caso de que así ocurriese.

El aspecto fundamental que vemos en este sistema es que el salario está directamente relacionado con la evaluación del desempeño de la tarea de los docentes.

En los temas que se relacionan con la administración financiera y la gestión, la primera condición para la eficiencia administrativa es la transparencia de la información. En este sentido, tienen una auditoría externa curricular y contable, en la que se estudia tanto el desarrollo de las actuaciones curriculares como la evaluación de los gastos e inversiones realizadas. A esto se suma una publicación anual en los diarios locales sobre el balance financiero de la escuela.

En cuanto a la eficiencia del gasto, se destina la mayor parte del presupuesto al desarrollo de la propuesta pedagógica explicitada.

También es importante observar el modelo de liderazgo que se mantiene en las escuelas autogestionadas y en este caso particular que analizan Duarte y Yuli en el documento citado. Se intenta reducir la distancia entre quienes planifican y quienes ejecutan la tarea. Según sus principios, la producción se basa sobre el trabajo en equipo. Directivos y docentes diseñan juntos la organización curricular de su escuela que, en coordinación con la asociación de padres y otras or-

ganizaciones barriales, trata de reflejar los requerimientos de su comunidad y de sus alumnos.

Por último, el Centro bajo estudio ha desarrollado un esquema de medición de la gestión sumamente interesante: entienden que la calidad educativa da sentido a la cantidad de servicios educativos. La participación colectiva y el bien común orientan la acción y el interés individual.

En su Proyecto Educativo Institucional (PEI), este Centro ha fijado criterios para medir la gestión con respecto a cuatro ejes:

- los logros de aprendizajes de sus alumnos
- los equipos profesionales docentes
- los equipos institucionales de gestión pedagógica
- la gestión integral institucional

Este ejemplo es interesante en el sentido de que en él se han potenciado buena parte de los beneficios que puede brindar el sistema de escuelas charter en la medida de que han aprovechado al autonomía para realizar innovaciones en la didáctica, mejorar la eficiencia administrativa y establecer mecanismo de control. Por otro lado, han ideado en conjunto, directivos y docentes, un sistema de premios que estimula el trabajo y la profesionalidad. Naturalmente se trata de un ejemplo y es difícil a partir de él realizar generalizaciones.

Duarte y Yuli (2001)

Las escuelas charter puntanas, creadas por Ley Nº 4914 en agosto de 1999, se pusieron en vigencia en el año 2000.

Algunos aspectos centrales de esa Ley son:

- Las escuelas se implementan “por el mecanismo de convocatoria pública de proyectos educativos”.
- La gestión es “concesionada a asociaciones civiles sin fines de lucro, (...) a través de convocatorias públicas”, a cargo del Ministerio de Gobierno y Educación, que tendrá como “único fin” administrar el/los establecimiento/os.
- Cada Asociación Educacional elegida tiene garantizado el financiamiento total por parte del Estado y no podrá imponer arancel alguno.
- Los docentes que decidan trabajar en estas escuelas no tienen ninguna dependencia laboral con el Estado.
- El Estado ejerce como contralor con respecto al financiamiento, realizando una “supervisión continua y sistemática respecto al logro del aprendizaje y competencia de los alumnos” como de los “distintos aspectos normativos y legales a cumplir”.
- El financiamiento por parte del Estado se realiza a través de una “asignación por alumno o Unidad de Subvención Escolar” (USE).

Loa autores comentan un caso paradigmático de este tipo de escuelas a partir de determinados ejes destacados como la elección de personal, la política salarial, la autoevaluación, la eficiencia del gasto y el modelo de liderazgo. Es un ejemplo en el que se han potenciado los beneficios del sistema pero no debe ser fácilmente generalizado.

6.4. EXPERIENCIAS MICRO-COMUNITARIAS



Experiencias microcomunitarias son aquellas en las que, aprovechando ciertas características locales o de una comunidad particular en la que se logra cierto grado de autonomía y proactividad, se desarrollan experiencias escolares puntuales. En general, éstas no son estimuladas por el sistema educativo formal, sino más bien, emprendidas por actores sociales específicos. Puede ser el caso de una escuela aborígen o una escuela vinculada a una empresa recuperada que son dos de los casos que veremos a continuación.

- 1 Uno de ellos es el de la Unidad de Gestión Local Tercer Ciclo de la Educación General Básica Rural Aborígen, que surge de un trabajo publicado por la OEI (2002). Su autora, María del Pilar de la Merced, es Coordinadora General Técnico-Pedagógica de la Unidad de Gestión Local del tercer ciclo de educación general básica rural aborígen, Centro Educativo de Nivel Medio N° 2 para Comunidades Autóctonas y Sectores Marginales de Ramón Lista, Formosa. El trabajo se denomina “Unidad de Gestión Local Tercer Ciclo de la Educación General Básica Rural Aborígen”.
- 2 El otro, es el caso de una escuela que surgió en la fábrica metalúrgica recuperada IMPA, donde hay un bachillerato para adultos con especialización en cooperativismo y micro-emprendimientos a cargo de una cooperativa de docentes.¹³

Comenzamos por el primer caso citado: la experiencia educativa desarrollada en el noroeste de Formosa con alumnos del tercer ciclo de la Educación General Básica, un contexto rural de poca densidad demográfica y con población de mayoría wichí.

El proceso educativo que se inició con las comunidades de la localidad Ramón Lista en 1983, tiene como primer punto de referencia la creación del Centro Educativo de Nivel Medio N° 2 de El Potrillo. Para ello se creó una ronda de comunidades, con caciques y dirigentes wichí, con la condición de que ese proceso no les fuera ajeno.

Es decir que la escolarización secundaria fue requerida y conquistada por esta sociedad y legitimada desde el comienzo por el sistema educativo provincial. Lo importantes es que la comuni-

¹³ Para comentar este ejemplo se utilizó el artículo del diario Página/ 12 del martes 3 de marzo de 2004: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-33145-2004-03-23.html> y otro artículo de www.agenciawalsh.org/index.php/a/2007/10/06/festival_por_la_educacion_popular. Además se hizo una entrevista con el director de la escuela.

dad wichí se sumó a un proceso que le era ajeno para afirmar su derecho constitucional de participar en la educación de sus hijos. Esos esfuerzos confluyeron en la búsqueda de un enfoque de educación intercultural bilingüe.

En 1998, se produce un afianzamiento de la propuesta con mayor práctica en la gestión, con nuevas alternativas y también, con otros recursos. Habían ya varios egresados wichí, capacitados en la docencia, como maestros especiales en modalidad aborigen dispuestos a participar desde el rol de maestros tutores, con la responsabilidad de construir un nuevo proyecto educativo. En ese año, surge la posibilidad de crear los dos primeros centros para el tercer ciclo de la educación general básica rural aborigen.

Los cambios que, para esa época se estaban implementando en el sistema educativo argentino, fueron para esta autora favorables, ya que la propuesta de una educación intercultural bilingüe se definió como política educativa nacional, expresada con claridad y pertinencia desde el Consejo Federal de Educación en un documento “referido, en particular, a las sociedades y lenguas aborígenes”.

Es importante destacar que la localización del Tercer Ciclo Rural se hizo en espacios físicos autónomos para que los adolescentes y jóvenes provenientes de las seis o siete comunidades más cercanas a cada centro constituyeran su lugar de referencia, y consideraran la propuesta y la estructura como propias. Cada centro debía armar su propia identidad a partir de la impronta que los grupos de alumnos y los equipos de docentes le fueran confirmando.

Una conclusión central de la autora es la importancia de los docentes que se animaron a asumir nuevos roles, a integrarse en equipos como profesores itinerantes, (maestros tutores y maestros especiales en modalidad aborigen), concibiendo el Proyecto como propio.

En el trabajo está implícito un debate mencionado en el Módulo 3, alrededor del multiculturalismo, ya que hay una ilusión de la “integración híbrida” entre culturas, junto con un cierto desinterés por las condiciones de vida de los pobladores o por las razones estructurales de dichas condiciones. Se destacan los proyectos para mejorar el manejo de ganado o la instalación de pequeños apiarios (grupo de colmenas preparado en un terreno por un apicultor), pero no hay una discusión sobre el contexto. La experiencia es muy interesante y el esfuerzo realizado por la comunidad aborigen y sus maestros debe ser valorado. Sin embargo, en la manera en que se divulgan estos ejemplos falta a veces un debate más profundo sobre las condiciones del desarrollo, las relaciones sociales y el rol de la educación en dicho contexto.

Ahora nos ocuparemos del segundo caso: la escuela que surgió en la fábrica recuperada IMPA.

La fábrica IMPA está ubicada en el barrio porteño de Almagro. Ha sido recuperada y es gestionada en la actualidad por sus trabajadores. El coordinador de la escuela, el Profesor Nardullis y su equipo de la organización social Educadores Populares (organización multidisciplinaria dedicada a armar seminarios de formación docente, brindar talleres y crear bachilleratos para jóvenes y adultos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires) se propusieron en el 2003, armar un bachillerato de adultos para el barrio y para los trabajadores de fábrica a partir de una convocatoria de la fábrica IMPA y del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas.

En este contexto, trabajan desde una perspectiva de educación popular pensando a la escuela como organización social, como ámbito en el cual se forman sujetos políticos que encuentran las herramientas para pensar críticamente la sociedad. No se trata sólo de obtener un título, sino también de brindar las herramientas para que los egresados puedan transformarse en referentes en su barrio en su fábrica, y ejercer sus derechos ciudadanos.

A partir de este concepto de educación popular, no conciben a la escuela como un ámbito de reproducción y de naturalización de las relaciones sociales existentes, sino como un espacio de pensamiento crítico para poder entender qué es lo que está naturalizado en esta sociedad como la desigualdad y la exclusión. Es un modelo que se basa en la búsqueda de autonomía y tiene un claro espíritu anti-sistema. El plan pedagógico tiene una materia llamada “Introducción al Conocimiento de la Realidad Social Argentina”. La misma abarca el análisis de la realidad del espacio social en que funciona la escuela, y también el análisis de la formación, la gestión, la creación y el desarrollo de cooperativas de trabajo.

El título que obtienen los egresados de esta escuela se llama Perito Auxiliar en Desarrollo de Comunidades. Para poder otorgar este título oficial y a la vez evitar que el Estado designe a los docentes, la escuela debió formalizarse bajo el régimen de la educación privada.

El único aporte del Estado ha sido un subsidio aprobado por la Legislatura en el 2004 con el cual se llevaron a cabo obras de infraestructura.

En cuanto a la imposibilidad que pueden tener los alumnos en relación a la carga horaria por su actividades laborales, la escuela ofrece un circuito de módulos para dar cuenta de las materias que no pudieron cursarse presencialmente. Esto se hace a través de un equipo de docentes que trabaja con un material armado para esas situaciones, con encuentros programados, semanales o quincenales. Además, existe el circuito presencial y el circuito de apoyo escolar que funciona otros días, para evitar la deserción.

La escuela trabajó siempre con un plan experimental que consiste en una nueva modalidad de aprobación por materia (no por año), de modo que si el alumno no aprueba por lo menos tres materias no tiene que repetir, pudiendo cursar las materias que no haya aprobado al mismo tiempo que cursa las materias del año siguiente.

La escuela ha sufrido varios momentos difíciles, sobre todo en su relación con IMPA por los propios problemas del colectivo de la fábrica recuperada, y poco a poco se va transformando en un proyecto local no vinculado a la experiencia que le dio origen. Del ejemplo surge la importancia de incorporar la problemática socio-económica y las condiciones de vida, así como la búsqueda de autonomía. Hacen falta normas institucionales exógenas, lo cual obliga a un esfuerzo de construcción, que no siempre es fácil.

Experiencia educativa desarrollada en el noroeste de Formosa con alumnos del tercer ciclo de la Educación General Básica

- Contexto rural de poca densidad demográfica.
- Población de mayoría wichí.

La escolarización secundaria fue requerida y conquistada por esta sociedad y legitimada desde el comienzo por el sistema educativo provincial.

Esos esfuerzos confluyeron en la búsqueda de un enfoque de educación intercultural bilingüe.

Una conclusión central de la autora es la importancia de los docentes que se animaron a asumir nuevos roles.

Escuela que surgió en la fábrica recuperada IMPA

En el 2003, a partir de una convocatoria de la fábrica IMPA y del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, se armó un bachillerato de adultos para el barrio y para los trabajadores de fábrica.

- Trabajan desde una perspectiva de educación popular pensando a la escuela como organización social, como ámbito en el cual se forman sujetos políticos que encuentran las herramientas para pensar críticamente la sociedad.
- Conciben a la escuela como un ámbito de pensamiento crítico y tiene un claro espíritu anti-sistema.

El título que obtienen los egresados de esta escuela se llama Perito Auxiliar en Desarrollo de Comunidades. De la experiencia surge la importancia de incorporar la problemática socioeconómica y las condiciones de vida, así como la búsqueda de autonomía.

07.

COMENTARIOS FINALES

7.1. LOS PRINCIPALES ENFOQUES

Hemos intentado que queden claras algunas conclusiones sobre los principales enfoques:

1- Teoría del capital humano

El análisis costo – beneficio de la teoría del capital humano es una herramienta útil. Pero el cálculo de los beneficios se torna casi imposible porque los supuestos que hay que hacer son demasiados. Además, el enfoque se basa en un cálculo que muy pocos individuos realizan. Finalmente, no dice demasiado acerca de qué hacer cuando los mercados son ineficientes.

2- Educación y Estado benefactor

La educación tuvo un rol central en la posguerra, pero es claro que las posiciones keynesianas basadas en el Estado Benefactor son escasamente útiles para explicar los nuevos procesos mundiales. La economía de la educación surgida de esa matriz, corre una suerte parecida.

3- Educación y tecnología

- El evolucionismo contribuye poniendo en el centro el conocimiento y la innovación como procesos colectivos. Así formula ciertas demandas a la educación, que no han sido tomadas casi por la economía de la educación, pero sí por las instituciones y los gobiernos.
- Empresas, oficinas públicas y escuelas, deben construirse como sistemas innovadores, por donde debe circular conocimiento

- y debe enmarcarse el proyecto en el difícil contexto, para no quedarse en propuestas voluntaristas. La escuela es el inicio de ese largo camino de formación que debería desembocar en la difusión de los procesos innovadores.
- Pero este proceso sólo es posible si se parte de un diagnóstico realista que involucre las condiciones de vida de docentes y alumnos, en cada región.
- La CEPAL, la OEI y la UNESCO se hacen eco de estas propuestas.

4- Neoinstitucionalismo y descentralización

- El neoinstitucionalismo brinda muy pocos datos para garantizar el funcionamiento de los mercados. Sus propuestas, (principalmente la descentralización o los diversos mecanismos de incentivos), son formalidades que no explican el éxito o el fracaso de una estrategia.
- La suerte corrida por la descentralización educativa es similar a la de toda la reforma del Estado: la descentralización fue pobre, la participación limitada y la dependencia con el poder central sigue siendo fuerte a la vez que las asimetrías regionales son mayores.

5- En busca de autonomía

Los ejemplos denominados “micro-comunitarios” son muy interesantes, pero aún no han sido impulsados por los gobiernos.

7.2. PRINCIPIOS PARA LA PLANIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Si consideramos lo tratado, surgen algunos lineamientos que sirven para los planificadores del sistema educativo, para los funcionarios escolares y para los alumnos.

Un país como la Argentina debe tener una clara política de desarrollo con la que se proponga crecer de manera estable y que ese crecimiento se distribuya social, sectorial y regionalmente de modo que los distintos estratos de la población accedan a niveles de vida satisfactorios.

La educación es fundamental para lograr altos estándares de crecimiento y equidad, pero el modo en que esa contribución se realiza, (aludiendo a la relación entre educación y economía) cambia según las épocas y los proyectos políticos.

La clave está en el proceso más amplio de desarrollo del que el sistema educativo forma parte. En Argentina, la reforma educativa debe ser parte de una estrategia a seguir para resolver los problemas de la economía nacional, urbana y rural. Esto permitirá complejizar la producción y

umentar la población implicada en actividades complejas. Necesariamente, la periferia debe lograr procesos de producción avanzados para mejorar su equilibrio externo e interno. Si eso no sucede, la educación puede igualar en términos salariales, pero “para abajo”.

Para eso, hoy se requiere un sujeto capaz de realizar una búsqueda de flexibilidad productiva y de gestión, pero también de un mayor involucramiento. Estos esquemas dan lugar además a las redes.

Se busca un sujeto innovador, creativo, comprometido, capaz de emprender proyectos de producción de conocimiento, de contenido estético, retomando sus propias tradiciones, renovadas, con un buen mix de competencia y solidaridad.

En esos objetivos, el sistema educativo debe buscar su propia forma institucional que logre un buen equilibrio entre:

- el financiamiento público
- el rol de las cooperadoras
- el aumento del financiamiento directo de las familias o de actividades pagas en las escuelas públicas
- la comercialización de espacios escolares
- los sistema de sponsors
- eficientes y participativos esquemas de descentralización
- diversas formas de escuela (la escuela pública y la privada de tipo tradicionales, la autonomía, la escuela charter) con una forma de regulación del mercado laboral que proteja los derechos pero no genere rigideces indeseables.

Son necesarias escuelas adaptadas al cambio tecnológico y a la innovación, sobre todo –pero no únicamente– en los niveles superiores y en la formación profesional.

El modelo debe permitir e incentivar la reproducción de todas las experiencias basadas en la producción, la innovación y la autonomía, la capacidad crítica, la horizontalidad, la defensa de los propios intereses y con respeto de las identidades.

No se trata de dar más información, generar incentivos eficientes o de subsidiar para emparejar. Se trata de que una parte importante de la población se transforme en productora de valor.

Este proceso sólo es posible si el propio sistema se estabiliza en condiciones de vida aptas para docentes y alumnos, en cada región. Y con el despuntar de sujetos capaces de utilizar autónomamente el herramental a su disposición.

No se puede ya depositar en el Estado como un ente exógeno, una intervención tal que asegure esas condiciones. La relación entre desarrollo y educación es bidireccional, y los resultados dependen de la sociedad toda. De cada grupo social, de cada proyecto.

GUÍA PARA LA RELECTURA

Para que Ud. revise algunos conceptos, le ofrecemos una lista de preguntas y actividades que pueden guiar la relectura del material.

1. Explique la teoría del capital humano analizando las similitudes y diferencias con los supuestos de la teoría neoclásica que vimos en el Módulo 1.
2. Teniendo en cuenta las conclusiones que se adelantan en el texto sobre los cuadros de las remuneraciones en América Latina, analice la situación según cada país.
3. Analice el caso de las charter schools americanas a la luz del desarrollo conceptual del neoinstitucionalismo.
4. Reflexione sobre el papel que la formación profesional ocupa en las alternativas de desarrollo de los países latinoamericanos.
5. Considere las recomendaciones de la CEPAL sobre el lugar de la educación para una transformación productiva con equidad en relación al sistema educativo argentino o a la experiencia que Ud. ha tenido o tienen sus hijos en dicho sistema.
6. Relacione la propuesta de la UNESCO con la noción de desarrollo sostenible y desarrollo local que vimos en los módulos dos y tres.
7. Como vimos, Di Gropello analiza procesos de descentralización de la educación en siete países latinoamericanos, incluida la Argentina. De los procesos y tendencias generales que la autora señala, ¿cuáles son los que reconoce con mayor presencia en el sistema educativo argentino?
8. Analice y compare las experiencias relatadas por los dos ex Ministros de Educación de Chile y Brasil.

9. Resuma las principales diferencias entre las escuelas charter puntanas y las escuelas básicas tradicionales.

10. Reflexione sobre las experiencias microcomunitarias en relación al tema del desarrollo local visto en el modulo anterior.

BIBLIOGRAFÍA

AEDO, C. Y SAPELLI, C., (2001), “El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile”.

www.cepchile.cl/dms/archivo_1575_569/rev82_aedo_sapelli.pdf -

BLAUG, MARK, (1974) “OIT La educación y el problema del empleo en los países en desarrollo”. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

CARLSON, (2002), “Educación y mercado del trabajo en América Latina frente a la globalización”, Revista de la CEPAL nro 77, Santiago.

CINTERFOR/OIT (1990) “La formación profesional en el umbral de los noventa. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina”, Ed. CINTERFOR/OIT, Montevideo.

DELFINO, J. Y GERTEL, H (1996), “Modelo para la asignación de presupuesto estatal entre las universidades nacionales”, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Serie Estudios y Propuestas.

FAJNZYLBER, FERNANDO (1991) “Demanda Educativa que se Deriva de la Transformación Productiva con Equidad”, Ed. Boletín principal del PPE, N.º 26, Santiago, Chile en <http://www.cepal.org.ar/publicaciones/xml/0/4680/lcg1702e.html>

NASSIF, RICARDO (1981) “Las tendencias pedagógicas en América Latina” UNESCO en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/25681/26Sistema%20educativocap1.pdf>

OEI (2002), “Escuelas que hacen escuela. Historias de dieciséis experiencias”, <http://www.oei.org.ar> - <http://www.campus-oei.org/escuelas>

OVIDEO DUARTE, S. Y YULI, MA E., (2001), “Escuelas charter: un debate teórico y su instrumentación política en la Provincia de San Luis”, en KAIROS, revista de temas sociales, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales de la Universidad Nacional de San Luis, Año 5 Nro 8, 2do. Semestre.

RODRÍGUEZ, LIDIA, (2000), “Tendencias privatizadoras en la educación”, Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la CTERA, Boletín nº4.


SAPELLI, C., (2002), “La economía de la educación y el sistema educativo chileno”, Cuadernos de Economía, pontificia Universidad Católica de Chile, v.39 n.118 Santiago diciembre.

TEDESCO, JUAN CARLOS, (1981) Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina. UNESCO,
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/25681/26Sistema%20educativocap1.pdf>

TEDESCO, JUAN CARLOS (2003). „Los pilares de la educación del futuro“. En: Debates de educación (2003: Barcelona) [ponencia en línea]. Fundación Jaume Bofill; UOC.
<http://www.uoc.edu/dt/20367/index.html>

TETAZ, MARTÍN (2005), „Educación y Mercado de Trabajo“, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, nro 28, octubre,
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/documentos.htm>

UNESCO (2008) “Educación para el desarrollo sostenible: los países de América latina y el Caribe
http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-RL_ID=23896&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html



ECONOMÍA PARA EMPEZAR POR EL PRINCIPIO.

Una guía para aprender la economía y formular proyectos.

01. MÓDULO UNO

La economía y sus principales escuelas. La cuestión del mercado, el Estado y la tecnología.

02. MÓDULO DOS

Economía y desarrollo. Para entender las cosas desde la periferia

03. MÓDULO TRES

Desarrollo local. Mitos, realidades y propuestas.

04. MÓDULO CUATRO

Economía y educación. Dos disciplinas que van de la mano

05. MÓDULO CINCO

La estructura económica argentina. Para formular proyectos y que no nos sorprendan los cambios.

06. MÓDULO SEIS

Estructura sectorial y evolución reciente de los complejos productivos.

07. MÓDULO SIETE

El funcionamiento del Estado, las cuentas públicas y el financiamiento Educativo.

08. MÓDULO OCHO

El sector de la Construcción. Evolución y perspectivas de un sector fundamental en el desarrollo económico.

09. MÓDULO NUEVE

Cómo formular proyectos. Todos los conceptos de la economía puestos en función de nuestros planes.

04

Economía y educación. Dos disciplinas que van de la mano

Economía para empezar por el principio

*Una guía para aprender
la economía y formular proyectos*



Red Social
UOCRA
Unión Obrera de la Construcción
de la Provincia de Buenos Aires



**Fundación
UOCRA**
PARA LA EDUCACIÓN DE LOS
TRABAJADORES CONSTRUCTORES

- **01. MÓDULO UNO**
La economía y sus principales escuelas.
La cuestión del mercado, el Estado y la tecnología
- **02. MÓDULO DOS**
Economía y desarrollo.
Para entender las cosas desde la periferia
- **03. MÓDULO TRES**
Desarrollo local. Mitos, realidades y propuestas
- **05. MÓDULO CINCO**
La estructura económica argentina. Para formular
proyectos y que no nos sorprendan los cambios
- **06. MÓDULO SEIS**
Estructura sectorial y evolución reciente
de los complejos productivos
- **07. MÓDULO SIETE**
El funcionamiento del Estado, las cuentas públicas
y el financiamiento Educativo
- **08. MÓDULO OCHO**
El sector de la Construcción. Evolución y perspectivas
de un sector fundamental en el desarrollo económico
- **09. MÓDULO NUEVE**
Cómo formular proyectos. Todos los conceptos
de la economía puestos en función de nuestros planes

ISBN 978-987-1597-11-6



9 789871 597116