



# EVALUACIÓN DE ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN: COMENTARIO CRÍTICO SOBRE ALGUNAS AFIRMACIONES

"En el final del siglo XX, mantener alejado el mundo de la educación del mundo del trabajo es un suicidio para los países, sobre todo los que están en proceso de desarrollo económico y social".

Laura Zayas

Master (candidate) de FLACSO Argentina

**A) "LAS ACTUALES TRANSFORMACIONES CIENTÍFICO-TECNOLÓGICAS APLICADAS A LOS PROCESOS PRODUCTIVOS FORTALECEN LA TENDENCIA A LA DESCUALIFICACIÓN DE LA MANO DE OBRA"**

Vanilda Paiva, considera que el tema de la cualificación en relación con el proceso productivo y el mercado de trabajo comienza a ser objeto de análisis a partir de la primera guerra mundial. Como objeto de diversas disciplinas sociales.

Dos "booms analíticos" le otorgan al tema especial centralidad. Por un lado comenzó a desarrollarse la economía de la educación, estimulada por la bipolaridad con el este socialista. El planeamiento genera un conjunto de versiones de aproximación teórica.

La emergencia estudiantil de los sesenta genera un segundo impulso para el análisis de la cuestión, esta vez con una mayor potencialidad crítica y con un nuevo vínculo con el pensamiento filosófico.

A partir de entonces hay por un lado una discusión que se enmarca en la crisis del estado de bienestar y paradójicamente también en el contexto de los efectos democratizadores de la extensión de la educación en muchos países.

El tema de la cualificación parece exhibir algunas constantes analíticas. Una de ellas es el esquema de tres fases (artesano medieval, descualificación con la incorporación de la manufactura, nueva cualificación industrial del trabajo).

Paiva expone cuatro tesis que refieren a la cualificación media del trabajador:

La tesis de la descualificación, plantea que la última fase no opera propiamente, y resulta en una especie de proceso de descualificación

"ampliado", continuo de la acaecida con motivo del tránsito al artesanado.

La tesis de la recualificación, por su parte, considera que el desarrollo tecnológico y la automatización son ocasión de una elevación del nivel medio de cualificación.

La tesis de la polarización de las cualificaciones es polivalente y se combina con las otras teorías explicativas; plantea una suerte de segmentación entre una élite de alta cualificación y una base laboral en general descualificada.

La tesis de la descualificación absoluta y de la descualificación relativa combina la idea de una elevada cualificación media de la mano de obra con la pérdida del nivel de conocimientos de épocas pasadas.

La tradición francesa presenta los aportes de Friedmann, Naville y Touraine. Estos autores difieren, entre una percepción negativa en Touraine, la idea de una cualificación tendencial en Naville y una perspectiva dual de Friedmann.

Bright considera, por el contrario, una descualificación tendencial media. Blauner, por su parte considera que el avance de la industria capitalista podría llegar a vencer a la alineación generando una mejor cualificación, en el marco de un proceso contradictorio y Jannossy, por su parte, distingue entre manufactura e industria moderna, en cuyo proceso de transición se daría una segmentación de las cualificaciones; el esquema dinámico concluye con la idea de una recualificación cuantitativa.

Otras aproximaciones ponen énfasis en el rol de las tecnologías de punta, en la aparición de una nueva relación entre capitalistas y trabajadores, en un nuevo valor del tiempo de

trabajo y en la organización social de la producción, en donde parece emerger el fin del taylorismo.

En relación a estas ideas difieren autores como Kern y Schumann por un lado y André Gorz, por otro, quien construiría una suerte de tipo ideal, que no da cuenta del proceso real de transformación.

En el ámbito latinoamericano, V. Paiva distingue argumentos que ven como discontinuo y desigual el proceso de racionalización de la producción y de incorporación de nuevas tecnologías de punta. Es en estos ámbitos donde se reconstruye la división del trabajo y se requiere un más claro perfil flexible.

Urrea advierte sobre una creciente brecha entre formación en el sistema educativo y cualificación real en el proceso productivo, en el marco de estas transformaciones.

En los países desarrollados la heterogeneidad generada por tales cambios opera, por lo menos, con una cierta homogeneidad de base. En América Latina, de acuerdo al autor citado, se acumularían fases de heterogeneidad, con un resultado general de segmentación.

Sea como sea, el resultado de la síntesis de Vanilda Paiva pone de manifiesto la complejidad del campo en estudio, el carácter problemático de las tendencias y su relación no lineal entre niveles macros y micros, entre países desarrollados y periféricos, entre procesos productivo-tecnológicos de punta y otros tradicionales; entre flexibilidad y especialización. Parecería que estos factores implican desarrollos posibles y dinámicos, entre los que se destaca la idea de una articulación no mecánica entre educación y trabajo.

Otra aproximación a tales cuestiones las propone Lázaro González García, quien considera ante todo el carácter cambiante del mercado de trabajo, por tanto "en el final del siglo XX, mantener alejado el mundo de la

educación del mundo del trabajo es un suicidio para los países, sobre todo los que están en proceso de desarrollo económico y social" (González García, Lázaro. "Nuevas relaciones entre educación y empleo en la década de los 90", pág. 101), todo ello debido a los nuevos escenarios económicos mundiales que plantean nuevas relaciones entre educación, trabajo y empleo. Se presenta el problema de que las nuevas tecnologías destruyen empleos pero crean otros, transformando las cualificaciones exigidas en diversas áreas: administrativas, comerciales, comunicacionales, industriales. Se van creando empleos en el sector terciario, al mismo tiempo es cada vez más creciente el "trabajo independiente", el autoempleo de trabajadores que van generando su propio negocio, y lo ofrecen al mercado como pequeñas y medianas empresas; al mismo tiempo al reducir el Estado su rol en la sociedad se da lugar a la privatización que también conlleva a exigencias en la cualificación, para lo cual serán necesarios profesionales con una formación multidisciplinaria que van acompañadas de nuevas formas de consumo que generarán nuevos empleos. Según González todo trae como consecuencia una transformación en los empleos y las cualificaciones, para él la adaptación, basada en una formación más flexible es determinante para adecuarse a estos cambios.

Este autor presenta al factor humano como el que ha pasado a ocupar el primer plano entre todos los medios de producción, ya que la creciente competitividad a nivel mundial, basada en la calidad de los productos y en la rapidez por la prestación de servicios, determinan que la cualificación de la mano de obra se convierta en el principal elemento del éxito empresarial; por tanto "la acumulación de capital económico y la adquisición de tecnologías sofisticadas no bastan por sí solas, es el capital humano el que únicamente puede garantizar su rentabilidad y correcta articulación" (Op. cit. pág. 87). El nivel de instrucción y cualificación son los instrumentos de selección de hoy para el acceso al empleo y la promoción dentro de una profesión; la educación y la formación son un factor estratégico de bienestar social y crecimiento



**económico. Hay que asegurar un flujo** suficiente de fuerza laboral cualificada al mercado de trabajo paralelamente al crecimiento macroeconómico.

Lázaro González le da mucha importancia a una educación básica de calidad para dar la base de mejor preparación profesional y poder hacer frente a los nuevos requerimientos laborales, para así poder desempeñar nuevas tareas y manejar nuevos equipos, con conocimientos teórico-prácticos que le faciliten ser más flexibles y versátiles; ya que esto supone no sólo la vida laboral sino también la capacidad de inserción en la vida social y democrática. Para todo esto es vital que la escuela básica de a conocer e inicie el entrenamiento de las nuevas tecnologías de la información (lo que él considera como cultura general), además de informar sobre el mundo del trabajo, mostrando la utilidad de las cosas que se aprenden y los docentes conozcan el mundo de las empresas. Entonces se da el segundo desafío para los sistemas educativos, garantizar una formación profesional inicial, tras la enseñanza obligatoria, que posibilite el acceso de un empleo cualificado.

Otro objetivo importante para mejorar la situación económica de los países del Tercer

**Mundo, mejorando su competitividad es el de** conseguir que un porcentaje importante de la población activa alcance cualificaciones de tipo intermedio, que son -a juicio de este autor- las demandadas y reconvertirlas en “una situación renovación tecnológica”, para eso es necesario contar con técnicos superiores en áreas que sean esenciales para el crecimiento y la competitividad (ramas tecnológicas), lo que exige al sistema educativo acceder a cualificaciones de tipo intermedio. Debido a que la modernización tecnológica afecta a los empleos que no tienen cualificación, para ello da el ejemplo de países altamente desarrollados como E.E.U.U. y Japón poseen un amplísimo sector con cualificaciones medias y una tasa moderada de cualificaciones superiores (representación de las cualificaciones es hexagonal).

La pregunta es ¿cómo hacerlo?, según González García hay que crear un sistema de formación profesional que pueda preparar a trabajadores de nivel medio en las áreas de avanzada para su economía, generalizando la escolaridad básica de calidad obligatoria para todos, que exista una coherencia y continuidad entre la enseñanza profesional inicial, el empleo y la formación continua en la vida laboral, para ello es necesario definir las competencias y

conocimientos que la enseñanza básica debe facilitar (capacidad para tomar iniciativas, seguir un razonamiento abstracto, aprender por él mismo, trabajar en grupos). Es importante destacar que los sistemas tradicionales de educación olvidaron las necesidades del mercado, es necesario conocer las necesidades y demandas de ocupaciones actuales y futuras para diseñar las nuevas ramas de cualificación profesional, con una formación polivalente y flexible, además de permanente como ya habíamos mencionado, sin olvidar el “aprender a hacer”, donde las empresas también tienen una responsabilidad en la formación profesional.

Por tanto, según palabras del propio autor, las tecnologías no conllevan necesariamente efectos de descualificación, pero si cambios en la organización del trabajo y en la de ejercerlo. Si bien es cierto que en las primeras etapas de implementación de una nueva tecnología, se suele necesitar de una elevada cualificación, más adelante este nivel va descendiendo hasta que se precisa escasa preparación, sin embargo, como consecuencia de la competitividad del mercado se tiende a flexibilizar la división del trabajo y de la producción requiriendo de los trabajadores un mayor desarrollo de capacidades (las nuevas tecnologías implican cualificaciones complejas) para llevar a cabo actividades en un marco tecnológico de avanzada. Dentro de este esquema la formación del profesorado debe ir también acorde a las nuevas tecnologías, creando condiciones de cooperación entre centros de formación y empresas.

Para Daniel Filmus, la relación entre educación y desarrollo económico-social aparece problematizada desde la década del setenta. Si bien la educación tuvo a lo largo del Siglo XIX y primera mitad del Siglo XX un valor esencialmente político, a partir de la segunda posguerra, asume sustancialmente un rol de formación de los recursos humanos para la economía industrial. Sin embargo, un conjunto de factores determina, hacia la década del setenta, la crisis de las perspectivas optimistas, en razón de distintos factores:

a) la teoría del capital humano no estaría en

condiciones de fundar (por ejemplo) el desempleo de los graduados universitarios, en términos de tasas de retorno de la inversión educativa, un primer indicio de fractura de esta concepción positivista, optimista y acumulativa,

- b) la crisis del estado de bienestar determina una imposibilidad fiscal de invertir en educación y, en consecuencia, un círculo vicioso de deterioro del sistema educativo,
- c) educación y demanda social tendieron a diferir, por razones diversas, entre las que hay algunas de carácter endógeno centradas en la crisis del carácter significativo de algunos vínculos fundamentales en el sujeto pedagógico (con el currículum, con los docentes), en factores exógenos (asfíxia financiera).

El resultado es una situación de anomia, y de fragmentación entre metas no alcanzadas para el conjunto de los sectores sociales y pronta no pertinencia de la consecución de tales metas.

En este contexto el conocimiento emerge como la categoría central del análisis y el concepto crítico y diferencial. Emergería un nuevo paradigma productivo en cuyo marco las transformaciones tecnológicas dirigen nuevos requerimientos al sistema educativo y a las competencias que están en condiciones de transmitir. La nueva ciudadanía a construir no se encontraría tan lejos, en los perfiles que requiere de las personas, con respecto a las competencias para una inserción productiva real.

Los procesos en cuestión no tienen vías únicas y ahistóricas de realización; comportan, por el contrario, potencialidades positivas y negativas, ampliadoras de las posibilidades de la sociedad democrática, o restrictivas, en lo cual cabe un rol de primera línea al sistema educativo.

Guillermo Labarca propone a la economía política, en relación con el análisis de la educación vinculada a los procesos económicos, como dotada de una relación especial con el proceso de acumulación y como

conectada con las condiciones de trabajo.

Labarca intenta considerar a la educación en el proceso de producción y distribución de mercancías. Un segundo conjunto de problemas sucede al análisis a nivel del modo de producción y refiere a la especificidad de los procesos en las formaciones histórico sociales concretas.

La educación depende no sólo del contexto capitalista en la que debe ser estudiada, sino del grado de desarrollo de la sociedad capitalista en cuestión. En este sentido la tecnología parecería ser el nexo de unión entre producción y educación, pero aquella es en realidad la consecuencia de otros procesos. Lo que hay que examinar es el proceso.

Labarca señala a la distribución del ingreso como el factor decisivo en términos productivo-tecnológicos y no el carácter periférico del mercado. Esta dinámica que restringe las opciones tecnológicas a un segmento de bienes, también le permite a Labarca señalar que el sistema educativo se relaciona con la estructura productiva a partir de la superposición de estructuras educativas distintas o por la significación ambigua de una parte de ellas.

Ello le permite concluir en que la educación aparece objetivada como resultado del juego de estas categorías centrales.

**B) "ES MUCHO MÁS EFICIENTE LA INVERSIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO A TRAVÉS DE FINANCIAR LA DEMANDA QUE LA OFERTA" (APLICAR LOS CRITERIOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN)**

Cuando hablamos de aplicar criterios de centralización o descentralización, según el planteamiento de Daniel Filmus (1996), se pueden analizar los distintos argumentos que hacen a la aplicación de uno u otro de estos procesos. Existen por tanto, cuatro lógicas en los procesos de descentralización: 1) hay procesos que tienen **lógicas financieras**, primero ahorrar y luego cargar a las rentas municipales o de la provincia en el pago de la educación, y el otro es aumentar la inversión privada en educación. 2) La **lógica burocrática**, hace referencia a la disminución

de la intermediación, en tanto existan menos intermediarios aumentará la eficiencia. 3) La **lógica de la calidad**, está dada por la adaptación o adecuación de la escuela a la calidad, se cambia el procedimiento, no interesa tanto el resultado, pero se obtiene mayor autonomía de la escuela respecto a la calidad de las respuestas según las necesidades, es una lógica sustantiva no tanto tecnocrática. 4) La **lógica política**, supone el favorecimiento de la participación comunitaria, para favorecer la democracia generada en el país, generando el poder que la comunidad o los líderes locales puedan participar en la toma de decisiones. Lo que se da en la práctica es que no aparecen ninguna de estas formas en su estado puro.

Además Filmus enfatiza que para que la descentralización sea exitosa los actores involucrados o la conducción nacional debe tener: a) capacidad de concertación, con los sistemas educativos locales, con los actores del sistema educativo y con los actores no educativos (por ej. empresarios), b) capacidad de innovación pedagógica y difundirlas en todo el país, c) capacidad de evaluación de todo este proceso, d) capacidad financiera para ayudar en casos deficitarios, para nivelar recursos, y e) capacidad de información. Hay que considerar que el uso de los recursos determina el poder de las escuelas, que esta capacidad financiera sea distribuida realmente para hacer lo que se pretende. El problema está en el modelo estructural de crecimiento.

El Banco Mundial propone la descentralización de la administración pública, debido a la excesiva centralidad de las escuelas públicas, imponiendo restricciones al funcionamiento de las escuelas privadas y las que administran las comunidades. Por ende, propone el fomento de las escuelas privadas y aquellas financiadas por las comunidades locales.

Se debería hacer más flexible la fiscalización de estas escuelas, vigilando la transparencia y honestidad de los que las administran, manteniendo la calidad y promoviendo la unidad nacional. La reducción de esta fiscalización moderando la autoridad del gobierno central daría posibilidad de

movilizar a los recursos locales y privados para educar sin aumentar de manera excesiva los gastos del gobierno.

De esta forma para aumentar la eficacia, se propone una mayor descentralización que permita mayor libertad de acción a las escuelas privadas y comunitarias, permitiendo la competitividad en cuanto a la oferta de mayores servicios educacionales, con el fin de disminuir los costos.

Así también los estudiantes y los padres tendrán mayores posibilidades de selección de las escuelas a las que desean acudir, esto mismo generará mayores responsabilidades administrativas y de ofertas de calidad educativa. Se fomenta al mismo tiempo la participación más activa en la elección de la calidad y el tipo de educación deseada y el modo de obtenerla. Todo esto conlleva a obtener y disponer de mayor información por parte del gobierno central para los posibles usuarios de los servicios ofertados.

Para el Banco Mundial la educación es una inversión económica y socialmente productiva, por tanto analizando los efectos de la educación en los ingresos y la productividad en muchos

países, el dinero que se invierte en la educación primaria rinde más del doble del invertido en la enseñanza superior, por eso se apunta a este nivel cuando se plantea la descentralización; "considerando que los directores de escuelas tienen poco margen para adaptar las normas establecidas a nivel central (relativas a los títulos exigidos a los maestros, los planes de estudio, los libros de texto, los horarios, etc.). Ese problema se agudiza debido a la falta de competencia entre las escuelas, como los administradores de éstas responden sólo muy indirectamente ante los estudiantes y sus padres, tienen poco interés en buscar el medio más eficaz en función del costo para suministrar el tipo de educación que las familias desean" (Banco Mundial. "El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política", pág. 1). Se aplica la lógica economicista, transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa para hacer más eficiente la inversión.

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) cuando propone la descentralización de la escuela primaria y media se refiere a la forma en que pueden introducirse estímulos adecuados para



obtener resultados satisfactorios en el sistema escolar; hace referencia a la disposición de mecanismos de competencia entre las distintas instituciones, ya sean privadas o públicas. Dichos mecanismos se sostienen en un sistema de transparencia adecuado, permitiendo comparar las diferentes unidades.

La propuesta concreta es que al ser condición el acceso gratuito a la educación básica, el financiamiento sea otorgado por el sector público reemplazando el subsidio que el Estado actualmente proporciona a la oferta educacional por un apoyo por estudiante, en otras palabras, subsidiando la demanda en base a la descentralización y financiamiento acompañado por la evaluación de resultados por los exámenes padronizados, que al mismo tiempo serán estímulos para lograr una mayor competitividad de los docentes, los estudiantes y las instituciones. Con este esquema se transfieren las escuelas preprimarias, primarias, secundarias y técnicas a las municipalidades, con apoyo del gobierno provincial (local) y el gobierno nacional. De esta forma se hace más eficiente la inversión, suponiendo un mayor control local del financiamiento y mayor participación de la comunidad en las decisiones. Estamos hablando entonces de una lógica economicista, donde se enfatiza el ahorro del gasto público.

Cuando José Luis Coraggio del Grupo de Trabajo de Economía y Educación del CEAAL, en la "Economía y Educación en América Latina. Notas para una agenda de los 90", establece algunas relaciones entre economía y educación en una sociedad moderna, apunta a que la oferta educativa debe adaptarse a la demanda derivada de un proceso de crecimiento y desarrollo económico previsto o deseado, por tanto "la asignación de recursos a la educación se realiza dentro de los límites de la producción material de que puede disponer una sociedad. Desde esta perspectiva, los recursos asignados a la educación tienen un costo de oportunidad, en tanto dejan de asignarse a otras actividades" (Op. cit. pág. 6). Asimismo, la diversidad y lo local son hoy enfatizados en el discurso educativo, aparentemente suponiendo que cada microsociedad local va a estar en directa

competencia relación dentro del sistema global, sin mediación estatal nacional significativa, lo que él dice es que las propuestas que analiza señalan estos presupuestos como rasgos de la época. En todos estos organismos se orienta su línea de reforma educativa siguiendo los principios de acabar con los subsidios, bajar los costos indirectos, descentralizar la gestión, dar más autonomía a las unidades educativas. Siguiendo el esquema anterior se privilegia la concepción tecnocrática, vista desde una lógica instrumental para hacer más eficiente el proceso.

### C) "DESCENTRALIZAR EL GASTO EDUCATIVO FAVORECE UNA MAYOR EFICIENCIA EN SU UTILIZACIÓN"

En los objetivos, criterios y lineamientos que proponen la CEPAL y la UNESCO para alcanzar dos objetivos centrales: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional de los países, explicitan claramente que se entenderá por *eficiencia* como un criterio vinculado a la equidad, para la formulación de políticas a fin de alcanzar los objetivos definidos: "la participación de toda la población en las prerrogativas de la moderna ciudadanía y su aporte para elevar la competitividad global de la sociedad. Se entiende por eficiencia tanto la maximización de los resultados institucionales con un nivel dado de recursos como la relevancia social de sus funciones alcanzada dentro de las restricciones presupuestarias existentes" (CEPAL-UNESCO. "Objetivos, criterios y lineamientos", Módulo V Economía y financiamiento de la educación, pág. 52). La eficiencia no se confunde con "privatización" institucional o la transferencia de los costos de funcionamiento a sectores privados, se plantea explícitamente que gran parte de las funciones educacionales deben ser realizadas por la sociedad contando con el financiamiento público, lo que conlleva a reformas institucionales, reorganización de la gestión educativa orientada a descentralizar y dar más autonomía a las escuelas, políticas de financiamiento, así como de los mecanismos de incentivo y evaluación pertinentes.

Esta descentralización no es sólo administrativa, al mismo tiempo debe incidir



en las unidades educativas y en el sistema. "Una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional, e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales" (Op. cit. pág. 54); todo esto de acuerdo a las exigencias del medio. Se propone por tanto, acompañar el proceso de fortalecimiento de las capacidades locales con medidas destinadas a compensar las diferencias y a transferir recursos, donde tiene un rol decisivo la administración central. La descentralización así planteada debe concebirse y hacerse efectiva para mejorar la equidad del sistema, primero desplazando las responsabilidades de gestión de los establecimientos desde hacia abajo; y formas de evaluación constantes basadas en los resultados que al mismo tiempo servirán como incentivo, asumiendo la responsabilidad de su proyecto institucional y la gestión eficaz de sus recursos humanos, de apoyo y financieros.

Según afirma Daniel Filmus el resultado del proceso de descentralización tiene como propósito mejorar la calidad de los servicios ofrecidos, además de aumentar la participación de los actores que conforman la comunidad educativa, lo que conlleva a que incidan 2 factores principales:

- 1) la lógica política existente en el proceso de descentralización,
- 2) así como la capacidad del Estado Nacional, los gobiernos locales y las instituciones educativas de "asumir los nuevos roles" que este proceso requiere.

El discurso que se articuló para demandar la descentralización fue no sólo parte de la plataforma política desde el acceso a la democracia, sino también por un conjunto de reclamos de mayor autonomía frente al poder central. Hay que considerar la influencia de los organismos internacionales como hemos analizado en el comentario precedente, que no han tenido en cuenta las realidades nacionales. Filmus por tanto propone que las diferentes modalidades que pueda tener el proceso estará influenciado por los problemas y necesidades que se traten de solucionar o transformar con esta medida, previo diagnóstico de la situación real de crisis educativa.

Para el caso de Argentina (Filmus, Daniel. "Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y Desafíos), se tuvo en cuenta la lógica economicista y tecnocrática en 1978, lo cual hace referencia a que primó la descentralización del gasto educativo para racionalizar los recursos sin tener en cuenta la calidad educativa. Con estos supuestos las atribuciones que estaban centralizadas en el Ministerio de la Nación pasaron a concentrarse en las burocracias jurisdiccionales, al mismo tiempo al desresponsabilizarse por el proceso de acomodación en esta transformación, sin considerar las desigualdades regionales, hizo que exista una fragmentación del sistema educativo. Muchas veces se han fortalecido los gobiernos locales excesivamente centralistas, donde se difunden mecanismos caudillistas y clientelistas en lo educativo lo que aumentó los costos. En otros sectores al intentar privilegiar el aspecto financiero de este proceso de transferencia con la descentralización, se vieron con problemas por las "políticas de ajuste" y con esta "crisis fiscal" en las provincias se hace hincapié en la temática económica-financiera como principal problema para no encauzar el proceso como se lo planteó desde un principio.

La realidad nos demuestra que en la práctica la implementación de estos cambios no ha impactado en las prácticas pedagógicas como se esperaba y continúa centralizada en el Ministerio Nacional. Contando además con las carencias y necesidades inmediatas de todo tipo de recursos que hacen imposible o muy lento el intento de transformación. Es por eso que Filmus plantea la constante evaluación que requiere el sistema y los actores involucrados; dentro de este contexto es que él plantea: para que el proceso de descentralización se plasme realmente es imprescindible las "redistribución de los actores intervinientes. Para que las transferencias operen en sentido democratizador es necesario que los actores desarrollen nuevas 'capacidades' hasta el momento ausentes o monopolizadas por otras instancias" (Op. cit. pág. 70); entre ellas están: la capacidad de concertación, la de información y evaluación, compensación y por último la capacidad de innovación y transformación pedagógica.

Si se logran estas "capacidades" el proceso de descentralización en todos sus aspectos será eficiente en su utilización, considerando lo visto en las propuestas de los organismos internacionales (Banco Mundial, UNESCO, CEPAL) que expresan que estas capacidades son la base para que pueda darse el proceso. No sólo el Estado Nacional debe desarrollar dichas capacidades, sino también los gobiernos locales y las unidades educativas, que el romper con "la tradición centralista" asegurará mayor autonomía por parte de las escuelas y políticas educativas que hagan referencia a situaciones locales y específicas.

En el trabajo titulado "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?" (BID, 1996), Martin Carnoy y Claudio de Moura Castro exponen lo que llaman "cuatro grandes esferas de interés" para la reforma educativa en la región. Estas son: a) La dinámica del proceso de reforma. b) La evaluación del rendimiento educativo. c) La educación secundaria y técnica. d) La formación y habilitación de docentes.

Las tendencias y problemas relevados por el documento nos interesan en relación al tema de la descentralización, que este incluye en "Dinámica de la reforma". En primer lugar se traza una tipología de las reformas, que menciona a las "reformas por razones de financiamiento" desarrolladas en la década de los 80; las "reformas por razones de competitividad", dictadas por la necesidad de incrementar la competitividad; y, finalmente, "reformas por razones de equidad", donde se implementan políticas compensatorias. En este escenario, las "lecciones de la descentralización" suministradas por algunos procesos en América Latina (Argentina, Chile, Colombia y México).

Las conclusiones principales del estudio es que la descentralización sin apoyo técnico y financiero del gobierno no está en condiciones de mantener un adecuado nivel de calidad para los sectores más pobres. Por esta razón, en algunos países, como Chile, algunos programas de mejoramiento de la calidad educativa no se descentralizan.

Las razones para implementar la descentralización señalan que esta es una reforma por razones de competitividad, pero algunas de las reformas latinoamericanas lo fueron por razones de financiamiento. En estos casos los efectos positivos quedan neutralizados.

La reforma chilena tuvo un carácter autoritario y se enmarcó en un plan de privatización, llevando las decisiones a las comunidades locales (municipios) y a las escuelas privadas. La descentralización chilena no fue la respuesta al mejoramiento de la calidad, que estuvo ausente en los ochenta. Son los operativos de compensación, como el programa 900 Escuelas, manejados a nivel central, los que impactan en la calidad de la educación.

En el caso de Colombia, el proceso demuestra que la descentralización, para ser beneficiosa, requiere de la capacidad de impartir educación de calidad a nivel local. De lo contrario, se produce una recentralización, en la medida en que se actúa bajo razones de financiamiento. También este proceso demuestra que para que resulte exitosa la reforma el gobierno central debe estar en condiciones y capacidad de negociar. En México la reforma resultó incompleta, pese a que el Estado negoció con los sindicatos y planteó la reevaluación de la profesión docente.

El BID llega a la conclusión de que la reforma puede resultar positiva, pero precisa del firme compromiso de los actores. Pero la descentralización *per se*, no es la *panacea* para resolver las dificultades de la calidad y de la equidad.

Juan Prawda (citado por Donald P. Warwick, en el Capítulo 11 "La descentralización de la Educación" en **Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia para su reforma**) señala algunas "lessons learned" en cuanto a la descentralización.

Primero: los gobiernos normalmente inician un programa de descentralización por razones políticas; segundo: esto puede implicar que los

ritmos voluntaristas de la reforma no sean viables en la práctica. En tercer lugar la descentralización implica costos. En cuarto lugar, también este tipo de reforma insume tiempo. Quinto: La descentralización suele traer confusión acerca de la atribución de responsabilidades o no contar con el apoyo de los docentes. Se requerirían en el Paraguay, reformas necesarias y viables, compromiso político y financiero, un equipo gerencial eficiente y tiempo a favor para la reforma.

Carnoy plantea (en el trabajo antes citado, BID, 1996) que con la descentralización no disminuyó la burocracia, se fueron generando centralizaciones locales con mayores burocracias que las ya existentes, en el caso argentino las provincias crearon mayores burocracias y esto lleva al aumento de los recursos, produciendo mayores ineficiencias con mayores recursos. En Argentina aumentó el salario a partir de la equiparación salarial y en la práctica se produjo mayor inversión cuando la idea de la descentralización es invertir menos, pero en Argentina se tuvo que invertir más. Se descentralizó no bajo la lógica de la calidad sino para recuperar recursos. Por la baja salarial de los docentes la calidad disminuyó -salvo en aquellas que se invirtió más- fracasando la lógica financiera porque fracasó el mercado.

En Paraguay según los últimos informes del

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (consejeros del Ministro de Educación) quienes a su vez fueron asesorados por el equipo de Harvard para la mejor implementación de esta reforma estructural en marcha desde 1993, hace hincapié en la descentralización como uno de los desafíos para el nivel central, por la debilidad en los mecanismos para apoyar la toma de decisiones, la sobrecarga de personal, débiles sistemas de reclutamiento y de información, e insuficientes medios e instrumentos de comunicación y de vinculación con los sectores privados y públicos.

Desde que la descentralización se planteó como un compromiso constitucional se hace necesario definir los ámbitos de competencia municipales y departamentales, considerando los riesgos de los ejemplos cercanos que entraron, en este proceso, se han hecho diagnósticos y todavía faltan estudios legales y financieros que determinen las condiciones de que el Ministerio desconcentre algunas de sus actividades, pero lo importante como ejemplo es que ya se habla de que el gasto educativo será pagado parcialmente por parte de los entes territoriales, se coadministrará la infraestructura, su ampliación y mejoramiento; cofinanciar algunos materiales pedagógicos, financiar funcionarios educativos municipales y departamentales, así como el financiamiento de los gastos de operación rutinaria.