

BOLETIN DE LA ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACION



Número 39

Buenos Aires, Agosto de 1999

NOTICIAS DE LA CORPORACION

- **Fue designado un académico correspondiente en Córdoba** Pág. 2
- Sesiones públicas de la corporación Pág. 2
- Premio Academia Nacional de Educación Pág. 2

IDEAS Y TRABAJOS



"La educación, su financiamiento y la distribución del ingreso",

por el **Dr. A. Humberto Petrei**..... Pág. 3



"El proceso de transformación educativa. Situación y perspectiva",

por el **Prof. Alfredo Manuel van Gelderen** Pág. 13

EDUCACION EN LA ARGENTINA

- Estudiantes adultos en las escuelas argentinas Pág. 17

EDUCACION INTERNACIONAL

- La educación de adultos en el contexto mundial Pág. 19

VIDA ACADEMICA

- El **Dr. Porto** en la **Academia de Ciencias** Pág. 16
- Reconocen *"Servicios Distinguidos"* al **Prof. Salonia**..... Pág. 16
- 125 años de Normalismo en Buenos Aires..... Pág. 16

(...) La Academia se propone, asimismo, funcionar como agencia promotora de la creatividad y la innovación en materia educativa y como institución capaz de asumir la responsabilidad de una celosa custodia del cumplimiento de los valores y principios fundamentales expresados en la Constitución Nacional (...)
- De los objetivos de la Academia Nacional de Educación -

Comisión Directiva:

Avelino J. PORTO

Presidente

Gilda LAMARQUE DE ROMERO BREST

Vice-Presidente 1º

Héctor Félix BRAVO

Vice-Presidente 2º

Alfredo Manuel van GELDEREN

Secretario

Gregorio WEINBERG

Pro-Secretario

Luis Ricardo SILVA

Tesorero

María Celia AGUDO DE CORSICO

Pro-Tesoreira

Rosa MOURE DE VICIEN

Alberto C. TAQUINI (h)

Fernando STORNI S.J.

Vocales

Miembros de Número:

Prof. María Celia AGUDO DE CORSICO

Dr. Juan Carlos AGULLA

Dr. Jorge BOSCH

Dr. Héctor Félix BRAVO

Dr. José Luis CANTINI

Prof. Ana María EICHELBAUM DE BABINI

Dr. Ing. Hilario FERNANDEZ LONG

Dr. Pedro J. FRIAS

Prof. Alfredo Manuel van GELDEREN

Prof. Gilda LAMARQUE DE ROMERO BREST

Prof. Elida LEIBOVICH DE GUEVENTTER

Dr. Alberto Pascual MAIZTEGUI

Prof. Mabel MANACORDA DE ROSETTI

Dr. Fernando MARTINEZ PAZ

Prof. Rosa MOURE DE VICIEN

Dr. Humberto PETREI

Padre Miguel PETTY S.J.

Dr. Avelino J. PORTO

Dr. Horacio J. A. RIMOLDI

Dr. Horacio RODRIGUEZ CASTELLS

Prof. Antonio F. SALONIA

Dr. Luis Ricardo SILVA

Ing. Marcelo SOBREVILA

Padre Fernando STORNI S.J.

Dr. Alberto C. TAQUINI (h)

Dr. Juan Carlos TEDESCO

Dr. Jorge Reinaldo VANOSSI

Dr. Gregorio WEINBERG

Académicos Eméritos:

Mons. Guillermo BLANCO

Prof. Jorge Cristian HANSEN

Dr. Luis Antonio SANTALO

Académicos Correspondientes:

Dr. Gabriel BETANCOUR MEJIA, en Colombia

Dr. John BRADEMAS, en los EEUU

Dr. Ricardo DIEZ HOCHLEITNER, en España

Ing. Miguel Angel YADAROLA, en Córdoba

Fue designado un académico correspondiente en Córdoba

Se trata del Ing. Miguel Ángel Yadarola, prestigiosa figura nacional en la enseñanza de la Ingeniería

En su sesión del 2 de agosto, la Academia Nacional de Educación designó por unanimidad al ingeniero **Miguel Ángel Yadarola** académico correspondiente en la provincia de Córdoba. El nuevo miembro de la corporación asumirá tales funciones tras dictar públicamente su conferencia de incorporación.

Trayectoria

Egresado de la Universidad Nacional de Córdoba con los títulos de Agrimensor e Ingeniero Civil, el nuevo académico se ha preocupado desde los inicios de su vida docente y profesional por jerarquizar el ejercicio de la ingeniería. Este propósito ha orientado su desempeño tanto en ámbitos universitarios como en la vida profesional.

Inició su carrera docente en el Departamento de Física de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de su universidad y pasó por todas las jerarquías docentes, hasta concursar y obtener el cargo de Profesor Titular de la Cátedra de Física Experimental I. Al jubilarse, en 1995, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba lo designó Profesor Consulto. En la actualidad desarrolla su actividad docente como Profe-

sor Plenario de la Universidad de Belgrano.

También actuó, dentro del ámbito universitario, como consejero directivo de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y representó a su universidad en distintas comisiones nacionales y congresos científicos. Entre otras actividades, cabe destacar que de 1965 a 1969 integró, en nombre del Estado nacional, los tribunales de habilitación para los graduados de la Universidad Católica de Córdoba.

Profesionalmente, desarrolló una extensa carrera independiente dentro del ámbito privado. Además, desde temprano trabajó en las distintas corporaciones profesionales de su disciplina: el Centro de Ingenieros de Córdoba, el Consejo Profesional de la Ingeniería y Arquitectura de su provincia y la Junta Coordinadora de Consejos Profesionales de Agrimensura, Arquitectura e Ingeniería (la entidad que nuclea a todos los consejos profesionales del país).

En lo que hace específicamente a la enseñanza de la Ingeniería como disciplina académica, el ingeniero Yadarola participó de distintos congresos internacionales dedicados al tema. Asimismo participó como delegado y

directivo en distintos organismos nacionales, regionales y mundiales que federan a las distintas asociaciones de Ingeniería. Fue durante su presidencia en la Unión Argentina de Asociaciones de Ingenieros que se realizó el Primer Congreso Argentino sobre Enseñanza de Posgrado en Ingeniería (1978).

Participó como conferencista y panelista en numerosos congresos y en distintas instituciones educativas del país y del extranjero. Entre las distinciones que recibió se cuentan el Premio Argentino de la Ingeniería (1984) y el Premio Panamericano de la Ingeniería (1986). Además, desde 1992 es miembro correspondiente de la Academia de Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires y desde 1995 miembro de la Academia de Ciencias de Nueva York.

El nuevo miembro de la corporación es autor de casi un centenar de trabajos elaborados para reuniones científicas de su especialidad, muchos de los cuales se han publicado en revistas prestigiosas como la *Engineering Education* y el *Journal on Continuing Engineering Education*. Además, fue editor del *Boletín Enseñanza-Ingeniería* y el creador y editor del *Journal IDEAS*.

Sesiones públicas de la corporación

- Jornada de Reflexión Académica sobre «*El acceso a la universidad en la Argentina actual*», coordinada por la académica **María Celia Agudo de Córscico**. El 14 de septiembre, desde las 10 en el salón de conferencias de la Academia Nacional de Educación.

- Conferencia del académico **Horacio L. P. Rimoldi** sobre «*Información y cognición e información y creatividad*». El 4 de octubre, a las 18 y 30 en el salón de actos de la corporación.

- *XV Jornada sobre Colegios Universitarios*, organizada por el académico **Alberto C. Taquini (h)**. El 19 de octubre, desde las 14 en el salón de conferencias de la Academia Nacional de Educación.

Premio Academia Nacional de Educación

En fallo unánime, el jurado académico encargado de dirimir la quinta convocatoria del premio «Academia Nacional de Educación» lo declaró vacante. Esto significa que —a juicio del jurado— ninguno de los cinco trabajos recibidos sobre el tema en concurso («*Los agentes sociales y la transformación educativa*») alcanzaba la relevancia especial pertinente para acceder a la distinción.

El premio «Academia Nacional de Educación», establecido en 1994 para promover la labor desarrollada por las nuevas generaciones de investigadores del área educativa, se convoca bienalmente. Para el año 2000, en cambio, la Academia Nacional de Educación llamará a todos los investigadores del área a presentar trabajos para el premio «Domingo Faustino Sarmiento».

“LA EDUCACION, SU FINANCIAMIENTO Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO”

Por el Dr. A. Humberto Petrei

Conferencia pronunciada el 7 de junio de 1999 con motivo de su incorporación en reunión pública de la Academia Nacional de Educación

El propósito de estas notas es mostrar maneras eficientes de financiamiento de la educación y la forma de conciliar dichos mecanismos con principios de equidad en la distribución del ingreso. El trabajo, que comprende cinco secciones, incluye un recuento de las razones de intervención estatal en los mercados para alcanzar determinados niveles y composición de la educación. La primera sección presenta la evidencia empírica disponible sobre las tendencias recientes en materia de distribución del ingreso en América Latina y muestra el papel de la educación en tales tendencias. La segunda actualiza la discusión sobre los enfoques prevalecientes para asignar fondos en el sector, deteniéndose en las condiciones actuales creadas por la globalización. La tercera revisa los aspectos distributivos del gasto en educación. La cuarta ilustra con algunos ejemplos la necesidad de considerar simultáneamente eficiencia y distribución, y la quinta analiza con algún detalle alternativas del financiamiento universitario con la equidad como una preocupación central.

La educación es una cuestión tan importante en la vida de una sociedad que pocos se hacen la pregunta “¿por qué el Estado debe intervenir?”. En una economía de mercado, el principal instrumento de asignación de recursos son los precios, y habiendo rendimientos por invertir en una actividad, la participación o la intervención del Estado, que modifica las señales del sistema de precios, requiere una razón. Como en prácticamente todos los programas del Estado, en el caso de la educación hay argumentos de eficiencia y de equidad que justifican su actividad.

Por razones de eficiencia, la imperfección de los mercados de capitales indica la necesidad de intervención. Si los mercados de capitales funcionaran bien, y cada individuo pudiera anticipar su futuro ocupacional, cada uno invertiría en sí mismo hasta que su rendimiento esperado cubriera sus costos esperados, y podría hacerlo porque podría endeudarse mientras estudia y devolver el dinero cuando pase a ser parte de la fuerza laboral. Pero la realidad nos dice que esas condiciones ideales no se dan: hay tanto una falta de anticipación como de un adecuado funcionamiento de los mercados de capitales. Entonces, el Estado debe suplir esa falla proveyendo educación. De lo contrario el mercado produciría un nivel menor y seguramente una solución subóptima.

La educación es uno de los medios más poderosos con que se cuenta para redistribuir el ingreso, y uno de los instrumentos más fuertes para construir una sociedad democrática abierta y con buena movilidad vertical. La provisión de fondos para educación puede tomar la forma de un subsidio directo, vía demanda o vía oferta, o puede

tomar la forma de asistencia crediticia, o la de una desgravación impositiva. Pero, además pueden haber intervenciones que no impliquen transferencia de fondos, pero que modifican las condiciones de competencia en los mercados. A veces la intervención combina impuestos y subsidios procurando captar fondos de grupos que supuestamente se benefician con la educación para transferirlos a quienes los necesitan. En suma, cada tipo de intervención debe obedecer a un objetivo y esos objetivos deben descansar en una apreciación lo más clara posible de la realidad. Las líneas siguientes procuran arrojar luz sobre algunos de los aspectos centrales que sirven de base para la fijación de políticas.

Tendencias en la distribución del ingreso

En las últimas dos décadas en todos los continentes, en algunos más, en otros menos, se ha dado un fenómeno de concentración del ingreso. En América Latina la distribución del ingreso es una de las más desiguales del mundo. Y allí, el fenómeno de concentración ha sido particularmente severo, a pesar de las políticas de liberación y ajuste estructural que la mayoría de los países de la región han encarado.

Una medida simple para ilustrar cómo se distribuye el ingreso y para efectuar comparaciones en el tiempo lo constituye el coeficiente de Gini. Si los ingresos se distribuyen en forma totalmente equitativa, cada persona recibiría una misma proporción del ingreso. El coeficiente de Gini mide qué tanto se distancia la distribución efectiva de este patrón de referencia hipotética. Salvo las situaciones especiales en que se trabaja con modelos abstractos para análisis, como es el caso de los subsidios, el coeficiente de Gini varía entre cero y uno. Un valor alto indica mayor desigualdad que un valor bajo.

Prácticamente todos los países de América Latina tienen valores más altos para el coeficiente de Gini que los países de otras regiones. Hay una correlación entre nivel de ingreso y desigualdad en su distribución. En términos generales, a mayor ingreso corresponde una distribución más igualitaria. Aun cuando se introduzca esta corrección, América Latina aparece como un área donde la distribución del ingreso es menos igualitaria que en las otras regiones.

La siguiente tabla presenta de manera resumida el valor promedio del coeficiente de Gini para cuatro grandes regiones.

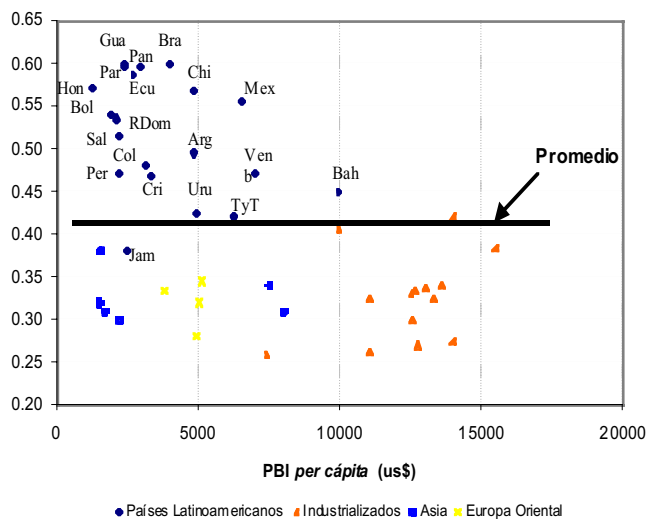
Tabla 1
Coefficiente de Gini: promedio ponderado para un grupo representativo de varias regiones

	Promedio	Varianza
Países industrializados	0,3319	0,3318
Asia	0,3618	0,4290
Europa del Este	0,2601	0,2218
América Latina	0,3660	0,5015

Fuente: Basado en Deininger y Squire, 1996. "A new data set measuring income inequality". The World Bank Economic Review, 10(3), pág. 565-91.

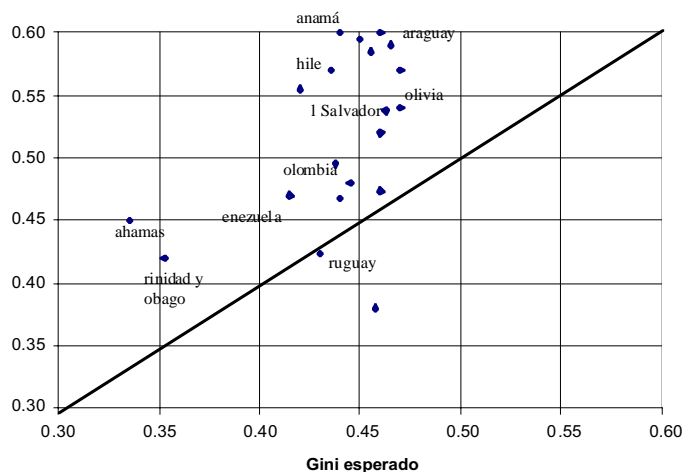
El **Gráfico 1** muestra a los distintos países ordenados por su ingreso per cápita y por el valor del coeficiente de Gini. Conforme al trabajo del BID que sirve de base a esta parte del trabajo, allí se ve que prácticamente todos los países de la región están por encima del promedio y están por encima del valor que les correspondería a una "norma" estimada en función del ingreso, calculada para aquellos países para los que se ha contado con información. El **Gráfico 2** sirve para poner esto un poco más claro. En el eje de las abscisas se muestra el valor del índice esperado o teórico conforme al nivel de ingreso de cada país y en el eje de las ordenadas el valor observado. Las observaciones a la izquierda y arriba de la línea de 45° reflejan que los países representados tienen un coeficiente de Gini que está por encima de la "norma".

Gráfico 1
Índice de concentración del ingreso



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares y Deininger y Squire (1996).

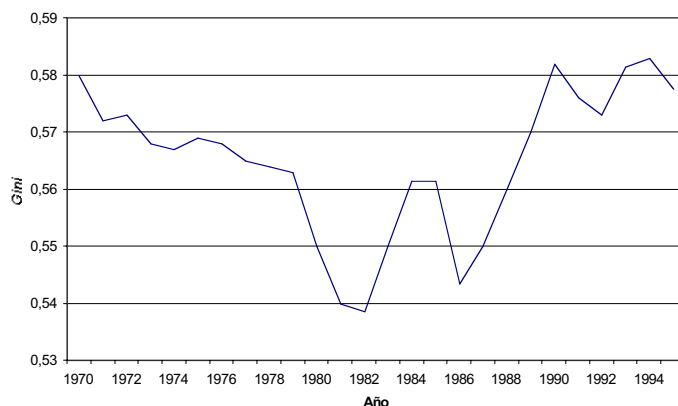
Gráfico 2
Concentración del ingreso observada y esperada según el nivel de ingreso



Fuente: Regresiones mundiales a partir de encuestas de hogares y Deininger y Squire (1996).

La situación en América Latina ha tendido a agravarse en los últimos 20 años. El **Gráfico 3** muestra cómo ha variado el coeficiente de Gini en el período 1970-95. Entre 1970 y 1982 hubo una mejora en la distribución del ingreso, pero la crisis de la deuda precipitó una interrupción del crecimiento económico de la región y produjo una serie de desequilibrios fiscales y en los mercados de trabajo y de capital, creando nuevas condiciones.

Gráfico 3
Concentración del ingreso y pobreza en América Latina, 1970-1995



Fuente: Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995". Serie de Documentos de Trabajo No. 357. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. (1997).

Esas nuevas condiciones llevaron a una creciente concentración del ingreso que ha continuado con pocos altibajos. En la última década la mayoría de los países de la región han puesto en práctica políticas de ajuste, han abierto sus economías, liberado precios, completado importantes procesos de privatizaciones y han flexibilizado sus mercados laborales. Para algunos, todo este sacrificio ha servido de poco. Sin embargo, debe evaluarse qué hubiera sucedido si no se hubieran dado todas esas reformas; seguramente el proceso de concentración hubiera sido aún más fuerte. Recuérdese solo la eliminación del impuesto inflación, y qué no decir de las otras medidas que han mejorado la posición de los consumidores.

Lo relativo a distribución del ingreso obedece a varios factores. La forma como se distribuye la propiedad naturalmente juega un papel central y explica, en buena medida, lo que pasa en la región. Pero hay otros factores que contribuyen a explicar el comportamiento entre regiones, y aquí podemos identificar cuestiones demográficas como el tamaño de la familia, y el nivel de educación que alcanza cada individuo. Esto es un factor muy importante en explicar la distribución del ingreso derivado del trabajo.

Un estudio reciente del BID, realizado sobre la experiencia de trece países para dos subperíodos 1986-1991 y 1991-1995¹, separa los factores explicativos en políticas macro y estructurales, y en formación de capital humano. Dicho estudio concluye que las políticas macro han favorecido a los grupos de menores ingresos en mayor medida que a las clases más altas, pero que la característica que ha tomado la formación del capital humano ha sido regresiva para los sectores de menores ingresos y ha coadyuvado al aumento de los ingresos de los grupos de ingresos más altos.

Vale la pena incluir una reflexión adicional que hace a la competitividad de la región. En un período de aproximadamente treinta años, el promedio de años de educación de la población de América Latina ha pasado de 3,3 en la década del 70 a 4,8 en la primera parte de la década del noventa. Los países del Este Asiático, partiendo de un nivel comparable al de América Latina, registran en la primera parte de la década del noventa un promedio de más de 6 años de educación. La principal diferencia surge en la educación secundaria, donde una proporción considerablemente más alta de la población ha completado o ha cursado parte de ese nivel educativo.

En suma, se ha producido en América Latina un fenómeno de creciente concentración del ingreso, en buena medida explicado por la forma como se accede a la educación. La región enfrenta un desafío importante para un aumento de su competitividad, que se acentúa con

	América Latina	Este Asiático
Sin educación	23,6	20,1
Educación Primaria		
Completa o incompleta	50,8	43,8
Educación Secundaria		
Completa o incompleta	16,9	28,0
Educación Superior		
Completa o incompleta	8,6	8,2

Fuente: BID. América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 1999, pág. 46.

el fenómeno de globalización. Estos dos hechos dan suficientes elementos para un replanteo profundo de las políticas educativas que sigue la región.

La asignación de fondos, aspectos de eficiencia

Cualquier decisión de asignación de fondos requiere que se analicen los aspectos de eficiencia y de distribución. En esta sección se pasa revista a los aspectos de eficiencia. El planeamiento de la educación ha seguido básicamente dos rutas alternativas, aunque no excluyentes.

Un método para obtener orientación sobre la asignación de recursos consiste en la estimación de requerimientos de mano de obra, calculados en base a proyecciones de la composición de la producción y de coeficientes técnicos por unidades de producto. Este enfoque tiene una serie de limitaciones y como tal ha servido de guía apenas adecuada para asignar recursos.

Otro método, que atiende a los mecanismos de mercado, trabaja con cálculos de la tasa de rendimiento en educación, para lo cual se recurre a estimaciones de perfiles de edad-ingreso. El cálculo de

	Social			Privada		
	Primaria	Secundaria	Terciario	Primaria	Secundaria	Terciario
Africa (Subsahara)	24,3	18,2	11,2	41,3	26,6	27,8
Asia*	19,9	13,3	11,7	39,0	18,9	19,9
Europa/Medio Oriente/Africa del Norte*	15,5	11,2	10,6	17,4	15,9	21,7
América Latina/El Caribe	17,9	12,8	12,3	26,2	16,8	19,7
OECD	14,4	10,2	8,7	21,7	12,4	12,3
Promedio Mundial	18,4	13,1	10,9	29,1	18,1	20,3

* Países no miembros de la OECD. *Fuente: George Psacharopoulos, 1994. World Development, Vol. 22, No. 9, pp. 1325-1343.*

estos perfiles sirve para saber de qué manera se incrementa, para distintos individuos, su capacidad de ganar dinero en función de los años de educación cursados. Un número considerable de estudios para distintos países ha permitido tener una idea general de lo que ocurre con el uso de los recursos por niveles de educación y en algunos casos por profesiones.

Una limitación del enfoque basado en los perfiles de edad-ingreso radica en que éstos se estiman en un momento dado, y normalmente se supone que las condiciones de ese momento habrán de prevalecer en el futuro. Un enfoque más realista procuraría ver qué pasa con esos perfiles de edad-ingreso en distintos momentos en la vida de una persona, y aquí una combinación de los dos métodos podría ser una vía para trabajar con una especie de enfoque dinámico del método de tasas de rendimiento.

Los resultados de distintos estudios son bastante coincidentes. Prácticamente sin excepción la tasa de rendimiento en educación primaria es más alta, considerablemente más alta, que las tasas que se observan en los otros niveles. En todas las regiones del mundo este fenómeno aparece con nitidez. Le sigue en orden de importancia la educación secundaria, y finalmente la universitaria. Cuando se considera la diferencia entre la tasa de rendimiento social y la tasa de rendimiento privada, si bien en términos absolutos se mantiene ese orden, en términos relativos, en la mayoría de los casos, aquellos que tienen educación universitaria obtienen sobre los otros grupos una ventaja importante. **La Tabla 3** presenta datos sobre tasas de rendimiento en educación para varias regiones.

Cuando las tasas de rendimiento se agrupan por niveles del ingreso medio de los países se observa que el rendimiento baja a medida que aumenta el nivel de ingresos. En el caso de los países de ingresos altos, la tasa de rendimiento en educación universitaria se acerca a la tasa de rendimiento en capital físico.

Los cambios a lo largo del tiempo en las tasas de rendimiento revelan un fenómeno importante. La tabla siguiente presenta datos a nivel mundial para un período de 15 años. En todo ese período la inversión en capital humano ha crecido más rápido que el stock de capital físico. A medida que se agrega más de un factor que de otro, la tasa de rendimiento de aquél deberá decrecer. Y esto es lo que ha

ocurrido, con excepción del nivel universitario donde la tasa de rendimiento privada ha aumentado. Esto obedece al hecho de haberse mantenido una demanda importante en ocupaciones que requieren formación universitaria, pero especialmente porque quienes estudian en la universidad han sabido mantener una alta participación en los subsidios que distribuye el Estado. La siguiente tabla es elocuente en ese sentido.

Nivel educacional	Social	Privado
Primario	-8,2	-2,0
Secundario	-5,7	-1,9
Terciario	-1,7	1,7

Fuente: George Psacharopoulos, 1994. Op. cit.

El conocimiento de las tasas de rendimiento en educación sirve de una buena guía para la orientación del gasto. Aquí se ha dado un ejemplo de su uso a un nivel muy alto de agregación, pero en el fondo, el mismo enfoque puede seguirse a niveles más especializados y aun para el tratamiento y evaluación de programas particulares. La diferencia entre las tasas de rendimiento privada y social muestra la enorme disparidad que muchas veces traen aparejados distintos programas del sector y por ende la necesidad de cuidar en cada caso y en forma simultánea los aspectos de eficiencia y distribución del ingreso.

El aspecto distributivo

El impacto distributivo de los gastos en educación se estudia a partir de un cálculo de los subsidios que se distribuyen por la vía presupuestaria y de estimaciones sobre la distribución del ingreso, generalmente en base a encuestas sobre ingresos de los hogares.

El subsidio por alumno se toma por el promedio del gasto presupuestario para cada nivel más una estimación por el uso del capital

Ingresos	Ingreso medio Per cápita (U\$S)	Social			Privada		
		Prim.	Secund.	Terciario	Prim.	Secund.	Terciario
Bajos (\$610 o menos)	299	23,4	15,2	10,6	35,2	19,3	23,5
Medios bajos (hasta \$2.449)	1.402	18,2	13,4	11,4	29,9	18,7	18,9
Medios altos (hasta \$7619)	4.184	14,3	10,6	9,5	21,3	12,7	14,8
Altos (\$7.620 o más)	13.100	n.d.	10,3	8,2	n.d.	12,8	7,7
Promedio Mundial	2.020	20,0	13,5	10,7	30,7	17,7	19,0

Fuente: George Psacharopoulos, 1994. Op.cit.

asignado a ese nivel (edificios, muebles, etc.). Las encuestas sobre ingresos generalmente contienen datos sobre el número de miembros del grupo familiar que concurre a la escuela al momento de la encuesta. Existen estudios de este tipo para varios países y para el caso de América Latina se cuenta con estimaciones para varios puntos en el tiempo. Ha parecido útil incluir los principales datos de cuatro países latinoamericanos para dos puntos en el tiempo.

El análisis del impacto distributivo puede hacerse de distintas maneras. Una forma simple y práctica, que es de aceptación general, es comparar las diferencias entre la distribución del ingreso de las familias en dos situaciones supuestas, una con el subsidio y otra sin el subsidio que se estudia. Para un estudio simplificado y para hacer comparaciones, además de mostrar las distribuciones respectivas en términos porcentuales, se recurre a una medida abarcativa: el coeficiente de Gini.

Para el sector educación en su conjunto, en general los subsidios tienen un importante impacto redistributivo. Este impacto, en presencia de una tendencia a una mayor concentración del ingreso, parece haberse acentuado. La tabla siguiente muestra los resultados, para dos momentos, sobre la manera cómo se distribuyen los subsidios en educación incluyendo todos los niveles. La población aparece clasifi-

cada por niveles de ingresos de menor a mayor y para cada nivel el porcentaje del subsidio total recibido. En la última línea aparece el coeficiente de Gini del subsidio. En tres de los cuatro países se nota un aumento en su contribución del gasto en educación a una distribución más equitativa del ingreso.

Es importante señalar la diferencia de los coeficientes de Gini para el subsidio y para el ingreso. En prácticamente todos los casos el coeficiente para los subsidios es negativo, indicando que éstos se distribuyen inversamente proporcional a la distribución del ingreso. En otros términos, los grupos de menores ingresos reciben un porcentaje mayor del subsidio que los grupos de ingresos más altos.

El impacto redistributivo varía según los niveles educativos; es fuertemente redistributivo para el nivel primario y su efecto es importante, aunque menor, en el caso del nivel secundario. Los cambios en el tiempo no han sido particularmente importantes. En cambio, en el nivel universitario no tiene prácticamente efecto alguno: los subsidios se distribuyen bajo un patrón bastante similar al que tiene la distribución del ingreso. Las tablas siguientes muestran cómo se distribuyen los subsidios en educación por niveles y para el total.

En el caso de la educación universitaria, en general el subsidio se

Tabla 6
Distribución de los subsidios en educación por tramos de ingresos; suma de tres niveles
-años seleccionados-

	Argentina		Chile		Costa Rica		Uruguay	
	1980	1993	1984	1990	1983	1986	1983	1989
1º Quintil	25,3	28,6	25,8	30,9	19,9	15,7	31,4	32,9
2º Quintil	19,9	21,1	22,6	25,3	22,4	18,4	21,0	21,1
3º Quintil	17,9	17,8	18,5	19,6	16,7	19,6	17,9	16,8
4º Quintil	17,0	18,9	15,0	14,6	21,0	23,8	16,2	14,6
5º Quintil	16,9	13,5	18,1	9,5	19,9	22,5	13,5	14,6
Coefficiente de Gini	-0,1023	-0,1290	-0,0916	-0,2141	-0,0060	-0,0757	-0,1623	-0,1725

Fuente: A. Humberto Petrei, 1996. *Distribución del ingreso: el papel del gasto público social. CEPAL/PNUD, Serie Política Fiscal No. 81.*

Tabla 7
Educación primaria: distribución de los subsidios por tramos de ingresos
-años seleccionados-

	Argentina		Chile		Costa Rica		Uruguay	
	1980	1992	1984	1990	1983	1986	1983	1989
1º Quintil	39,9	37,0	36,7	35,7	34,7	30,0	45,0	51,6
2º Quintil	24,5	23,2	27,8	26,9	27,3	27,0	26,1	22,2
3º Quintil	15,8	15,4	18,8	18,1	19,1	22,0	13,9	12,7
4º Quintil	11,4	15,3	11,4	12,6	11,7	13,0	7,6	9,8
5º Quintil	8,6	9,4	5,4	6,7	7,2	8,0	7,4	3,7
Coefficiente de Gini	-0,3028	-0,2537	-0,3155	-0,2892	-0,2824	-0,2320	-0,3750	-0,4323

Fuente: A. Humberto Petrei, 1996. *Distribución del ingreso: el papel del gasto público social. CEPAL/PNUD, Serie Política Fiscal No. 81.*

distribuye de manera tal que no se diferencia radicalmente de la distribución del ingreso. En los países estudiados esto se ha mantenido en el tiempo, con excepción de Chile que en el cálculo para el año 1990 muestra un cambio notable, caso que refleja una reforma donde los subsidios pasaron a distribuirse teniendo como factor el nivel del ingreso.

Un nuevo escenario y la formación a nivel secundario

El fenómeno de globalización al que asistimos ha agregado un elemento de considerable dinámica en el mercado de trabajo. Ha demostrado la necesidad de contar con una fuerza laboral altamente flexible capaz de adaptarse a una demanda que cambia continuamente. Un componente importante de la educación es, en consecuencia,

la preparación en conocimientos básicos que permitan una adaptación del trabajador a distintas condiciones y circunstancias y a un reentrenamiento en etapas posteriores a las de su formación inicial. La oferta tiene que adaptarse continuamente. La creación de esa fuerza laboral flexible tiene que hacerse tanto a través de la formación que se provee (fuerte formación lógica, desarrollo de trabajo en equipo, buena capacidad de comunicación y de negociación, etc.), como a través de programas que reentrenen frecuentemente la mano de obra que ya está incorporada al proceso productivo.

En el mundo industrializado la participación de la mano de obra no especializada en el total de los costos ha bajado considerablemente. Antes de la década del setenta contaba con un 25 por ciento, mientras que actualmente varía entre un 5 y un 10 por ciento. Este cambio, unido

Tabla 8
Educación secundaria: distribución de los subsidios por tramos de ingresos
-años seleccionados-

	Argentina		Chile		Costa Rica		Uruguay	
	1980	1992	1984	1990	1983	1986	1983	1989
1° Quintil	26,4	21,9	21,0	26,8	18,6	17,8	24,7	30,3
2° Quintil	21,1	20,8	27,5	31,4	26,7	21,4	21,0	28,9
3° Quintil	21,0	21,4	22,5	21,5	20,8	23,1	23,6	17,6
4° Quintil	17,7	21,4	19,2	14,2	22,5	21,2	18,9	14,2
5° Quintil	13,8	14,5	9,7	6,10	11,4	16,5	11,8	8,9
Coefficiente de Gini	-0,1142	0,058	-0,1238	-0,2344	-0,0744	-0,0112	-0,1116	-0,2269

Fuente: A. Humberto Petrei, 1996. *Distribución del ingreso: el papel del gasto público social. CEPAL/PNUD, Serie Política Fiscal No. 81.*

Tabla 9
Educación universitaria: distribución de los subsidios
por tramos de ingresos
-años seleccionados-

	Argentina		Chile		Costa Rica		Uruguay	
	1980	1992	1984	1990	1983	1986	1983	1989
1° Quintil	8,3	8,3	5,5	22,8	4,1	1,7	7,2	5,4
2° Quintil	9,1	7,9	6,7	15,8	13,3	9,1	6,7	7,1
3° Quintil	17,5	14,4	14,4	21,8	10,6	15,5	17,2	21,5
4° Quintil	27,1	32,7	19,6	19,9	30,3	35,0	34,8	24,3
5° Quintil	38,1	36,8	53,7	19,7	41,7	38,7	34,1	41,8
Coefficiente de Gini del subsidio	0,3104	0,3254	0,4365	-0,0084	0,3688	0,3996	0,3277	0,3593
Coefficiente de Gini del ingreso	0,322	0,408	0,506	0,444	0,368	0,397	0,345	0,353

Fuente: A. Humberto Petrei, 1996. *Distribución del ingreso: el papel del gasto público social. CEPAL/PNUD, Serie Política Fiscal No. 81.*

a que gran parte del entrenamiento se hace ahora en las propias empresas, ha llevado a refocalizar la política respecto a la escuela primaria. La provisión de entrenamiento por parte de las firmas reconoce como preconditiones empleados y obreros preparados para poder recibirla, y eso requiere al menos una buena escuela primaria. Aunque ahora para una persona resulta poco haber completado la educación primaria como medio de asegurarse un lugar en la fuerza laboral, ésta es imprescindible para acceder a la escalera que configura la actual organización industrial.

La mayoría de los países dedican importantes recursos a la escuela secundaria de tipo general, aquella que prepara para el acceso a carreras universitarias, aun cuando pueda tener una cierta orientación (humanista, comercial, científica, etc.). La relativa poca inversión en adiestramiento de tipo técnico, a veces llamado vocacional, discrimina contra alumnos generalmente menos favorecidos en sus condiciones de aprendizaje. Con frecuencia se ha recurrido a impuestos para financiar este tipo de educación, con gravámenes a cargo de empresas medianas y grandes, generalmente sobre la base de los salarios pagados. Este tipo de financiamiento agrega un factor de discriminación en contra de estudiantes generalmente desaventajados. Puede decirse, bajo supuestos razonables, que este tipo de impuestos, en el proceso de traslación, incide finalmente en el trabajo ocupado en el sector gravado. De modo que aunque aparentemente esos impuestos sean pagados por las empresas, éstos terminan siendo pagados por los obreros que supuestamente han recibido entrenamiento en los programas de formación vocacional, pagos que no efectúan quienes concurren a la escuela secundaria general.

El subsidio al entrenamiento vocacional se justifica porque hay efectos externos: un grupo de trabajadores mejor preparados va a tener efectos favorables en la productividad de los restantes trabajadores; el subsidio puede permitir entrar en la fuerza laboral a jóvenes que se ven frenados por la existencia de legislación social (salarios mínimos, protección en horas de trabajo, etc.) que pone su salario por encima de su productividad; la situación ya mencionada, de ineficiencia en los mercados de capital, y podría agregarse la necesidad de neutralizar la aversión al riesgo.

El financiamiento de la educación requiere canalizar recursos no solo a los sectores donde la rentabilidad social sea más alta sino también que debiera estar en condiciones de orientar las características y la calidad de la educación que se presta a distintos niveles. La idea de descentralizar y de aumentar la participación del sector privado en la programación y en la provisión de servicios educativos responden a esa idea general. El sector privado tiene una ventaja clara sobre el sector público en organizar entrenamiento específico, por ello es aconsejable su participación.

La educación universitaria

En Argentina, así como en varios otros países, existe una concepción generalizada sobre la gratuidad de la educación universitaria. En Argentina hay una génesis clara en la Reforma Universitaria. El acceso libre a la universidad ha sido visto como algo esencial para permitir que hijos de hogares de todas las clases sociales puedan acceder a esa formación. Este mecanismo tiene, como motor de capilaridad social, severas limitaciones e incluso puede tener efectos adversos a los buscados.

El sistema gratuito de enseñanza universitaria crea la necesidad de un racionamiento: al proveerse un servicio por un precio mucho menor que el de su costo, habrá un exceso de demanda. Debe

entonces haber un mecanismo de racionamiento. La alternativa es con frecuencia un deterioro en la calidad del servicio. En uno o en otro caso, el acceso a la educación queda limitado y puede llegar a producirse una selección inversa a la buscada: los alumnos de bajos ingresos tendrían acceso solo a una educación de menor nivel. Debe recordarse que los costos directos son sólo una parte de los costos totales de educación y que en promedio no representan más de un tercio del total. La parte más importante del costo corresponde a los ingresos que el estudiante deja de percibir mientras estudia. Salvo raras excepciones, en América Latina son muy reducidos los programas de becas diseñados para incentivar a los más capaces y para permitirles estudiar en un plano de igualdad con el resto.

América Latina ha debido experimentar ajustes presupuestarios muy severos que han hecho sentir sus efectos sobre el sector educación. Sin embargo, los presupuestos del nivel universitario con frecuencia han sufrido una reducción relativamente menor que la de los otros niveles.

Hay una cuestión de equidad particularmente importante. La provisión de educación a un precio menor que su costo implica un subsidio. Como se ha visto, mientras que los subsidios en educación primaria y secundaria tienen efectos distributivos favorables, los subsidios en educación universitaria mantienen o acentúan las diferencias en la distribución del ingreso. En promedio, dos tercios de los estudiantes universitarios provienen de hogares de ingresos medios-altos y altos.

Para contribuir a la eficiencia y a la equidad del gasto en educación parece legítimo que los estudiantes que provienen de hogares de ingresos medios-altos y altos se hagan cargo de una parte de los costos. Lo ideal sería que, al mismo tiempo, hubiera un sistema de becas que permitiera a los estudiantes capaces y sin recursos, poder estudiar sin los altos sacrificios que conlleva seguir una carrera y trabajar al mismo tiempo. Esto guardaría una mayor correspondencia con los fundamentos que inspiran el principio de la Reforma Universitaria que comentamos; esto es, considerar a la universidad como un mecanismo que facilita la movilidad social.

Una forma de evitar dar un subsidio a quienes más tienen, sería cobrar un arancel o una matrícula. Y para asegurar la gratuidad para quienes no tienen recursos, habría que exceptuar del pago a quienes provienen de hogares cuyos ingresos totales no superen cierta suma. Pero esto puede ser difícil de instrumentar. Para declarar la elegibilidad al acceso gratuito, habría que probar que la familia del estudiante no tiene ingresos suficientes, y esto llevaría a la necesidad de tener que certificar la falta de recursos, algo que se asemeja a requerir un certificado de pobreza.

Una forma práctica de materializar aquel cobro es a través de una vía indirecta. Un mecanismo propuesto por el autor en varias ocasiones consiste en cobrar una sobretasa en los impuestos directos (impuestos a las ganancias e impuesto a la riqueza) a aquellos que tienen hijos en la universidad pública. Quienes tienen ingresos suficientes pagarían en proporción a sus recursos, tal vez hasta un máximo que podría fijarse en proporción al costo promedio de proveer educación universitaria. De esa manera, quienes tienen ingresos limitados, automáticamente no pagan y no hay necesidad de presentar certificado alguno. Así, al registrarse, lo único que tendría que proporcionar el alumno sería el número de inscripción impositiva de sus padres.

Si se aplica el impuesto solo al 25 por ciento de población con

ingresos más altos y, suponiendo niveles de evasión en esos niveles del 25 por ciento, con una sobretasa impositiva muy moderada del 1-2 por ciento, podría financiarse una proporción importante (25-30 por ciento) del presupuesto universitario.

La factibilidad de este impuesto y, en general, de cualquier método para cobrar por la educación universitaria, descansa en dos condiciones principales: la capacidad de pago y la disposición a pagar. La capacidad de pago queda demostrada por la tasa moderada sobre el ingreso total por familia con miembros en la universidad a la que estarían sujetos solo los grupos de ingresos más altos.

La disposición a pagar descansa en el hecho de que el ingreso está altamente correlacionado con el nivel de educación. Las personas que deciden concurrir a la universidad tienen la expectativa de tener ingresos más altos en el futuro. En el caso de Argentina, estas expectativas están suficientemente fundadas. Para este trabajo se hizo un estudio sobre las diferencias en los ingresos promedios para distintas cohortes de 10 años, y se encontró que los ingresos de los graduados universitarios son aproximadamente un 50 por ciento más altos que los ingresos de aquellos que han completado la escuela secundaria. El Apéndice (véase Tablas A-1 y A-2) incluye información sobre los diferenciales relativos de ingresos entre perceptores de ingresos típicos con varios niveles de educación. Se puede llegar a la misma conclusión estudiando las tasas de rendimiento de educación universitaria. Estimaciones simples hechas para este trabajo muestran que la tasa privada de rendimiento en educación es de alrededor del 10 por ciento cuando el cálculo se hace empleando los perfiles de edad-ingreso de 1990, y del 12 por ciento utilizando información para 1993. Estas tasas, no incluyen ningún tipo de ajuste por el componente consumo de la educación.

La vigencia del principio reformista va creando un problema serio a las posibilidades competitivas de la Argentina en un mundo globalizado. El país verá mermada su competitividad con un sistema de educación universitaria cuya calidad no resulta comparable a la de los otros países con los que aspira competir. Internamente, la sociedad se va volviendo más estratificada, los estudiantes que provienen de hogares de mayores ingresos irán en forma creciente a las universidades privadas que puedan brindarles una enseñanza de mayor calidad, y a la universidad estatal concurrirán los de menores recursos. Tanto razones de eficiencia como cuestiones de equidad muestran que es conveniente recuperar parte de los costos de la educación universitaria.

A modo de cierre

Lo visto en la última sección es un ejemplo que ilustra lo difícil que es formular políticas educacionales amparadas en un buen análisis económico. Los economistas han estado acostumbrados a separar nítidamente los aspectos de distribución de los de eficiencia. Esto es necesario para entender cada fenómeno y poder diseccionar distintos efectos y atender a las mejores soluciones. Pero por encima de cualquier esfuerzo de abstracción que se haga el mundo real ofrece otro panorama. Normalmente cada alternativa que se analiza contiene ingredientes y derivaciones tanto distributivas como de eficiencia, y el que formula una política o debe decidir entre alternativas no tiene un campo infinito de soluciones, tiene solo dos o tres opciones y en cada opción hay una mezcla de aquellos efectos.

El ejemplo ilustra cómo en una medida determinada pueden combinarse varios objetivos y al mismo tiempo satisfacer fuertes restricciones prácticas. Se ha señalado que hay un fenómeno de

concentración del ingreso que continúa, y que mientras el gasto en educación en los niveles primarios y secundarios, tiende a corregir esa concentración, el gasto a nivel universitario no tiene efecto redistributivo. Las cifras indican que los grupos que van a la universidad han sabido mantener en el tiempo una parte importante de su posición privilegiada, como lo muestra la tasa de rendimiento privada que es la única que ha aumentado. El fenómeno de globalización pone una nota de alerta sobre la manera como se distribuyen los recursos frente a la pérdida potencial de competitividad en donde la formación universitaria desempeña un papel crucial. La dificultad de recuperar costos de manera directa muestra como vía posible un camino indirecto: el de la imposición bajo el principio del beneficio.

Los párrafos anteriores han permitido ilustrar algunos de los rasgos salientes en materia de financiamiento educacional. En el caso de Argentina, cuya experiencia guarda relación con la realidad de una buena parte de los países de América Latina, la situación general puede caracterizarse así: una economía cada vez más abierta, con una demanda que cambia con frecuencia y una estructura productiva también sujeta a cambios rápidos, un alto grado de desocupación y una asignación de recursos en el sector educación que no responde a claros criterios de eficiencia y equidad.

A nivel global es necesario dedicar más recursos a la educación y aumentar su eficiencia. Conforme ha quedado señalado, América Latina está experimentando un retraso relativo en el esfuerzo educacional medido por el número de años promedio de educación de su población; con economías cada vez más abiertas y con un creciente fenómeno de globalización el continente va a ir perdiendo ventajas competitivas en su producción y en el comercio internacional.

En términos más específicos, ese panorama lleva a considerar, en primer lugar, la necesidad de fortalecer el nivel primario, acentuando la transmisión de conocimientos básicos y persiguiendo una mayor integración del individuo a su grupo y a grupos que le son ajenos, como también una capacidad para adaptarse a cambios permanentes en las condiciones de vida y de trabajo. Segundo, la puesta en práctica de los programas de reentrenamiento de mano de obra para dar mayor flexibilidad al mercado de trabajo. Aun cuando la tasa de rendimiento en programas de reentrenamiento en general es menor que la de educación, en su cálculo no debe ignorarse la contribución a la reducción del desempleo y los efectos externos que tal reducción significa.

La sociedad debe decidir sobre un delicado equilibrio entre impulso de la democracia y atención a la preferencia de los padres y los propios individuos por cierto tipo de educación. En ese sentido, esquemas de financiamiento que prestan una mayor atención a los aspectos de demanda (sistema de voucher, préstamos a estudiantes, subsidios a matrícula, manejo del presupuesto a nivel de escuela, becas dirigidas, etc.) necesitan un examen profundo.

El financiamiento a nivel universitario requiere una atención particular. Tanto por razones de eficiencia como por razones de equidad, una proporción mayor de los costos a ese nivel deben ser soportados por los hogares de donde provienen los estudiantes, en particular para aquellos hogares de ingresos medio-altos y altos. El trabajo ha presentado un mecanismo factible que concilia las restricciones políticas existentes en nuestras sociedades con una mayor equidad en la asignación de costos. Existen otros mecanismos que pueden alcanzar una distribución como la buscada pero cuya viabilidad depende del grado de decisión política para implementarla.

Apéndice

Tabla A-1
Argentina: diferencial de ingresos de acuerdo al nivel de educación -por grupos de edades, 1990-

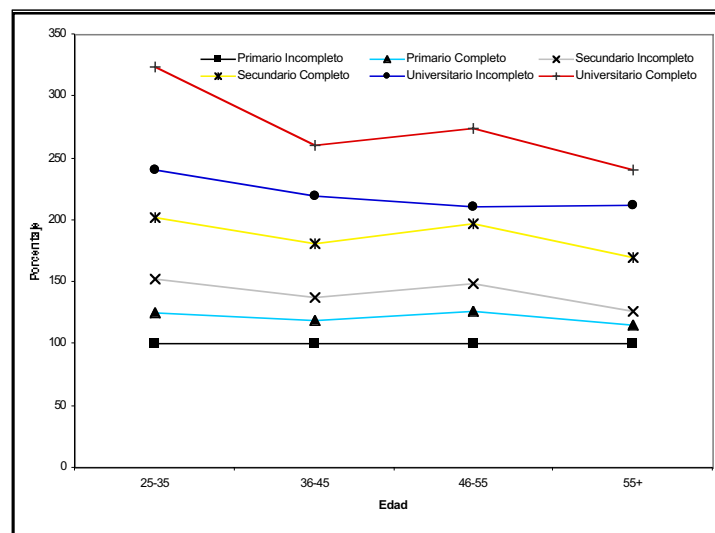
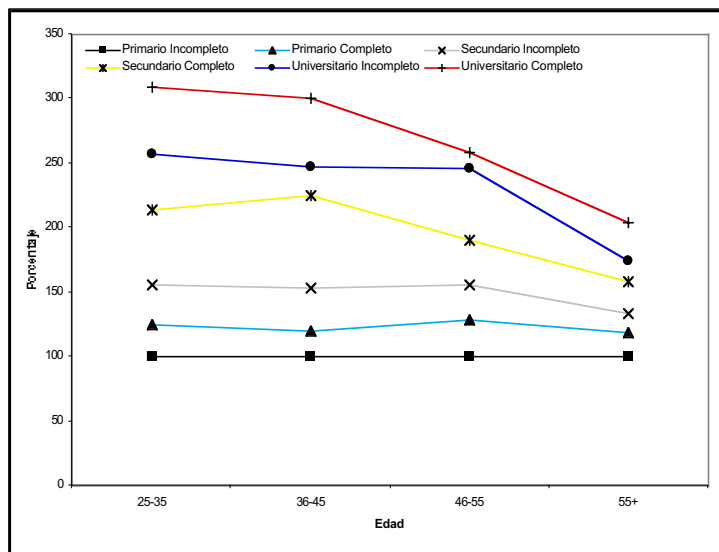
Nivel de educación	Grupos de edades			
	25-35	36-45	46-55	55+
Primaria incompleta	100,00	100,00	100,00	100,00
Primaria completa	124,97	120,04	128,15	118,82
Secundaria incompleta	155,36	153,78	156,19	133,28
Secundaria completa	213,45	224,50	190,23	158,63
Universitaria incompleta	256,99	247,09	246,05	174,70
Universitaria completa	308,62	300,11	258,70	203,53

Fuente: Cálculos propios basados en datos del INDEC, Encuesta Permanente de Hogares sobre Empleo y Desempleo.

Tabla A-2
Argentina: diferencial de ingresos de acuerdo al nivel de educación -por grupos de edades, 1993-

Nivel de educación	Grupos de edades			
	25-35	36-45	46-55	55+
Primaria incompleta	100,00	100,00	100,00	100,00
Primaria completa	124,99	118,57	126,37	115,02
Secundaria incompleta	152,93	137,62	148,88	126,57
Secundaria completa	202,12	181,49	197,89	169,52
Universitaria incompleta	240,37	219,41	210,78	212,57
Universitaria completa	323,32	260,46	274,91	240,38

Fuente: Cálculos propios basados en datos del INDEC, Encuesta Permanente de Hogares sobre Empleo y Desempleo.



Bibliografía

Balán, Jorge, Kent, Rolling y Navarro, Juan C. 1998. *Higher Education Reform in Latin America*. The Latin American Program Working Paper Series No. 235. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. *América Latina frente a la desigualdad*. Informe de Progreso Económico y Social. Washington, D.C.

Deiningner, K. y Lyn Squire. 1996. *A new data set measuring income inequality*. The World Bank Economic Review, 10(3). pp. 565-91. Washington, D.C.

Duryea, Suzanne y Székely, Miguel. 1998. *Labor markets in Latin America: A Supply-side Story*. Preparado para el Seminario "The Employment Problem in Latin America: Roots and Remedies" en la Reunión Anual del BID/CII. Cartagena de Indias, Colombia.

Hausmann, Ricardo y Rigobón, Roberto, editores. 1993. *Gasto público y distribución del ingreso en América Latina*. IESA (Venezuela). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Hausmann, Ricardo y Székely, Miguel. 1999. *Inequality and the Family in Latin America*. Serie de Documentos de Trabajo No. 393. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Londoño, Juan Luis y Székely, M. 1997. *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*. Serie de Documentos de Trabajo No. 357. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

_____. 1997. *Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa*. Serie de Documentos de Trabajo No. 352. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Moen, Espen R. 1998. "Efficient Ways to Finance Human Capital Investments". *Economica*, 65(260), pág. 491-505. The London School of Economics and Political Science, England.

OCDE. 1998. *Education at a Glance. OECD Indicators*. Centre for Educational Research and Innovation. París, Francia.

Patrinós, Harry A. y Lakshmanan Ariasingam, David. 1997. *Decentralization of Education. Demand-Side Financing*. The World Bank. Washington, D.C.

Petrei, Humberto. 1996. *Distribución del ingreso: El papel del gasto público social*. Serie Política Fiscal No. 81. CEPAL-PNUD. Santiago de Chile.

_____. 1994. *Financiamiento de la educación universitaria. Una discusión general con especial referencia a Argentina*. X Mesa Redonda de Cooperación Internacional en Educación Superior y Universidades Latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina.

Psacharopoulos, George. 1994. *Returns to Investment in Education: A Global Update*. *World Development*, 22(9), pág. 1325-1343.

Tedesco, Juan Carlos. 1997. *Educational Change from the Perspective of Decision Makers*. *Prospects, Quarterly Review of Comparative Education*. XXVII (4).

Tilak, Jandhyala. 1995. "Changing Patterns of Financing Education". *Journal of Indian School of Political Economy*. 10(2), pp. 225-240.



ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACION

PUBLICACIONES

LIBROS EN COLABORACION

- *"Ideas y Propuestas para la Educación Argentina"*.⁽¹⁾
- *"Pensar y Repensar la Educación. Incorporaciones, presentaciones y patronos (1984-1990)"*.⁽²⁾
- *"Reflexiones para la Acción Educativa. Incorporaciones, presentaciones y patronos (1993-1994)"*.⁽¹⁾
- *"La Formación Docente en Debate"*.⁽³⁾

COLECCION "ESTUDIOS"⁽⁴⁾

- **AGULLA, J.C.** "Una nueva educación para una sociedad posible".
- **GIBAJA, R.E.** "El trabajo intelectual en la escuela".
- **SOBREVILA, M.A.** "La educación técnica argentina".
- **EICHELBAUM DE BABINI, A.M.** "La medición de la educación de las unidades sociales".
- **STORNI S.J., F.** "Educación, democracia y trascendencia".
- **TAQUINI (h), A.C.** "Colegios universitarios: Una estrategia para la educación superior".
- **BRAVO, H.F.** "Derecho de huelga vs. derecho de aprender".
- **VAN GELDEREN, A.M.** "La Ley Federal de Educación de la República Argentina".
- **MANACORDA DE ROSETTI, M.** "La teoría de los polisistemas en el área educativa".

● **SALONIA, A.F.** "Descentralización educativa, participación y democracia: Escuela autónoma y ciudadanía responsable".

● **CANTINI, J.L.** "La autonomía y autarquía de las universidades nacionales".

● **AGULLA, J.C.** "La capacitación ocupacional en las políticas de empleo".

● **WEINBERG, G.** "Ilustración y educación superior en Hispanoamérica: Siglo XVIII".

● **LEIBOVICH DE GUEVENTTER, E.** "Historia para el futuro: Jóvenes en los últimos 25 años".

● **MARTINEZ PAZ, F.** "Política educacional: Fundamentos y dimensiones".

COEDICION

● **FILMUS, D.** "Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: Proceso y desafíos".

● **GÜZZO, JOSÉ ANTONIO H.** "¿Desarrollo sin educación?".

CD-ROM⁽⁵⁾

● "Legislación Educativa Nacional Argentina (LENA)" Leyes, Decretos y Resoluciones dictadas hasta 1992.

PUBLICACION PERIODICA⁽⁶⁾

● "Boletín de la Academia Nacional de Educación". Aparece cada dos meses.

Precios: (1), \$20 / (2), \$25 / (3), \$19 / (4), \$10 / (5), \$110 / (6), suscripción por cinco ejemplares, \$15.

Pacheco de Melo 2084 - 1126 Buenos Aires - R. Argentina
Tel/Fax: 4806-2818/8817 - Correo-e: info@acaedu.edu.ar

"EL PROCESO DE TRANSFORMACION EDUCATIVA. SITUACION Y PERSPECTIVA"

Por el Prof. Alfredo Manuel van Gelderen

Comunicación expuesta en reunión privada de la Academia Nacional de Educación el 7 de julio de 1999

Me parece conveniente precisar la óptica desde la cual analizo los actuales tiempos de búsqueda de la educación argentina, la realización de su nuevo modelo educativo, fijado por la legislación nacional y los procesos de transformación, para su ejecución y funcionamiento.

Debo dejar precisado, antes de mi comunicación, que soy optimista en la cuestión que consideraré y que para mí, el país está yendo, que es lo importante, en posición de búsqueda, hacia una educación mejor. Creo que los problemas son de gestión.

Seguiré cuatro grupos de reflexiones esquemáticas que he titulado: **I. Diagnóstico; II. Cambio; III. Necesidades; y IV. Desafíos.**

I.- Diagnóstico. Coinciden los diagnósticos en el país desde hace ya mucho tiempo. El mío, de noviembre de 1976, en la revista del Instituto de Investigaciones Educativas, que dirigía el que fue nuestro par, el académico Luis Jorge Zanotti, lo titulé "El agotamiento del sistema educativo".

La cátedra de la que soy titular, en la Pontificia Universidad Católica Argentina, se dedica hace más de dos décadas al análisis crítico de las pobrezas del sistema, en el que señalamos siempre las insuficiencias axiológica, profesional, material y tecnológica. Ese cuadro de pobrezas o insuficiencias es, para mí, lo que erosionó a la educación argentina y provocó el agotamiento de su sistema educativo escolar.

Para usar palabras del Club de Roma, de los años 70, nuestro "fracaso escolar", producía el "desfase humano" de los argentinos.

Lo que creo que debemos hoy señalar es que esas pobrezas se agravaron, por el mantenimiento de la inalterabilidad del sistema, a través de todo el siglo XX.

El cambio histórico y la inalterabilidad escolar produjeron una enorme brecha entre la obra educativa y la demanda social de competencias.

Fracasos legislativos de Roca a Perón, para reestructurar el sistema dentro de las instituciones de nuestra república en funcionamiento constitucional. Reformas fracasadas durante los gobiernos no regidos por nuestra Constitución. Planteo claro de políticas educativas libres por el gobierno del Presidente Frondizi, que produjeron un aporte cualitativo sectorial privado y de la educación técnica, pero que no llegaron a innovar el tronco y las bases inalterables comunes del sistema. Es justo reconocer que lo producido nos parecía, en su momento, suficiente.

Dentro de ese cuadro carente de replanteos de fondo, se

producen dos hechos nuevos, relacionados. En la década del 80, el Congreso Pedagógico y en la década del 90 la nueva legislación escolar-educativa, nunca lograda hasta entonces, y que conforman un conjunto de leyes nacionales "de organización y de base", como lo pide el nuevo inciso 19, del ahora artículo 75, de la Constitución Nacional, reformada en 1994.

Las leyes N° 24.049 (de transferencias o de federalización), la N° 24.195 (federal de educación) y la N° 24.521 (de educación superior) conforman un cuadro legislativo de bases y organización suficiente para una modernización que quiebra la inalterabilidad histórica del sistema.

Lo que nunca habíamos logrado, se dio en la última década. Tengo para mí, que las conclusiones del Congreso Pedagógico tuvieron su influencia. Al analizar ese Congreso, en un capítulo de un libro que titulé "Un congreso que no terminó", afirmé, al poco tiempo de la Asamblea de Embalse, que el Congreso Pedagógico, "no siendo vinculante, será gravitante en los futuros trabajos de revisión y transformación de la educación argentina". Creo que la predicción se cumplió y se está cumpliendo.

Este modelo legislativo innovador pretende atacar las pobrezas señaladas, pero considero que decantadas las ponencias del Congreso Pedagógico y sus conclusiones, la propuesta global es la superación de las notas diagnósticas que como esquema propongo considerar:

- a) Modelo de sistema escolar decimonónico. Inalterabilidad.
- b) Crisis de agotamiento mantenida. Fracaso escolar y desfase humano.
- c) Centralización estatista y federalismo débil.
- d) Tímida descentralización. Falta de autarquía y autonomía escolar.
- e) Gestión conservadora. Insuficiente profesionalismo docente y carencias de capacitación innovadora.
- f) Servicios deficitarios y equipamientos insuficientes. Exclusiones. Pobre tecnología.
- g) Desarticulación de los niveles educativos. Inadecuación a las edades de los alumnos. Escasa calidad de resultados.
- h) Desinversión o inversiones insuficientes, no eficaz uso de los recursos existentes.
- i) Falta de investigación, para la innovación.

II.- Cambio: Dictadas las leyes nombradas, se ponen en marcha los procesos de transformación, cuya situación actual es de difícil consideración conjunta, pero la intentaré describir, en su

compleja diversidad, con los datos sobre dos de las innovaciones puestas en marcha. La aplicación de la renovación curricular de la nueva estructura escolar y la estructura para la innovación de la formación de los docentes para conducir las nuevas enseñanzas programadas. Los datos que usaré se basan en informes de las jurisdicciones al Ministerio Nacional, documentados.

1º) **Transformación curricular.** Educación inicial. Sala de cinco años del Jardín de Infantes. Legalmente, primer año de los diez obligatorios, de acuerdo con la Ley Federal de Educación. Han renovado sus currículos, de acuerdo con los contenidos básicos comunes y dictado sus diseños curriculares todas las jurisdicciones. La Ciudad de Buenos Aires, no informa, pues aguarda la legislación de base local, de acuerdo con su constitución, como ciudad autónoma. La Educación General Básica, en sus ciclos I y II (1º a 6º años, antes grados) presentan la misma situación en la aplicación extensiva de la transformación curricular. Es necesario señalar que el modelo de los dos nuevos ciclos ha desplazado la primaria histórica. Ello es comprobable en los textos propuestos para todo el país, donde se han adoptado criterios de renovación. Los proyectos de capacitación docente se han realizado, con sus defectos y aciertos, sobre la base de esta renovación que se señala.

Donde el cuadro de aplicación varía es en el tercer ciclo de la Educación General Básica (7º grado primario y 1º y 2º años secundarios). Es esta una de las grandes dificultades. La articulación de la escuela primaria y de la secundaria nunca fue resuelta. Las experiencias, de escuela intermedia, de 1916 y 1970 fueron anuladas después de aplicaciones iniciales. Se perdió así, dos veces, la oportunidad de tener escuela para la pubertad.

Actualmente en forma masiva han transformado el tercer ciclo de la educación general básica: 16 jurisdicciones sus 7mos grados; 3 en más de la mitad de los cursos; 2 en menos de la mitad; 2 en forma experimental y la Ciudad de Buenos Aires, no informa, por las razones ya expuestas. El 1er. año anterior fue modificado masivamente en 14 jurisdicciones; 2 en más de la mitad de los cursos: 2 en menos de la mitad y dos en forma experimental.

El 2º año se renovó masivamente en 7 jurisdicciones; en 2 más de la mitad de los cursos; 2 en menos de la mitad y 9 en forma experimental.

El proceso es de aumento progresivo 7, 14 y 16. Debe señalarse el aporte cuantitativo de la Provincia de Buenos Aires en el proceso de reforma, casi el 40% del total y la adhesión de la enseñanza privada, gestión experimentada en transformaciones curriculares, con centenares de planes propios, aprobados definitivamente y en experiencia. Además la Provincia de Córdoba con su estructura propia de 6 cursos primarios y 6 secundarios ha aplicado sus transformaciones masivamente.

Respecto del nivel polimodal de tres años, puede señalarse que es, quizá el principal nudo de la transformación. El 1er. año polimodal se aplica sólo en dos jurisdicciones masivamente. Córdoba y Buenos Aires. En la segunda con carácter de obligatorio el nivel, por ley, que ha llevado a doce los años de escolaridad obligatoria, con un sistema de becas, para toda la provincia, de cien pesos por mes, durante diez meses, para cada alumno necesitado. No hay jurisdicciones con más de la mitad de cursos de polimodal aplicados, hay 3 con menos de la mitad de cursos y 10 experiencias provinciales. Debe señalarse que no informan: Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tucumán.

Esta ausencia de informes muestra una meseta o pausa, en

este especial año económico político del país. Provincias con experiencias renovadoras fuertes como Mendoza, La Pampa, Misiones y Río Negro están hoy en espera de nuevas condiciones o de ratificación de circunstancias, para continuar procesos iniciados de transformación de la escuela secundaria.

El 2do año del polimodal, con estructura propia está masivamente aplicado sólo en Córdoba, en las condiciones ya señaladas, en más de la mitad de los cursos en Chubut y experimentalmente en Corrientes y Neuquén.

En el 3er y último año, se da la misma situación en Córdoba y se repite el carácter de experimental en Corrientes.

En síntesis: Inicial y E.G.B. I y II, todas las jurisdicciones, excepto la Ciudad de Buenos Aires.

E.G.B. III masivos 16-14-7.

Polimodal: Prov.de Buenos Aires. Experimental Corrientes y con caracteres propios, Córdoba.

Debe señalarse que la Universidad Nacional de Cuyo, que con problemas y reclamos, ha transformado sus colegios secundarios en exclusivos polimodales y la Universidad Maimónides que ha diseñado un polimodal propio articulado con la Universidad.

2º.- **Formación y capacitación docente** El reconocimiento de la validez nacional de los títulos docentes demanda la existencia de unidades de evaluación, regionales o jurisdiccionales, con evaluadores registrados nacionalmente y aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación.

Me refiero a esta etapa del proceso de transformación, ya que la Academia ha publicado, dentro de los 26 trabajos de su tomo "La formación docente en debate" una comunicación mía (pags. 289 a 301) donde pretendo "ordenar, con criterios de información lo resuelto sobre el tema y explicar" el marco ya establecido, la secuencia existente.

Partimos de la aprobación ya dada a los documentos de base sobre contenidos, campos de formación, exigencias de renovación, evaluación y acreditación.

El proceso de acreditación de los institutos, su inclusión en la Red Federal y el reconocimiento de la validez de los títulos se ha resuelto, considero yo, con uso de criterios de nueva centralidad nacional, que innova en los criterios descentralizadores que hemos interpretado en la Ley Federal de Educación.

La evaluación y acreditación de los institutos superiores no universitarios formadores de docentes reclaman diseños curriculares jurisdiccionales realizados sobre la base de los contenidos básicos dictados por el Ministerio Nacional y aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación. En la actualidad Buenos Aires, La Rioja, Salta, Mendoza, Catamarca y Chubut, seis en total, los han dictado.

Santa Cruz, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Santa Fe, Entre Ríos, Chaco, Misiones, Corrientes y San Juan, diez jurisdicciones provinciales, están avanzadas y pueden terminar la elaboración de sus diseños.

No tienen encarados estas cuestiones: Ciudad de Buenos Aires (me consta que está en proceso inicial) Tierra del Fuego, Río Negro, Jujuy, Córdoba, La Pampa, Neuquén y San Luis, ocho en total. Para poder formar las unidades evaluadoras han presentado evaluadores para el Registro Nacional 16 jurisdicciones, con 120 especialistas en total y 8 provincias no tienen en la actualidad evaluadores registrados. Estas son: Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Corrientes, La Pampa, Neuquén y San Luis.

Estos son ejemplos del variado y complejo cuadro de la transformación educativa en marcha.

La federalización del sistema depende de manera preponderante, del nivel de los equipos técnicos de cada jurisdicción, especialmente para no crear centralidades locales que no permitan, en la práctica, que la descentralización inteligente, llegue a cada unidad escolar de base.

Los ejemplos de diversidad en las aplicaciones innovadoras deberá tener metas muy claras para transformar a un sistema que con cifras posteriores al "Anuario estadístico educativo. 1996" del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación publicado sobre la base de los trabajos que, desde 1996, realizó el nuevo sistema federal de estadísticas continuas de relevamientos anuales, publicación de abril de 1999, abarca a 9.702.511 alumnos no universitarios más 998.383 alumnos superiores, los que suman 10.700.894 alumnos cursando, en 52.117 unidades educativas y con 650.000 personas que ejercen la docencia. Los datos que también habría que tener presentes son las de los estudios universitarios. 36 universidades nacionales, 22 universidades privadas con autorización definitiva y 21 con autorización provisoria. Lo que suman 36 institutos universitarios estatales y 43 privados. Los institutos universitarios privados con autorización definitiva son 2 y con autorización provisoria son 3. Lo cual da para la gestión universitaria privada argentina 43 universidades y 5 institutos universitarios. Las cifras consignadas han sido tomadas de publicaciones últimas del Ministerio Nacional.

No incluyo el análisis y descripción de la aplicación de la ley de educación superior, porque ello será tratado en otras comunicaciones y sesiones públicas de la Academia.

III.- **Esquema de necesidades:** Esta transformación, despereja, con dificultades, con falta de medios, precisa de condiciones integrales para continuar su marcha.

El 19 de mayo último, en el diario La Nación, marqué diez necesidades de la transformación educativa argentina. Me permito sintetizarlos y dar el título de cada uno.

- 1) Decisión de cambio y de modernización mantenidos.
- 2) Resolución política y legal nacional y federal.
- 3) Apoyo de la sociedad y, en especial, los padres de familia.
- 4) Comprensión, adhesión y consenso de los docentes. Modernización de sus condiciones laborales, en términos de profesionalización, capacitación y equidad.
- 5) Continuidad de los procesos de cambio. Necesidad de considerar a la educación por su carácter de perfeccionadora individual y social, en las políticas de estado.
- 6) Renovación de la escuela, como unidad de prestación de servicios educativos, en todos los niveles y modalidades, en lo estructural, organizativo, curricular, de gestión, administración, financiero y tecnológico.
- 7) Asumir los tiempos necesarios para superar décadas de crisis. Objetivos claros, factibles y evaluables. Bases generales nacionales mínimas y capacidad de autogestión para las escuelas.
- 8) Respetar e incrementar el federalismo escolar. Asistir a las jurisdicciones, sin sustituir. Respetar los tiempos de aprendizaje federal, para llegar a culturas de descentralización escolares.
- 9) Mayor financiamiento, seguridad en el destino de los recursos disponibles, prelación clara para las inversiones educativas y eficaz utilización del crédito externo. Destinar fondos, en la mayor cantidad posible, para achicar brechas culturales de la población y bolsones de pobreza educativa en el país.
- 10) Fomentar la investigación educativa, para dar fundamento

a la innovación y poder preparar a quienes protagonizan el cambio en marcha y a los que deberán conducir los cambios futuros, que se sucederán con cada vez más pequeños lapsos de diferencia.

Los títulos de las diez necesidades enunciadas son:

- 1.- Cambio y modernización.
- 2.- Decisión política mantenida.
- 3.- Apoyo familiar y social.
- 4.- Comprensión docente y capacitación. Nueva formación.
- 5.- Continuidad de procesos. Políticas de estado.
- 6.- Renovación escolar. Modernización de la gestión.
- 7.- Tiempos suficientes.
- 8.- Respeto federal.
- 9.- Financiamiento adecuado.
- 10.- Investigación para la innovación.

IV.- **Desafíos:** Si las reflexiones diagnósticas usadas sirven y si se aceptan las necesidades marcadas para un proceso de transformación puesto en el marco de la nueva legislación, creo que correspondería, siguiendo el mismo camino dificultoso de los esquemas sintéticos, señalar, a la manera de las perspectivas del título de esta comunicación, los que he llamado en un libro que publiqué ("Los desafíos de la ley federal de educación. Ed. Cesarini Hnos. Bs. Aires. 1995) los desafíos de la ley federal de educación, hoy aceptados y desparejamente ejecutados sus respuestas.

a) Compromiso con la calidad educativa. Necesidad de retención. Achicar la exclusión que representa la baja calidad educativa. Mediciones muestrales y censales. Orientaciones para disminuir déficits. Argentina fracturada, de acuerdo con los índices obtenidos.

b) Modernización del modelo escolar. Eficacia sustitutiva del cambio de estructura. Escuela cíclica. Respuestas a las edades. Debate no resuelto sobre la Educación General Básica. Intermedia primarizada o secundarizada del ciclo tercero de la E.G.B. Polimodal sin salida laboral. Primera aproximación vocacional al trabajo, no al empleo. Trayectos técnicos profesionales (TTP) para la formación de técnicos, post-polimodal o paralelos al polimodal. Dos modelos fuertes: Nación y provincia de Buenos Aires. La ciudad de Buenos Aires aspira a conservar la educación técnica, como modalidad.

c) Educación para todos, durante más tiempos (días y horas diarias). Necesidades compensatorias. 10.000 escuelas por debajo de las necesidades educativas reconocidas como aceptables. Necesidad de superar las diferencias a pesar de las condiciones socio-económicas.

d) Autonomía escolar y libertad curricular. La escuela total (usando terminología del académico Lic. Juan Carlos Tedesco en "El nuevo pacto educativo". Ed. Alauda Anaya. Madrid. 1995) demandas graduales, descentralizaciones inteligentes.

No tenemos planteada la descentralización municipal, debemos revisar la normativa y dar atribuciones a la escuela, para su gestión completa. El decreto 371/64, llamado comúnmente, de gestión propia es prueba de las posibilidades que el sistema tiene de descentralizar. La ley 24.049, que yo llamo ley Salonia, previó, en su capítulo V, titulado "Aspectos pedagógicos", cómo la reforma que se pone en marcha, en 1991, tenía no solo aspectos políticos de transferencias o descentralizaciones jurisdiccionales, sino que era el nuevo cuadro desde el que se pretendía poner en marcha procesos de modernización escolares abarcativos.

e) Profesionalización docente. Es el docente el que debe renovar la educación, como transmisión crítica de la cultura con sentido e intención formativos, en el aula, en la clase, que los antiguos alumnos del Normal Mariano Acosta llamamos, siguiendo el himno de Arturo Marasso, "la hora sagrada".

Considero que lo hecho para el aumento de la profesionalización docente es parcial y desestructurado.

Primero, la normativa sobre las condiciones de ejercicio profesional docente es inadecuada para procesos de modernización. Su enfoque está más de acuerdo con la visión corporativa de los gremios docentes, que con las necesidades de la profesión, en función del bien de los alumnos.

Lo realizado para la capacitación profesional, significativo en las cifras de participantes e importante en los costos financiados ha tenido un enfoque, para mí equivocado. Creo que se debieron capacitar equipos de unidades escolares, no docentes individualmente y casi mayoritariamente con metodologías presenciales, cara a cara.

Considero que se necesitan directivos preparados en su autoridad-sabiduría para plantear estudios en cada escuela, medios para financiar proyectos en las unidades y equipamiento tecnológico, para que cada equipo pueda preparar los caminos que conjuntamente transitará. Se debió capacitar equipos para perfeccionar docentes y fortalecer escuelas, simultáneamente.

g) Pasar, definitivamente, de la educación para la conservación a la educación para la innovación. Para ello, son necesarios universidades, centros de investigación y profesorado para lograr que sobre las bases nacionales existentes de los nuevos estudios argentinos concreten las jurisdicciones diseños adecuados, que permitan, exijan desarrollos curriculares institucionales para vivir procesos de transformación, no con fechas angustiosas, como el 2000, imposibles de cumplir, sino con capacidad y aptitud para cambiar todas las veces que sea necesario.

Termino este conjunto de ideas para la reflexión y el diálogo.

Creo que en la sociedad actual globalizada de este fin de milenio, la educación argentina, para dar respuestas a los reclamos de competencias en la formación de sus mujeres y de sus hombres, no tiene opciones. Deberá continuar, ajustar, perfeccionar, completar los procesos iniciados, pero nunca, jamás volver a los esquemas educativos formales que fueron respuestas a necesidades del siglo XIX. Volver a la escuela-museo, como llamó a nuestra escuela tradicional el académico Luis Jorge Zanotti ("La Nación" 26/II/70).

Argentina para enseñar a vivir, a convivir, a aprender toda la vida y a emprender en la vida activa, tendrá que continuar procesos de modernización escolar y educativos, que formen capacidades y aptitudes, las descubra y las cultive, para que permitan aprender a hacer, con ciencia y con conciencia, que es como yo entiendo la definición de las competencias que buscan todas las reformas educativas contemporáneas.

Completemos este esquema expuesto, de por sí insuficiente, pero sin "mentalidad afectiva", con "entusiasmo y adhesión", "pasión y compromiso", para usar nuevamente palabras del académico Tedesco, en su obra citada (pag.176).

Entre todos completemos y corrijamos las insuficiencias y los errores de esta comunicación, con propuestas mejoradas.

El Dr. Porto en la Academia de Ciencias

El académico **Dr. Avelino J. Porto** participó en la reunión «Universidad argentina siglo XXI» organizada por el Instituto de Estudios Interdisciplinarios en Ciencia y Tecnología de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. El encuentro, que se realizó el 10 de agosto, estuvo coordinado por la doctora **Amalia C. Sanguinetti de Bórmida** y contó con las participaciones de los doctores **Amílcar E. Argüelles**, director del Instituto de Estudios Interdisciplinarios en Ciencia y Tecnología, **Gerardo Della Paolera**, rector de la Universidad Torcuato Di Tella, y **Norberto Ras**, presidente de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria.

Reconocen "Servicios Distinguidos" al Prof. Salonia

El Ejército Argentino otorgó la «Orden a los Servicios Distinguidos» al académico **Prof. Antonio F. Salonia**, quien, junto con el **Ing. Roque Scarfiello**, recibió la distinción de manos del teniente general **Martín A. Balza** en un acto realizado el 19 de agosto.

En los fundamentos de la medida se expresa que por medio de la «Orden a los Servicios Distinguidos» el Ejército Argentino distingue a las

personalidades de la cultura, el arte y la ciencia «*que, con su esfuerzo, hayan contribuido al progreso, al bienestar, a la cultura, a la educación, al deporte y al buen entendimiento y solidaridad*». En la resolución se destaca que el profesor Salonia ha sido condecorado debido a su intensa labor docente ejercida «desde la cátedra, la prensa y la función pública como Ministro de Cultura y Educación».

125 años de Normalismo en Buenos Aires

Dentro de las actividades con las que la **Escuela Normal Superior en Lenguas Vivas «Mariano Acosta»** celebra sus 125 años de existencia, entre el 15 y el 17 de septiembre se va a desarrollar el seminario sobre formación docente titulado «125 años de Normalismo en la Ciudad de Buenos Aires».

El encuentro se va a realizar en la sede de la institución, Urquiza 277, Buenos Aires. Para obtener mayor información, comunicarse con el (011) 4931-3913.

Estudiantes adultos en las escuelas argentinas

La enseñanza para adultos cuenta con un importante desarrollo en nuestro país, fundamentalmente la de carácter remedial, aunque también resulta importante la capacitación continua orientada vocacional o laboralmente

De acuerdo con las estadísticas disponibles, hasta el año 1997, en todo el territorio nacional recibían educación primaria y secundaria algo más de 463 mil estudiantes en establecimientos para adultos. La cifra resulta contrastante cuando se la pone en relación con los 7,6 millones de estudiantes que asistían a la educación común en esos mismos niveles de enseñanza: por cada 16 alumnos primarios y secundarios de la educación común hay un adulto que busca terminar alguno de tales ciclos.

Alumnos por niveles y sectores

El grado de agregación de las cifras, sin embargo, descubre el hecho de que los principales protagonistas de la educación de adultos son quienes

desean concluir con la enseñanza media. En efecto, los estudiantes de nivel secundario en establecimientos que brindan educación de adultos duplicaban, en 1997, a sus pares de la enseñanza primaria adulta. Las cifras que sirven para caracterizar el hecho se encuentran dispuestas en el cuadro N° 1.

Puesto en términos relativos, se puede señalar que había un adulto en la enseñanza primaria por cada 34 o 35 estudiantes primarios de la educación común, mientras que había un adulto en la enseñanza secundaria por cada 7 u 8 estudiantes secundarios de la educación común. Lo dicho puede interpretarse como un elemento que destaca la importancia que ha adquirido la enseñanza media tras la universalización del nivel primario.

Como se desprende del mismo cuadro N°1, solamente el 7 por ciento de los estudiantes asistía, en 1997, a establecimientos privados que brindan educación de adultos. En este sentido se puede señalar que el sector oficial es el gran proveedor de dicha modalidad educativa.

Al mismo tiempo, la matrícula del sector privado se encontraba fuertemente concentrada en solo dos jurisdicciones: la ciudad y la provincia de Buenos Aires. Allí, en efecto, se localizaba el 66 por ciento de los estudiantes privados de la educación de adultos. Esta pauta de distribución contrastaba con la observada en el sector oficial: en ambas jurisdicciones se encontraba el 47 por ciento de la matrícula de establecimientos del Estado para adultos.

En particular, para la ciudad de Buenos Aires se verifica que la enseñanza privada de adultos participaba en 1997 con el 31 por ciento de la matrícula total de este tipo de educación; es decir, había dos alumnos adultos en establecimientos estatales por cada adulto en el sector privado. Se presenta así una marcada oposición respecto de lo observado en el resto de las jurisdicciones educativas del país, donde la relación entre matrícula oficial y privada en educación de adultos pocas veces se encuentra por debajo de 10.

Establecimientos para adultos

Las unidades educativas donde se imparte educación de adultos presentan una distribución opuesta a la que se obser-

Cuadro N° 1. República Argentina, 1997: Alumnos de la educación para adultos por nivel y sector de gestión, según división político-territorial

Niveles y sectores	Total	Buenos Aires (CBA y PBA)	Centro	NOA	NEA	Cuyo	Patagonia
Todos los niveles	463.518	226.229	80.111	43.263	44.121	29.851	39.943
Sector estatal	433.492	206.239	75.033	40.944	43.131	28.710	39.435
Sector privado	30.026	19.990	5.078	2.319	990	1.141	508
Nivel primario	148.888	52.730	31.817	19.937	23.433	9.467	11.504
Sector estatal	146.565	52.133	31.524	19.832	22.678	9.345	11.053
Sector privado	2.323	597	293	105	755	122	451
Nivel secundario	314.630	173.499	48.294	23.326	20.688	20.384	28.439
Sector estatal	286.927	154.106	43.509	21.112	20.453	19.365	28.382
Sector privado	27.703	19.393	4.785	2.214	235	1.019	57

Fuente: Dirección General Red Federal de Información, *Relevamiento anual 1997*.

va en la matrícula. Así, en 1997, más de la mitad de los establecimientos de adultos correspondían al nivel primario, mientras que los restantes pertenecían al nivel medio. Las cifras que sirven para detallar este hecho están ordenadas en el cuadro N° 2.

Expresado de otra forma, en 1997 había dos establecimientos de enseñanza primaria para adultos por cada uno destinado a la enseñanza media, pero, al mismo tiempo, había entre dos y tres adultos en establecimientos secundarios por cada uno en el nivel primario.

Lo señalado tal vez esté indicando que el nivel medio de la enseñanza de adultos podría desarrollarse aún más si en las instituciones donde se brinda educación primaria de adultos, que son mayoritariamente del Estado, se incorporaran programas de educación de adultos para el nivel medio.

Capacitación para adultos

Aun cuando no se cuenta con cifras que permitan cuantificar sus reales dimensiones, existen distintos planes y programas de capacitación continua para adultos que no están orientados a completar los niveles educativos primario o se-

cundario. Tales cursos, con orientación vocacional o laboral, se brindan en distintas instituciones estatales y privadas, son gratuitos y permiten que personas de distintas edades y experiencias previas adquieran nuevos conocimientos básicos, artísticos o técnicos.

El espectro de alternativas de capacitación continua para adultos cubre diversas áreas: nociones elementales de idiomas (inglés, principalmente), manejo de computadoras, principios de comercialización y administración, técnicas y oficios diversos, artesanías, cuidado de personas necesitadas, etcétera.

El Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, por ejemplo, brinda cursos para adolescentes o adultos, según los casos, focalizados en la capacitación para atender a distintos grupos sociales necesitados (ancianos, menores en peligro, personas enfermas o con discapacidad) o en la capacitación intensiva para obtener un empleo.

Las administraciones provinciales realizan tareas similares. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, funcionan distintos centros de capacitación y programas por medio de

los cuales se brindan cursos de administración de edificios o de microempresas, artesanías y fotografía, entre otros. Asimismo, en los distintos Centros de Formación Profesional de la provincia de Buenos Aires (suman más de un centenar) se brindan cursos para adolescentes y adultos en distintas áreas técnicas y profesionales: administración, agronomía, automotores, carpintería, construcción, electricidad, electrónica, idiomas, mecánica, microempresas, etcétera.

También la Universidad de Buenos Aires, a través de la Dirección de Capacitación, ofrece numerosos cursos abiertos a la comunidad en áreas profesionales (administración, comercialización, comunicación, educación, idiomas, informática, salud) y semiprofesionales (artes y oficios). Todos ellos están dirigidos a mejorar las calificaciones de quienes se encuentran o pretenden acceder al mercado laboral.

Dentro del ámbito privado, son los sindicatos los que ofrecen, en forma gratuita, distintas alternativas de formación para sus afiliados y también para la comunidad. En la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), por ejemplo, se dictan cursos sobre electrónica, informática, normas in-

ternacionales de calidad, soldadura, tornería computada, entre otros. Del mismo modo, en la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) se ofrecen numerosos cursos relacionados con las distintas especialidades del gremio (albañilería, carpintería, cloacas, instalaciones eléctricas, sanitarias y de gas, techos, etcétera).

Omisión

Por una omisión involuntaria, en la nota correspondiente a los posgrados en la Argentina, publicada en el número 37 del *Boletín*, no se hizo constar que allí se resumían las principales observaciones contenidas en un informe realizado en el marco del proyecto «*Los posgrados en las ciencias sociales: la experiencia de la Argentina y México tras los impulsos reformadores de los años ochenta y noventa*». La investigación es binacional y la parte argentina, a cargo de **Ana M. García de Fanelli**, se desarrolla en el **Centro de Estudios de Estado y Sociedad**.

Cuadro N° 2. República Argentina, 1997: Unidades educativas donde se imparte educación para adultos por nivel y sector de gestión, según división político-territorial

Niveles y sectores	Total	Buenos Aires (CBA y PBA)	Centro	NOA	NEA	Cuyo	Patagonia
Todos los niveles	4.195	1.521	1.073	723	331	233	314
Sector estatal	3.996	1.399	1.044	708	321	223	301
Sector privado	199	122	29	15	10	10	13
Nivel primario	2.785	803	766	612	271	146	187
Sector estatal	2.739	789	758	610	264	142	176
Sector privado	46	14	8	2	7	4	11
Nivel secundario	1.410	718	307	111	60	87	127
Sector estatal	1.257	610	286	98	57	81	125
Sector privado	153	108	21	13	3	6	2

Fuente: Dirección General Red Federal de Información, *Relevamiento anual 1997*.

La educación de adultos en el contexto mundial

En términos generales se afirma que la educación de adultos comenzó a desarrollarse en la etapa de entreguerras, alrededor de la década del treinta de este siglo. Existen, frente a ello, numerosos ejemplos que muestran la presencia, a lo largo de la historia, de distintas acciones encaminadas a educar a personas adultas. Con todo, los desarrollos más importantes se produjeron con posterioridad a la Primera Guerra Mundial y muy particularmente durante la segunda mitad del siglo XX, cuando las sociedades comenzaron a percibir su necesidad.

Antecedentes históricos

Según los datos derivados de la investigación educativa, los sistemas dirigidos a brindar instrucción a adultos surgieron antes de organizarse los sistemas escolares para niños y jóvenes.

Así, en las antiguas civilizaciones persa, egipcia, china e india existieron sistemas de enseñanza para personas adultas, gracias a los cuales se pueden explicar, al menos en parte, sus grandes realizaciones en ingeniería civil (edificios, monumentos, acueductos), en agricultura (tecnología agrícola), en defensa (organización y maquinaria bélicas) o en administración pública y religión. De manera similar, el mundo islámico contó durante siglos con estudiosos y maestros (de adultos, principalmente) que, organizados en distintas instituciones educativas y culturales, desarrollaron las artes, las ciencias y las tecnologías.

Dentro del ámbito europeo hubo, desde la época clásica, tales actividades educativas en Atenas y Roma, lo mismo que, durante la Edad Media, en distintas ciudades. Ya en los siglos XVIII, XIX y XX tanto en Europa como en América del Norte se multiplicaron los programas educativos para adultos al incorporar nuevos objetivos, con lo que se capta-

ron más estudiantes.

Con todo, no fue sino hasta mediados del siglo XX que los participantes de la educación de adultos (autoridades, profesores, alumnos) comenzaron a verse como parte de un campo educativo coherente y con fines definidos. Lo cierto es que, a lo largo de la historia, existieron distintos factores que impulsaron la organización de la enseñanza para adultos: las religiones, las revoluciones políticas, los procesos migratorios, los descubrimientos científicos y técnicos, la constitución de las nacionalidades, las instituciones internacionales y, actualmente, la demanda de tecnología de punta.

La definición del sistema

Hasta la primera mitad de este siglo todas las acciones educativas orientadas hacia personas adultas aparecían como respuestas específicas a demandas institucionales y locales. Entre las dos guerras mundiales, en cambio, se empezó a tomar conciencia de que por debajo de tal diversidad había un campo educativo común, con objetivos y métodos propios y adecuados para alcanzar a un amplio número de estudiantes.

Dicha percepción, naturalmente, no tenía carácter universal. Hacia comienzos de la Segunda Guerra Mundial solo algunos países de Europa, Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda disponían de sistemas de educación de adultos; en el resto del mundo, si bien la información es escasa, existían instituciones y personas que trabajaban dentro del área. Fue con la finalización de esa guerra que se comenzó a aceptar de manera universal la educación de adultos, aspecto en el que fue decisivo el apoyo internacional brindado por las Naciones Unidas a través de la UNESCO, organización que celebró tres conferencias mundiales sobre el tema en los

años 1949, 1960 y 1972.

En la perspectiva de los analistas, la definición a la que se fue llegando es demasiado amplia y, como consecuencia de ello, origina distintos problemas interpretativos. La UNESCO definió en 1976 lo que sería aceptado internacionalmente como significado de la forma «educación de adultos»: *los «procesos educativos organizados», de cualquier contenido, nivel y método, formales o no, con los que se prolongue o reemplace la educación recibida en escuelas, colegios y universidades o el aprendizaje derivado de los oficios, y destinados a que «las personas consideradas adultas por la sociedad a la que pertenecen desarrollen sus habilidades, enriquezcan sus conocimientos y mejoren sus calificaciones técnicas o profesionales [...]».*

Para precisar el concepto central involucrado en la expresión «educación de adultos» se han propuesto distintos términos (educación para toda la vida, educación no formal, educación recurrente, etcétera), aunque ninguno de ellos parece haber ganado una aceptación generalizada por parte de los expertos.

La paradoja de la educación de adultos

Aunque la enseñanza para adultos se encuentra orientada a todas las personas en edad de recibirla, lo cierto es que son pocos los que asisten a ella. El contraste es mayor cuando se considera el elevado porcentaje de niños y jóvenes que asisten a las instituciones del sistema educativo; frente a ello, la mayor parte de los adultos jamás ha participado en algún programa de educación continua.

Por otro lado, pese a que durante este siglo ha quedado relativamente establecida la necesidad de brindar educación de manera permanente a toda la población, la educación de adultos es percibida y practicada, ante

SUSCRIPCION AL BOLETIN DE LA ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACION

NOMBRE Y APELLIDO..... INSTITUCION.....
 CALLE..... Nº..... LOCALIDAD.....
 C.P. Nº..... PROVINCIA..... PAIS.....

Envío giro postal por \$ 15 a nombre de la Academia Nacional de Educación, para recibir 5 ejemplares del Boletín.

Pacheco de Melo 2084 - (1126) Capital Federal, REPUBLICA ARGENTINA. Tel/Fax 4806-2818/8817

todo, como una acción supletoria, destinada a cubrir un déficit educativo previo. No obstante ello, los sectores sociales a los que se encuentran dirigidos tales programas son los que menos participan de la educación de adultos.

Es más, quienes mejor responden a las oportunidades educativas de la enseñanza continua son aquellos que tuvieron un pasaje algo amplio por las instancias previas del sistema educativo. De esta manera, paradójicamente, la educación de adultos parece tender a profundizar, no a disminuir, las diferencias educativas existentes en la sociedad.

Organización y estructura

Aunque con limitaciones, se pueden señalar algunas tendencias generales en cuanto a la forma de institucionalizar la educación de adultos.

A diferencia de lo que ocurre con el sistema de enseñanza para niños y jóvenes, estructurado alrededor de los niveles primario, secundario y terciario, la educación para adultos difiere de manera notable de un país a otro, y en muchos de ellos no existe todavía una organización nacional del sistema.

El hecho señalado no impide que un gran número de organizaciones no gubernamentales provean o apoyen programas de educación de adultos en todo el mundo. Entre los distintos agentes de tal enseñanza se encuentran los sindicatos, las empresas, los movimientos cooperativos y agropecuarios, las iglesias y las asociaciones para la Mujer. En muchos casos, las iniciativas provistas por tales grupos han precedido el accionar de los mismos gobiernos en esta materia.

Por otro lado, del carácter básicamente voluntario de la enseñanza para adultos se han derivado estructuras educativas adaptables a diferentes necesidades, sobre todo con participación gubernamental de nivel local. Frente a ello, la coordinación de los gobiernos centrales suele verse dificultada porque intervienen distintas reparticiones y no una única cartera ministerial. La educación de adultos se aparta así del modelo por el que se vinculan los ministerios de Educación con los sistemas escolares para niños y jóvenes.

En cuanto a su financiamiento, muchas veces la educación de adultos recurre a fondos privados: aranceles de los estudiantes, contribuciones de los empleadores, becas de instituciones y organismos no oficiales. La tendencia actual, sin embargo, muestra que en casi todos los países se recurre cada vez más a los subsidios públicos (nacionales, provinciales y municipales) para mantener estos programas educativos.

Según se desprende de las observaciones anteriores, la educación de adultos se organiza mediante la participación de distintas instancias del Estado y particulares. De hecho, el panorama que se presenta en distintos países europeos resulta claro respecto de tal vínculo organizativo:

- En Austria es el gobierno central el responsable de un sistema cuya ejecución está en manos de asociaciones de educación de adultos.

- Otro tanto ocurre en Bélgica, donde el gobierno central comparte responsabilidades con las autoridades locales, pero la provisión de servicio educativo corre por cuenta de centros culturales y asociaciones específicas.

- En Dinamarca son las administraciones central y locales las responsables de un sistema que tiene distintos proveedores: asociaciones de educación de adultos, individuos y centros municipales.

- También en Inglaterra y Gales los gobiernos central y locales coordinan las acciones educativas que desarrollan las autoridades educativas locales, las universidades, las asociaciones de trabajadores y distintas organizaciones voluntarias.

- En Alemania Federal, son las autoridades de cada estado federado y locales las responsables del servicio educativo que proveen las escuelas populares y las asociaciones de educación de adultos.

Nota: Los datos aquí consignados provienen de distintos artículos de *The international encyclopedia of education: Research and studies*, compilada por **Torsten Husen** y **T. Neville Postlethwaite** (Oxford: Pergamon Press, 1988), particularmente los de **J. R. Kidd** y **C. J. Titmus** («Adult education: An overview») y de **A. Stock** («Adult education: Legislation in Western Europe»).



HOMENAJE PERMANENTE a quienes fueron miembros de la ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACION

- Fundada el 22 de abril de 1984 -

Dr. Ricardo NASSIF

Fue académico hasta el 30 de noviembre de 1984 sin llegar a ocupar formalmente un sitial

Prof. Américo GHIOLDI

*Sitial DOMINGO F. SARMIENTO
hasta marzo de 1985*

Dr. Jaime BERNSTEIN

*Sitial VICTOR MERCANTE
hasta el 1 de agosto de 1988*

Dr. Mario Justo LOPEZ

*Sitial BARTOLOME MITRE
hasta el 29 de agosto de 1989*

Dr. Antonio PIRES

*Sitial RODOLFO RIVAROLA
hasta el 23 de septiembre de 1989*

Prof. Plácido HORAS

*Sitial RODOLFO SENET
hasta el 9 de diciembre del 1990*

Prof. Luis Jorge ZANOTTI

*Sitial JUAN CASSANI
hasta el 28 de diciembre del 1991*

Ing. Alberto COSTANTINI

*Sitial MANUEL BELGRANO
hasta el 12 de abril de 1992*

Dr. Adelmo MONTENEGRO

*Sitial SAUL TABORDA
hasta el 20 de octubre de 1994*

Dr. Oscar OÑATIVIA

*Sitial RICARDO ROJAS
hasta el 24 de enero de 1995*

Prof. Regina Elena GIBAJA

*Sitial ROSARIO VERA PEÑALOZA
hasta el 23 de julio de 1997*

Dr. Emilio Fermín MIGNONE

*Sitial CARLOS OCTAVIO BUNGE
hasta el 21 de diciembre del 1998*

BOLETIN DE LA ACADEMIA NACIONAL DE
E D U C A C I O N

COMISION DE PUBLICACIONES:

Prof. Antonio SALONIA (Coordinador)
Ing. Marcelo SOBREVILA
Dr. Gregorio WEINBERG

SECRETARIO DE REDACCION:

Lic. Luis G. BALCARCE