

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
MISIONES**

**FACULTAD DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS**

**DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN**

***TESIS***

***HACIA UN NUEVO PARADIGMA PARA LA  
ADMINISTRACION DE LA EDUCACION***

**Autor: Rajimon John  
Directora de Tesis: Nilda C. Tañski  
Posadas – 2012**

**RAJIMON JOHN**

**HACIA UN NUEVO PARADIGMA PARA  
LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION**

Tesis Doctoral Presentada a la  
Universidad Nacional de Misiones - UNAM como requisito para la  
obtención del Título de Doctor en Administración

Posadas (AR), MAYO de 2012

**HACIA UN NUEVO PARADIGMA PARA  
LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION**

**RAJIMON JOHN**

Tesis Doctoral Defendida y Aprobada por el Tribunal Examinador constituido por los doctores que abajo firman

Fecha de Aprobación \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

Composición del Tribunal Examinador:

Prof.Dr. ....Institución

Prof.Dr. ....Institución

Prof.Dr. ....Institución

Posadas (AR), MAYO de 2012

## **INDICE**

<b>ÍNDICE</b>	04
<b>INTRODUCCIÓN</b>	13
I.    Hipótesis	20
II.   Objetivos	20
II. 1. Objetivo General	20
II. 2. Objetivos Específicos	20
III.  Descripción del aporte	20
IV.  Método de investigación	22
V.   Estructura de la tesis	24
<b>PRIMERA PARTE</b>	26
<b>ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LOS MODELOS DE ADMINISTRACION DE LA EDUCACION</b>	
<b>CAPÍTULO I</b>	27
<b>ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y SU RELACION CON EL SISTEMA EDUCATIVO</b>	
I. 1. Evolución del concepto de administración	28
I.2. Teorías de la organización y administración aplicadas al sistema educativo	30
I.2:A. El paradigma funcionalista	33
I. 2.B.El paradigma interaccionista	35
I. 3. La administración científica	37
I. 4. Aportes de la administración científica al sistema educativo	44

I. 5. Características de la administración moderna	46
I. 6. Postulados básicos de la administración educativa	50
I. 7. Perspectivas de la administración en los tiempos actuales	52
I. 8. Conclusión parcial	54
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>55</b>
<b>LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO: SUS COMPONENTES, FUNCIONES Y ESTILOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA</b>	
II. 1. Componentes del sistema educativo	56
II. 2. Las dimensiones estructurantes del Sistema Educativo	60
II. 2.A. La dimensión política de la educación	60
II. 2:B. Dimensión administrativo-organizacional	61
II. 2.C. Dimensión técnica-pedagógica	62
II. 3. El micro sistema: escuela	64
II. 4. Los procesos fundamentales de la administración escolar	67
II. 4.A. Planeamiento	67
II. 4.B. Gestión y ejecución del plan	73
II. 4.C. Control y evaluación	77
II. 5. Composición y características de las organizaciones escolares	78
II. 6. El impacto de la diferenciación e integración en las organizaciones escolares	80
II. 7. La escuela: una organización sistémica abierta	83

	84
II. 8. Notas distintivas de la organización escolar	87
II. 9. Los centros educativos: organizaciones que aprenden	89
II.10. Conclusión parcial	
<b>SEGUNDA PARTE</b>	<b>90</b>
<b>ADMINISTRACION DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO</b>	
<b>CAPITULO III</b>	<b>91</b>
<b>POLITICAS EDUCATIVAS Y NORMAS JURIDICAS QUE REGULAN EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO</b>	
III. 1. Enfoque histórico del sistema educativo argentino	92
III. 2. Legislación escolar argentina	93
III. 3. Estructura y organización del sistema educativo argentino	96
III. 4. Política educativa y administración escolar	97
III. 5. Paradigmas de la política educativa vigentes en diferentes períodos históricos	101
III. 6. La función de la escuela secundaria	107
III. 7. Conclusión parcial	109
<b>CAPITULO IV</b>	<b>111</b>
<b>ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACION EN LA PROVINCIA DE MISIONES: SUB SISTEMA DE GESTIÓN PRIVADA</b>	
IV.1.....Panorama educativo de la provincia de Misiones en el contexto socio-cultural y económico	113
IV.1. A. Situación demográfica	115

IV.1.B. Pobreza e indigencia	120
IV.1.C. Actividad, empleo y desempleo	122
IV.2. Administración del sub-sistema de gestión privada de la provincia de Misiones: antecedentes	130
IV.2.A. Consejo Gremial de Enseñanza Privada	130
IV.2.B. Alcances de la Ley 13047	131
IV.2.C. La necesidad de adecuar la Ley 13047	133
IV.2.D. Antecedentes del subsistema de educación privada en la provincia de Misiones	134
IV.3. Estructura educativa de la provincia de Misiones	137
IV. 4. Problemática educativa de la provincia de Misiones	157
IV.4.A. Tasa de escolarización	157
IV.4.B. Tasas de repitencia y abandono	159
IV.4.C. Otras problemáticas que afectan la calidad educativa de la provincia de Misiones	166
IV.5. Conclusión parcial	169
<b>PARTE III</b>	172
<b>EDUCACION, FACTOR DE DESARROLLO EN LA SOCIEDAD MODERNA: UN ENFOQUE DESDE LA PROVINCIA DE MISIONES</b>	
<b>CAPITULO V</b>	173
<b>LA FUNCION DE PRODUCCION EN EDUCACION EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA</b>	
V.1. Globalización y la educación	174

V.2.	La relación escuela media – universidad en el contexto de la globalización	175
V.3.	La función de producción en educación	176
V.3.A.	Características de la función de producción en educación	177
V. 4.	Diseño e interpretación de las funciones de producción en educación	182
V. 4.A.	La escuela y la clase	184
V. 4.B.	Familias y alumnado	185
V. 4.C.	El contexto social	185
V. 5.	Objetivos de producción de la escuela	186
V. 5.A.	Selección de datos que orientan los objetivos de producción	187
V. 6.	La medición de los resultados	187
V. 6.A.	Consideraciones sobre la aplicación empírica de los modelos de medición	188
V. 6.B.	Problemas econométricos	189
V. 7.	El valor añadido y la función de producción educativa	191
V. 8.	Estimación estadística de las funciones de la producción educativa	192
V. 9.	Análisis de rentabilidad y coste-beneficio	194
V. 10.	La función de producción en educación y su relación con el empleo	195
V. 10.A.	Estimación de la función de producción y modelos de empleo	196
V. 10.B.	El capital humano en la función de producción	197

V. 11. Conclusión parcial	200
<b>CAPITULO VI</b>	202
<b>LA EDUCACIÓN Y SU REALCION CON EL EMPLEO</b>	
VI. 1. Educación y trabajo: una relación incluyente e inquietante	203
VI.2. Educación y mercado de trabajo en Argentina	204
VI. 3. El cambio del paradigma productivo	210
VI. 4. La transición del sistema educativo al mercado laboral: análisis de los factores determinantes del primer empleo	213
VI. 5. Educación para el trabajo: hacia el aprendizaje permanente	231
VI. 6. Educación y mercados de trabajo	234
VI. 7. Hacia un nuevo paradigma de educación para el trabajo	239
VI. 8. Formación para la empleabilidad	241
VI. 9. Formación en competencias	242
VI. 10. Una nueva gestión: rol de las articulaciones y concertaciones	248
VI. 11. Relación Estado- mercado – educación	249
VI. 12. Educación y la oferta laboral en la actualidad	251
VI.13. Impacto de la educación en el mercado de trabajo actual	265
VI.14. Conclusión parcial	273
<b>CAPITULO VII</b>	274
<b>FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN</b>	
VII. 1. Importancia de la inversión educativa	275
VII. 2. Fuentes de financiamiento educativo	279

VII. 3. Recaudación y distribución de recursos financieros para la educación	279
VII. 4. Los costes de la educación	283
VII. 5. Los gastos en educación: ¿consumo o inversión?	284
VII. 6. Financiamiento educativo en Argentina	285
VII. 7. La inversión educativa: un beneficio para todos	297
VII. 8. Control de gastos centralizado y descentralizado	301
VII. 9. Educación, un servicio público más que una actividad comercial	304
VII.10. Conclusión parcial	306
<b>CAPITULO VIII</b>	307
<b>UN NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACIÓN</b>	
VIII.1. Presentación de la propuesta	308
VIII.2. Diagnóstico	311
VIII.3. Revisión de la política educativa	311
VIII.4. Programación de la propuesta	313
VIII.4.A Criterios de viabilidad del nuevo modelo	313
VIII.4.B. Plan estratégico: alcances	315
VIII.4.C. Objetivos macros del plan estratégico	316
VIII.4.D. Metas del plan estratégico	317
VIII.4.E. Planteamiento de prioridades	317
VIII.5. Ejecución del plan	319

VIII.5.A. Área: Gestión y organización administrativa e institucional	319
VIII.5.B. Área: Determinación y optimización de recursos: recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.	321
VIII.5.C. Área: eficiencia y calidad educativa	325
VIII.6.... Evaluación del plan	329
VIII.7. Conclusión parcial	330
<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	335
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	343
<b>ANEXOS</b>	352
Anexo I	353
Anexo II	360
Anexo III	401
Anexo IV	403
Anexo V	405
Anexo VI	407

## **INTRODUCCIÓN**

La investigación sobre la administración y gestión educativa es una tarea arriesgada, compleja y difícil. Las múltiples acepciones que en la práctica toman tales conceptos, hacen que éste sea un tema infrecuente en los diversos planteamientos educativos. Tanto los especialistas en educación como en administración empresarial coinciden en que la administración es el control y manejo de los recursos materiales y humanos para ponerlos al servicio de los grandes fines y aspiraciones determinados por la política educacional. La realidad educativa actual demuestra que la administración y gerenciamiento de las instituciones escolares abarca una variedad de funciones que supera la formación tradicional de sus gestores.

La organización como la administración de la educación se apoya en los fundamentos políticos y filosóficos del sistema educativo. Sus fines y objetivos generales están prefijados por la política educativa del país, por la filosofía de la educación y por los modelos o paradigmas pedagógicos vigentes en cada momento histórico. Estos elementos, a su vez, necesitan relacionarse con los aportes de otras ciencias sociales como la Sociología, la Psicología de la Educación, la Tecnología de la Información y la Economía, para que el sistema educativo formal funcione dentro de un contexto determinado.

La administración es la instrumentación de una visión y una filosofía, que determina la forma en que debe gestionarse una organización. Todo sistema administrativo debe sustentar sus principios en conceptos básicos, a los cuales pueda hacer referencia. Para ello se necesita apoyar el modelo administrativo en un sistema de pensamiento que oriente a la gestión en la toma de decisiones y en el emprendimiento de las acciones, con un patrón de criterios que puedan servir como medidas y como objetivos reales que se buscan tanto en las relaciones interpersonales como sociales, consideradas adecuadas al fin que se pretende.

Una mirada filosófica nos pone en la necesidad de establecer una combinación de actitudes, convicciones y conceptos que tanto los individuos como los grupos tienen respecto a la administración. La filosofía de la administración determina la forma en que debe gestionarse una empresa, teniendo presente los servicios que brinda y los valores reconocidos por los colaboradores como así también por los clientes, en los procesos físicos e intelectuales que influyen en el comportamiento administrativo.

La filosofía de la administración ofrece como ventajas: ganar un apoyo efectivo en cuanto a confianza y predisposición a la participación colaborativa, al saber el cómo y el por qué del actuar del administrador. Proporciona directrices para el pensamiento administrativo, especialmente en momentos en que los paradigmas científicos y sociales cambian con tanta rapidez, es cuanto más se siente la necesidad de contar con un cuerpo de conocimientos básicos y de convicciones que ayuden a enfrentar los nuevos retos administrativos. Brinda un marco de referencia para encausar las líneas de acción dentro de un estilo de pensamiento y de un modo de actuar como vías para alcanzar soluciones efectivas y satisfactorias, tanto para los administradores y sus colaboradores como para los clientes o usuarios.

En las últimas décadas del Siglo XX han ido surgiendo nuevas corrientes filosóficas de la administración que han dejado lugar a nuevas concepciones administrativas aplicadas a diferentes ámbitos, entre los que se encuentra la administración del sistema educativo. El aporte de las corrientes filosóficas a los sistemas administrativos y, de manera puntual, al sistema educativo, genera la base esencial del ideal educativo de cada pueblo en el contexto de las políticas del Estado. Y dentro de este marco se hace una mirada sobre su impacto y aporte al campo de la educación, teniendo en cuenta que ésta constituye el subsistema que es la base de todos los sistemas de organización y administración de todos los sectores de la sociedad.

La administración de la educación es una actividad esencialmente pública que, dentro del modelo general de administración de un país, se ocupa de la gestión educativa formal, por lo que resulta una actividad de responsabilidad política del Estado, que debe ser coherente con la nación que se proyecta.

La organización y la administración escolar constituyen un conjunto de elementos, conocimientos, técnicas, operaciones y reglas que son utilizadas para llevar a buen término la gestión de los servicios educativos. A pesar de que sus comportamientos y objetivos están muy condicionados por el medio económico, social, político y cultural, dicho comportamiento es esencialmente intencional: se caracteriza por establecer una mayor relación con los objetivos de desarrollo social y económico.

Este último aspecto nace de las modernas teorías del desarrollo industrial que ponen énfasis en la planificación, previsión, coordinación, supervisión y evaluación de los recursos financieros y económicos de la gestión, vinculadas a las asignaciones para la inversión en recursos humanos y tecnológicos necesarios a fin de asegurar un producto final de calidad, con una formación profesional acorde a las exigencias del mundo del conocimiento científico y tecnológico, altamente capacitado para responder a las demandas del mundo de la economía y del trabajo.

Los paradigmas de la educación fueron cambiando a través de los tiempos. La educación tuvo la función de administrar y organizar la vida de la sociedad y del Estado, respondió a la necesidad de administrar los bienes del Estado y preparar recursos humanos formados en competencias y habilidades para sostener la producción y la economía de la sociedad. En consecuencia, la clave del desarrollo socio-económico que garantice el bienestar de los pueblos está centrada en una eficaz administración de la educación. Este análisis nos lleva a pensar en la necesidad de un nuevo paradigma de la administración del sistema educativo, que responda a las necesidades de la escuela del futuro en la formación de recursos humanos idóneos para el desempeño de los distintos roles.

Pensar en un nuevo paradigma de la administración de la educación para el siglo XXI comprende además, el manejo eficiente de técnicas y estrategias adecuadas, lo que incluye un conjunto de conocimientos en materia de procedimientos aplicables a la obtención de mayor eficiencia de las distintas áreas o sectores de las organizaciones. Es por esto que se apoya en conceptos y técnicas modernas como: el análisis de sistemas, la investigación operativa referente al servicio (observación, clasificación, estructuración y relación de los servicios educativos para organizarlos y gestionarlos adecuadamente) que dentro de la estructura jerárquica- suponen las reformas, los cambios de planes, programas y proyectos innovadores concretos. Por ello es necesario considerar al modelo de gestión del sistema educativo como una empresa, y aplicar los procedimientos y estudios de administración que se aplican en el modelo de gestión de las mismas, ya que organizar y administrar no es ni más ni menos que un proceso regulador de actividades de trabajo realizado en conjunto en pos de objetivos o fines generales.

Al considerar a la educación como un sistema abierto queda implícita la noción de proceso, que nos permite entender su finalidad como un conjunto de servicios en los que

operan dos funciones primordiales: la de entrada y la de salida. Todo sistema procesa las entradas, las que- mediante la operación de sus elementos- se convierten en salidas o productos. La función de entrada es entonces la que permite recepcionar recursos, energía, información, que serán sometidos a un proceso de transformación y cambio que, a través de la función de salida, serán devueltas a la sociedad como el producto que la misma espera. En este sentido, ingresa una materia prima: el alumno que, al cabo de un tiempo determinado, por el proceso educativo se convierte en un producto acabado, es decir una persona formada con competencias específicas de conocimientos, habilidades y destrezas requeridas por la sociedad, el Estado y el mercado laboral. La administración de sistemas tiene por objeto diseñar la estructura del mismo y asignar las funciones a los elementos.

No se puede pensar en la promoción de recursos humanos como un capital altamente cualificado para competir en el ámbito del conocimiento, la investigación y el desarrollo económico, si no está sostenido por un sistema educativo de calidad. Estas consideraciones determinan la estrecha relación entre la educación y la economía. El binomio conformado por estos términos enmarca un amplio campo interdisciplinar y sugiere múltiples enfoques, problemas, ámbitos de aplicación irreductibles, debido a la cantidad de interrelaciones que genera. A grandes rasgos las principales áreas de interacción pueden concretarse en la relación y el tratamiento que la economía aporta a la educación.

Esta visión proporciona un campo de estudio e investigación orientado a mejorar la calidad de la gestión educativa. A su vez pretende responder a las grandes problemáticas que afectan a toda la sociedad, como por ejemplo la necesidad de desarrollo económico, social, y la integración del sistema educativo en el mundo laboral. Desde la administración se deberá encontrar estrategias adecuadas de selección de indicadores, valoración de recursos, evaluación de los efectos económicos y sociales que genera el sistema educativo, con el aporte de nuevos enfoques, soluciones y modelos a ambas instancias: la calidad educativa y el desarrollo económico. Esto da lugar a grandes bloques de problemas como:

- el que aglutina los efectos o acciones del sistema económico sobre la educación (polarización desarrollo-subdesarrollo, modificación del sistema educativo) con planificación de las necesidades y recursos educativos, financiación en orden a la demanda y oferta.

- la influencia de la educación en el sistema económico (rentabilidad de la educación). En términos económicos se debe considerar a la educación como factor residual de producción y desarrollo (formación de capital humano requerido en las políticas de empleo y desempleo).

Otro análisis puede enmarcarse en las corrientes teórico-prácticas que han suscitado enfoques económicos en el ámbito pedagógico, entre los que se destacan el modelo econométrico aplicado a la valoración de recursos y productos - análisis de costes directos e indirectos que han dado lugar a nuevos y variados paradigmas de control de la eficacia del sistema educativo en cuanto a la rentabilidad de recursos humanos y a los materiales destinados a la educación. El aspecto económico-financiero es requerido por el sistema educativo como garantía de optimización de recursos, procesos y resultados.

Los problemas y desafíos que los países de América Latina enfrentan hoy en la práctica de la educación y en su administración se comprenden a medida que se examinan en el contexto de las fuerzas económicas, políticas y culturales de cada nación y en el ámbito de sus relaciones internacionales. Dentro ese marco de interrelaciones, la gestión de la educación tiene su propio cuerpo de conocimientos y prácticas organizativas y administrativas, históricamente construidas en función de la misión específica de las instituciones de enseñanza en la sociedad. En ese sentido, es posible definir la especificidad de la administración de la educación como campo teórico y praxiológico en función de la peculiar naturaleza de la educación como práctica política, cultural y económica comprometida con el desarrollo de las naciones con un fuerte acento en la promoción de los valores éticos que orientan el ejercicio de la ciudadanía en la sociedad.

En la gestión de la educación, del mismo modo que en el gobierno de la sociedad, las experiencias existentes destacan la importancia de la democracia como forma de gobierno y de la participación como estrategia administrativa. Asimismo, en la administración de la educación, como en la administración pública y empresarial, existe un consenso general sobre la importancia de la calidad de la gestión y de sus procesos y servicios. Estudios recientes y experiencias innovadoras en el campo de la educación insisten en la necesidad de que la escuela, al igual que la comunidad local, se debe

autogobernar, conquistando mayores niveles de autonomía y descentralización administrativa. Esta orientación política implica renovadas estrategias de la gestión de los sistemas de enseñanza y en la administración de las escuelas de nuestras provincias y países latinoamericanos.

La evaluación de los enfoques críticos de administración de la educación muestra la preocupación prioritaria por denunciar la situación social y educativa de los países. La evaluación crítica de la realidad organizativa y administrativa en la educación hacia la aplicación de propuestas efectivas de mejoramiento del sistema de administración de la educación continúa siendo un gran desafío para la gestión educativa.

Como síntesis del análisis de las distintas experiencias educativas de varios países latinoamericanos de las últimas décadas, se puede concluir que los paradigmas de la educación han evolucionado en orden al modelo de organización política y económica de los gobiernos, con una clara coincidencia de las metas en la educación como una acción socialmente válida y culturalmente relevante para todos. Ante las reiteradas reformas educativas que no han generado resultados favorables para superar la crisis socio económica de la Argentina desde la década del 90 hasta la actualidad, hoy debemos tomar consciencia de la necesidad de un nuevo paradigma en la educación, que responda a la necesidad de un nuevo modelo que nos permita construir la escuela del futuro cuyo producto sea el capital humano que necesitará la sociedad, el Estado y el mundo laboral de este siglo XXI.

## **I. HIPÓTESIS**

Para mejorar la calidad de vida de los individuos y alcanzar un desarrollo sustentable de la sociedad se necesita un cambio de paradigma en la administración del sistema educativo.

## **II. OBJETIVOS**

### **II.1. Objetivo General**

Proponer un nuevo paradigma de la administración educativa, confrontando la función productiva de la educación con las demandas del mercado laboral y el desarrollo económico.

### **II.2. Objetivos específicos**

Analizar el modelo de administración educativa actual en orden a la realidad socioeconómica del mundo globalizado.

Contextualizar el estudio de la gestión y administración escolar de la provincia de Misiones en el marco del sistema educativo argentino, desde una mirada histórica, política y cultural.

Elaborar una propuesta de administración educativa superadora del paradigma del siglo XX para el sistema educativo actual orientado tanto al nivel macro como al micro sistémico.

## **III. DESCRIPCIÓN DEL APORTE**

En un contexto de cambios paradigmáticos de los países latinoamericanos es importante incorporar el tema de una educación de calidad para todos, desde la administración y gerenciamiento más autónomo de la educación. Para afrontar el desafío educativo con resultados de calidad, se necesita un modelo de administración integral

eficiente, que, a su vez, requiere contar con garantía de financiamiento tanto de parte del sector público como del sector privado, siendo que la educación es una inversión hacia el desarrollo social y económico. En este sentido, la investigación aportaría elementos vinculantes para un mejor desarrollo y expansión de la economía.

Mientras que los paradigmas tradicionales de administración ponen el énfasis en el producto y en la cantidad de resultados basados en un sistema de evaluación ex-post, las nuevas perspectivas de administración de la educación valoran, simultáneamente, la calidad de los insumos, de los procesos administrativos y laborales y de sus resultados, en base a un sistema de evaluación cualitativa permanente que abarca a todos los participantes y beneficiarios a lo largo del proceso de gestión. Por lo tanto, la calidad de la educación debe dar sentido a la cantidad de los servicios prestados por las instituciones de enseñanza. La participación colectiva y la búsqueda del bien común deben orientar la acción y el interés individual. En suma, el concepto clave que debe inspirar una teoría significativa y relevante de gestión educativa es el de educación de calidad para todos, definido en términos político-culturales y técnico-pedagógicos, y teniendo en cuenta la conquista de elevados niveles de calidad de vida humana colectiva.

La administración abarca la gestión tendiente a promover el mejoramiento de la calidad de la educación, en cuanto a procesos y estrategias metodológicas como del producto final. El modelo de administración que se pretende proponer en la tesis llevará a implementar acciones interdisciplinarias dentro de las unidades educativas, de orden pedagógico, sociológico, político y económico hacia la calidad del producto final. También aportará lineamientos viables para que los gestores del proceso educativo puedan incorporar en su gestión administrativa los aportes que se derivan de la voz de las familias y de los sectores de producción industrial y empresarial.

En el mundo de los negocios, el papel del cliente o consumidor ocupa un lugar central en la administración, debido a que él puede elegir entre diferentes servicios o productos. Se supone que esta posibilidad de elección estimula la competencia para elevar la calidad de los servicios ofrecidos en el mercado. En el sector público, sin embargo, no hay clientes o consumidores, hay ciudadanos con deberes y derechos. Esta es solamente una característica, entre muchas otras, de la especificidad de los servicios educativos en

miles de comunidades pequeñas, que sugiere la necesidad de desarrollar otras alternativas de participación ciudadana en la gestión y administración para la mejora de la calidad de educación. Esta necesidad implica examinar cuestiones relacionadas con estrategias institucionales específicas y con los derechos y deberes ciudadanos en materia de educación.

Debido a la importancia social de la educación, la primera preocupación de esta investigación se relaciona con la necesidad de definir correctamente la naturaleza de la calidad de gestión y de su proceso administrativo. Se considera importante defender la especificidad de la administración de la educación como campo teórico y praxiológico.

Esta tesis responde a la necesidad de generar un modelo de administración y gestión de la educación que supere el sistema actual como resultante del análisis de los diferentes modelos considerados como referentes y del estudio de campo que demandará la investigación. La misma orienta a mejorar la calidad de los servicios educativos en respuesta a las demandas económicas, sociales, culturales y tecnológicas de los tiempos actuales.

Desde el análisis del actual sistema de administración y gestión del subsistema de gestión privada de la provincia de Misiones, la propuesta de esta tesis consiste en presentar un modelo de administración y gestión escolar de calidad, con un fuerte acento en el principio de autonomía de gestión. La misma implica una mayor inversión de los recursos financieros con una mejor distribución de las asignaciones presupuestarias para el sostenimiento del sistema educativo, con un modelo de gestión integral que abarque: lo pedagógico, organizativo y administrativo financiero en vistas a una inserción laboral de los jóvenes en el corto y mediano plazo, garantizando el desarrollo económico y el bienestar socio cultural tanto a nivel individual como colectivo.

#### **IV. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN**

En esta investigación se sigue el enfoque sistémico, que aporta el método del conocimiento científico para el campo de la investigación social, en el cual se inserta la problemática de la educación. El encuadre metodológico comprende las siguientes etapas:

- Selección de fuentes bibliográficas para el marco teórico conceptual de antecedentes históricos y de referencia a las distintas temáticas abordadas en el desarrollo de la tesis.
- Recolección de datos de la realidad a través de aplicación de encuestas a un universo de 300 personas de la provincia de Misiones.
  - Encuesta a los jóvenes en la búsqueda de primer empleo
  - Encuesta a los directivos de establecimientos educativos y empresas de la provincia de Misiones sobre el perfil de competencias para el desempeño laboral.
  - Encuesta a personas en actividad laboral respecto a la satisfacción laboral y beneficios retribuidos según su formación académica.
  - Encuestas a padres de familias sobre la inversión en la educación de sus hijos.
- Entrevistas a empresarios en cuanto al perfil que presentan los aspirantes a un puesto de trabajo y a la satisfacción en cuanto a la eficiencia en el desempeño laboral del personal a su cargo.
- Entrevistas sobre el valor de la educación a empresarios, padres de alumnos y directivos escolares.
- Procesamiento de los datos recabados y sistematización de los mismos en cuadros y gráficos.
- Elaboración de la propuesta de un nuevo paradigma de la administración de la educación como alternativa innovadora para mejorar la calidad de la producción educativa, en vista a las demandas actuales.

A partir de una revisión histórica de la evolución del ideal educativo, se toma como referencia la mirada de los grandes pensadores de cada época, desde la antigüedad hasta los tiempos contemporáneos. En un segundo momento se pretende presentar un acercamiento de las perspectivas de los sistemas administrativos aplicados a la educación

para concluir con el aporte de un nuevo paradigma de la administración de la educación en respuesta a los requerimientos actuales de orden social, político y económico, centrado en las competencias exigidas en el mundo del trabajo.

## **V. ESTRUCTURA DE LA TESIS**

La estructura de la presente investigación se ha desarrollado en tres partes: la primera parte consistió en el relevamiento de datos correspondientes a modelos históricos de la administración del sistema educativo argentino, abarcando los capítulos I y II, en los que se realizó el análisis de los sistemas de administración que se aplicaron al sistema educativo a fin de tener una apreciación retrospectiva de la construcción inicial del modelo de nación de la segunda mitad del S. XIX y S. XX.

En la segunda parte, correspondiente al capítulo III, se realizó una lectura minuciosa de las políticas educativas que dieron fundamento político, ideológico y constituyeron el marco legal y jurídico que caracterizó a los diferentes paradigmas de la educación argentina, concluyendo con el enfoque actual establecido en la Ley Nacional de Educación. En el capítulo IV se presentó un abordaje del subsistema de gestión privada, sus orígenes y aportes a la construcción de la identidad nacional, para concluir con una mirada centrada en la provincia de Misiones.

En la tercera parte, el estudio se centró en la función de la educación como factor de desarrollo en la sociedad moderna, estableciendo una relación de la economía con la educación y la función de producción de la educación como respuesta a la diversidad de demandas del mundo del trabajo, temas desarrollados en los capítulos V y VI respectivamente. En el capítulo VII, se desarrolló el tema crucial para mejorar la calidad de la educación: la financiación de la educación como aporte del Estado y como coparticipación del sector privado.

Después de revisar y resaltar las falencias que actualmente presenta el sistema educativo argentino, especialmente en el nivel medio, en la cuarta y última parte de este trabajo se propuso una alternativa innovadora que no sólo mejore la extensión de la obligatoriedad y la inclusión de todos los individuos en el sistema educativo, sino que el acento esté puesto en la necesidad de recuperar la función productiva de las instituciones educativas como ámbito específico de la formación del capital humano, para lo cual se

requieren fondos suficientes para las inversiones necesarias, que podrán provenir tanto del Estado como del sector privado o de aportes externos.

El trabajo concluyó en el capítulo VIII con la presentación de una propuesta de un nuevo paradigma de la administración de la educación focalizada desde el interior de la instituciones educativas y organismos competentes responsables para regular y controlar los resultados o el producto, pero con la mirada puesta hacia afuera, es decir, hacia la sociedad y el mercado de trabajo. Esta propuesta pretendió ser una alternativa innovadora de una administración eficiente de la educación, no sólo de los recursos financieros sino también humanos y tecnológicos, orientados particularmente al sub-sistema de gestión privada, ya que al tener autonomía de gestión es posible iniciar una experiencia piloto que permita revertir los problemas estructurales que hoy reclaman una urgente solución.

## **PRIMERA PARTE**

### **ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LOS MODELOS DE ADMINISTRACION DE LA EDUCACION**

## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES**

### **DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y SU RELACION CON EL SISTEMA EDUCATIVO**

## **I. 1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN**

La administración es una ciencia que orienta el cambio que se produce en los sistemas de la vida social para que éstos alcancen sus objetivos. Es una ciencia pragmática que modela el futuro de los sistemas, elabora programas modificadores de la realidad destinados a orientar el cambio que se ha de producir en las instituciones o sistemas; trata con personas que viven el desafío de lograr ciertos objetivos dentro de las mismas. Es una función que aplica los principios, técnicas y prácticas de la ciencia, porque la moderna administración incluye aspectos científicos en la determinación de objetivos, estudios de alternativas para alcanzarlos, análisis de funciones y tareas, control y evaluación, de forma tal que las personas que forman parte de una empresa o institución sepan cuáles son las funciones que deben realizar, la importancia de ellas en la totalidad de la acción del sistema y que sientan que su trabajo es útil y creativo. La tarea administrativa tiene por finalidad coordinar los elementos humanos y no humanos de un sistema, maximizando su productividad para alcanzar objetivos propuestos.

Según Matteri Bahler “la administración es la actividad cooperativa que tiene el propósito de alcanzar objetivos propuestos. Es una función que aplica los principios, técnicas y prácticas de las ciencias sociales e incluye aspectos científicos de la determinación de objetivos, análisis de funciones y tareas de control y evaluación, de forma tal que las personas que forman parte de una empresa o institución sepan cuáles son las funciones que deben realizar”.<sup>1</sup> La función de administrar implica la responsabilidad de tomar decisiones de manera acertada para el logro de los objetivos.

La administración tiene una innegable trascendencia en la vida del hombre por ser la actividad responsable de organizar el desarrollo económico utilizando de manera óptima los recursos necesarios para la producción. Es una herramienta que el hombre ha ido desarrollando y modificando como la fuente primordial de la organización de todas sus acciones productivas en la que se reconocen elementos como la eficiencia, la eficacia, la productividad, la coordinación de recursos, los objetivos y el accionar de grupos sociales que la hacen diferente de otras disciplinas.

---

<sup>1</sup> MATTERI BAHLER (1987), *Administración y organización de los sistemas escolares*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Pág. 11

El proceso administrativo comprende actividades interrelacionadas tales como: planificación, organización, dirección y control de las actividades que implican relaciones humanas y tiempo como factores determinantes de la producción. Se basa en las relaciones humanas y reconoce que el ser humano es social por naturaleza, tiende a organizarse en diferentes tipos de sistemas para resolver sus necesidades. Desde la antigüedad los pueblos primitivos se organizaron en comunidades con un modelo social, político, religioso y económico que, con el paso del tiempo, se fue transformando en todos los aspectos, hasta el surgimiento del Estado y los grandes emprendimientos industriales que modificaron la concepción del hombre, del mundo y de la vida, influenciados por el pensamiento filosófico de cada época y lugar.

Las primeras bases de un modelo de administración fueron centradas en la producción agraria y artesanal en donde se conoció y aplicó el principio de la división del trabajo, a partir de la función que cada uno cumplía en el ámbito familiar o social, para lo cual también se tuvo en cuenta la diferencia de sexo y la diferencia de edad. Este modelo primitivo fue patriarcal, tuvo su desarrollo en China, Egipto, Atenas, Esparta y Roma. También se observa en las culturas pre-colombinas y en las comunidades aborígenes del continente americano.

Algunos autores atribuyen el origen del desarrollo de la administración a los comerciantes sumerios y a los antiguos egipcios; otros reconocen el comienzo de la administración en los métodos utilizados en la organización de la Iglesia y de las milicias antiguas. También se registran datos de los siglos V y XV que hacen referencia a la extensión de los números árabes y la aparición de la contabilidad de partida doble. Estos aportes proporcionaron las herramientas para el planeamiento y el control de la organización y, de esta manera, el nacimiento formal de la administración.

En el Siglo XIX se instala la ciencia de la administración como una disciplina independiente. Con el avance de la revolución industrial nacen las grandes empresas que reemplazan el modelo de producción artesanal por una producción tecnificada a partir del uso de nuevas herramientas. Así el artesano da paso al obrero, el taller a la fábrica y a la industria, logrando una producción en serie.

A partir de la revolución industrial, el concepto de administración evolucionó debido al crecimiento acelerado y desordenado de algunas empresas y de la necesidad de aumentar la eficiencia y la competencia para obtener mejor predominio sobre sus recursos y enfrentar las demandas del mercado. Esta explosión en la producción obedeció al invento de la máquina de vapor que generó un nuevo concepto de trabajo. La mano de obra tradicional fue reemplazada por la mano de obra calificada y por la máquina. Esto dio lugar a la producción en serie, de mejor calidad, pero al mismo tiempo trajo consigo una nueva realidad en el ámbito laboral: la reducción del personal obrero, con lo que se suscita el problema de los despidos masivos y la desocupación que da lugar a movimientos y organizaciones sindicales que nacen en defensa de los derechos del trabajador. Además, la producción masiva genera la necesidad de la colocación del excedente del producto en el mercado, lo que amplía el campo de la administración hacia la incorporación de un nuevo esquema en sus estructuras organizativas: el área de comercialización.

El afán por la calidad y la necesidad de aumentar la renta provocaron investigaciones en el campo de la administración empresarial que centró su atención en el capital humano y la información para lograr mayor éxito. Con la sustitución del capitalismo liberal por los monopolios comenzó la producción en serie, lo cual originó el incremento en la cantidad de operarios en las industrias y la necesidad de incorporar métodos y técnicas más modernas propias del campo de las ciencias sociales. La complejidad del trabajo hizo necesaria la presencia de especialistas que manejaran todos los problemas de la fábrica o de la empresa, convirtiéndose en administradores. Todos los factores enunciados como consecuencia de la expansión de la producción dieron lugar a diversas corrientes de pensamiento y al inicio de investigaciones que darían origen a la administración científica.

## **1.2. TEORÍAS DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN APLICADAS AL SISTEMA EDUCATIVO**

En todo modelo de organización y administración hay un marco teórico que prescribe el modelo y fundamenta los principios o criterios que la definen. Estos enfoques teóricos son reconocidos como paradigmas que caracterizan no sólo el estilo de gestión

administrativa, sino también identifican las corrientes de pensamiento propias de cada época y sociedad.

Para Parsons “las organizaciones son unidades funcionales o grupos humanos constituidos con el propósito deliberado de alcanzar objetivos.”<sup>2</sup> Considera a la organización como un todo social funcional. De ahí que la tarea de establecer objetivos organizacionales se acompañe de determinados criterios como son la eficiencia y la eficacia.

En el ámbito de la educación es interesante reconocer tres perspectivas: la histórica, la comparativa y la de la eficiencia; cada una de las cuales caracteriza un campo de investigación en la organización y administración educativa atendiendo, en cada caso, una problemática particular, posibilitando así, descubrir o admitir que una capacidad general de tipo administrativo puede constituirse en garantía de éxito en la conducción de la organización, ya sea empresarial o educativa.

En este contexto se puede hablar de las llamadas teorías clásicas y de las teorías nuevas. En las teorías clásicas se distinguen dos tendencias: una que destaca la importancia de las actividades físicas de los trabajadores y la otra que pone de relieve las ventajas de una discriminación entre los problemas de ejecución de los servicios, basado en la eficiencia de la producción por unidad de esfuerzo. Los mismos pueden ser coordinados por jefes de grupo o capataces y técnicos encargados del mantenimiento general del equipo y herramientas de trabajo; y los de coordinación, basados en la racionalización o departamentalización del trabajo, partiendo del principio de eficiencia.

La administración de la educación tiene sus fundamentos en diversas teorías de tradición tanto filosófica como sociológica- contrapuestas, que hacen uso de distintos procedimientos analíticos.

Entre los antecedentes epistemológicos para el estudio de organizaciones sociales y educativas se toma en cuenta el concepto de calidad de la vida humana que nos remite a la filosofía de la ciencia, a la política del conocimiento, a la concepción de hombre y de sociedad. Esta noción también nos presenta una imagen sociocultural y política de América

---

<sup>2</sup> TALCOTT Parsons en SANDER Benno (1997), *Educación, administración y calidad de vida*, Editorial Santillana, Buenos Aires, Pág. 20

Latina inserta en el contexto de la nueva realidad económica y política del mundo globalizado.

Cualquiera sea el enfoque que se dé al estudio, la calidad de la vida humana está ligada a los principios de libertad y equidad, lo que implica situarse en una concepción filosófica social que nos indica que todo ser humano busca integrarse en su sociedad de manera concreta, con la intención de participar de la vida activa, aspirando alcanzar el bien propio y el bien común.

Si bien la libertad es el primer valor de la calidad de vida porque permite el desarrollo de la personalidad tanto individual como social, hay que reconocer que el ejercicio de la libertad individual está vinculado al otro principio que es el de la equidad.

Toda sociedad libre se construye sobre la base del principio de igualdad de oportunidades y de participación entre los distintos actores sociales, en una combinación de la búsqueda del interés individual y el compromiso social orientado al logro del bien común. La participación favorece la solidaridad y el ejercicio de la justicia social, la conciencia política y la organización social para la autogestión.

En las organizaciones educativas, la participación beneficia a la construcción libre del conocimiento y su distribución solidaria, equitativa y efectiva entre todos los integrantes de la comunidad. Estas perspectivas han dado lugar a distintos paradigmas basados en diferentes concepciones de hombre y de sociedad.

Thomas Kuhn considera que el paradigma es un paso en el desarrollo científico que es capaz de dar solución a problemas no resueltos. Define que los paradigmas son: “Realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”<sup>3</sup>

Entre los paradigmas que sostuvieron el modelo educativo argentino durante el siglo XX se destacan: el paradigma funcionalista, el estructuralista, el humanista radical, el interpretativo y el paradigma interaccionista. De manera pura o fusionada, todos ellos ejercieron una influencia muy fuerte en los modelos de administración del sistema educativo de los países latinoamericanos, realidad de la que Argentina no fue la excepción.

---

<sup>3</sup> KUHN Thomas (1971), *Estructura de las revoluciones científicas*, Editoria FCE, Mexico, Pág. 13

### **I. 2. A. El paradigma funcionalista**

Este paradigma, también conocido como del consenso, es el producto de la tradición liberal de las ciencias sociales y de la pedagogía. Tiene sus raíces en el pensamiento positivista de Comte y en el evolucionismo de Spencer que caracterizó el pensamiento científico de occidente.

Para Spencer, “la sociedad es un organismo que va envolviendo hacia formas más complejas conforme a la ley de la vida”<sup>4</sup>, es decir, el principio de la sobrevivencia del más fuerte, tanto a nivel individual como de sociedades. Consecuentemente, Spencer se oponía radicalmente a todas las manifestaciones del socialismo, tales como la educación pública generalizada u obligatoria, bibliotecas públicas, leyes de seguridad industrial, y, en general, a toda legislación o proyecto social. Aplicó la teoría de la evolución a las manifestaciones del espíritu y a los problemas sociales, entre ellos el de la educación, con su obra *Educación: intelectual, moral, física*.

Históricamente este modelo se ha fundamentado en la concepción positivista de las teorías clásicas y psicosociales de la organización y administración caracterizado por un concepto de calidad de vida en el que los diferentes actores se ocupan del orden, el equilibrio funcional y la armonía; es decir, el orden estructural, el comportamiento funcional y la integración social de los actores. Además de Spencer, otros teóricos que propulsaron este modelo fueron Comte, Pareto, Durkheim y Parsons.

El objetivo primordial de este paradigma es lograr el orden, el progreso, la integración y la cohesión social, la satisfacción de las necesidades sociales y la reproducción estructural y cultural de la sociedad, para lo cual enfatiza el orden y el equilibrio. Constituye así el paradigma tradicional que ha prevalecido como modelo de gestión y administración educativa de occidente durante el siglo XIX y parte del siglo XX, en el que el comportamiento organizacional y administrativo se reduce a tres dimensiones: la institucional, la individual y la grupal, en donde la función primordial de la administración cumple un papel de mediación.

---

<sup>4</sup> SANDER Benno (1997), *Educación, administración y Calidad de Vida*, Ediciones Santillana, Buenos Aires. Pag. 97

También en este paradigma es posible reconocer tres perspectivas de administración educativa con sus estilos de mediación y de desempeño administrativo, tales como: la administración burocrática, la idiosincrática y la integradora.

La primera, conocida como administración burocrática responde a un estilo normativo y enfatiza la dimensión institucional; la organización educativa es concebida como un sistema cerrado, orientado al cumplimiento de normas y reglamentos burocráticos. El criterio de desempeño administrativo predominante es el de la eficacia institucional en vistas al logro de los objetivos establecidos.

La segunda perspectiva, la administración idiosincrática, es un modelo derivado de las teorías psicológicas. La mediación es personalista, enfatiza la dimensión individual orientada a la satisfacción de las necesidades personales de los actores. El sistema educativo es concebido como un sistema parcialmente abierto que facilita el desarrollo de un clima organizacional adecuado al crecimiento personal o individual de sus integrantes. El criterio de desempeño administrativo está centrado en la eficiencia, considerada como valor supremo de la productividad y de la satisfacción individual.

La tercera perspectiva corresponde a la administración integradora, que es una derivación de las teorías psicosociales. En el ámbito educativo se ocupa de los aspectos psicológicos y sociales que presenta el sistema educativo. Dicho de otro modo: se ocupa de manera interdisciplinaria de la interacción entre la institución y los individuos. Presenta un estilo de mediación ambivalente en el que alterna el énfasis entre la dimensión institucional y la dimensión individualista. El criterio predominante en el desempeño administrativo es el de la efectividad. El sistema educativo es concebido como un sistema abierto y el criterio de desempeño administrativo que prevalece es el de la efectividad, relacionada con las expectativas institucionales y las necesidades individuales, enfatizando la efectividad pragmática de los actos administrativos.

Debido a la fuerte influencia positivista desarrollada en los países de América Latina este paradigma caracterizó la administración de la educación desde la década del 30 hasta la del 70 del siglo XX.

### **I. 2.B. El paradigma interaccionista**

Basado en las teorías de las ciencias sociales y la pedagogía con fundamentos que cuestionan los supuestos positivistas, los teóricos radicales conciben la administración interaccionista como opuesta a la administración funcionalista. Los fundamentos del paradigma de la administración interaccionista se encuentran en la economía política de Marx, en el existencialismo de Kierkegaard y en la fenomenología de Husserl.

Este paradigma, conocido también como del conflicto, tiene como objetivo la interpretación crítica de la realidad, la transformación estructural y cultural de la sociedad y la emancipación humana, por lo cual tiende a ser un modelo de administración crítica, reflexiva y dialéctica, que reúne tres estilos de administración: la estructuralista, la interpretativa y la dialógica.

La primera perspectiva, que define a un estilo de administración estructuralista, es una derivación del materialismo de Marx. El rasgo que la distingue está centrado en el orden y el poder como principios reguladores del sistema educativo. Aplicada al ámbito de la educación, se basa en reproducciones del sistema educativo y de la sociedad que caracterizaron la década del 60 y del 70, teniendo como principales exponentes a Althusser, Bourdieu y Passerons.

Según Althusser, “la educación ha sido concebida como una totalidad estructural con distintas dimensiones que reflejan la realidad social y cultural moldeada por la economía. La economía moldea a la cultura, a la educación y a los individuos”<sup>5</sup>. Enfatiza la objetividad en el desempeño de los actos administrativos.

La administración interpretativa es una derivación de las teorías humanistas del existencialismo. Por ello se ocupa de estudiar la conciencia individual y el significado subjetivo de las acciones humanas, enfatizando la libertad en la educación y la esencia del proceso pedagógico, mediante una interpretación crítica de las relaciones que se dan en el sistema educativo como aproximación a los fenómenos sociales existentes. En este sentido, se aprecia que la administración desempeñe un rol de mediación reflexiva entre el individuo y su ambiente, entre la educación y la sociedad, entre la teoría y la práctica.

---

<sup>5</sup> ALTHUSSER Louis en SANDER Benno, (1997), *Educación, administración y Calidad de Vida*, Ediciones Santillana, Buenos Aires. Pag. 180

En la concepción de la *administración dialógica*, sus protagonistas se basan en la interpretación dialéctica hegeliana. Esta perspectiva representa una nueva alternativa entre la administración estructuralista y la interpretativa, ocupándose de los fenómenos de poder y cambio, de las desigualdades sociales y de la emancipación humana tanto en el ámbito de la educación como en la sociedad. La administración de la educación desempeñó un papel de mediación dialéctica, concreta y sustantiva entre el sistema educativo y la sociedad, en la que se integran otras instituciones políticas, económicas y culturales. El criterio predominante de desempeño administrativo es el de la totalidad o síntesis que se ocupa de las estructuras institucionales objetivas y de las acciones individuales subjetivas. Este modelo influyó el estilo de administración de la educación en América Latina desde la década del 60.

Los defensores de este modelo centraron su crítica en el modelo de gestión propio de las sociedades capitalistas, dando un lugar de reconocimiento al problema suscitado por las desigualdades sociales y sus consecuencias en el ámbito de la educación, por lo cual propulsaron un modelo orientado hacia la transformación social, a la emancipación de persona humana y al rol del poder y de la ideología en el mensaje educativo. Una de las figuras más destacadas en América Latina en este movimiento fue el brasileño Paulo Freire, protagonista del movimiento emancipador político y pedagógico más importante de la segunda mitad del siglo XX, con impacto en distintos países del mundo.

A partir de la década del 80, se consolida un tercer movimiento político pedagógico comprometido con el contexto internacional, lo que dio lugar al desarrollo de nuevas perspectivas de gestión educativa en respuesta a las necesidades y expectativas de la sociedad latinoamericana. Este nuevo movimiento cuestionó de manera sistemática y crítica las teorías importadas de los países industrializados. Fundamentó su crítica en estudio de problemáticas que marcaron importantes desigualdades: diferencias de extensión territorial, conformación poblacional, niveles de desarrollo socio económico y cultural, expansión y explosión demográfica, distribución de la población activa en zonas urbanas y rurales, diversidad de producción, distribución del capital humano necesario en cada sector, movilidad social, expansión de la moderna tecnología y espacios de participación la vida democrática.

En la década del 90, los protagonistas del pensamiento crítico latinoamericano se enfrentaron con el desafío de estudiar nuevas propuestas metodológicas y praxiológicas para la gestión y la administración educativa. Pero debido a la estrecha relación existente entre educación y sociedad, se consideró que, para ser exitoso, un nuevo paradigma de la administración de la educación debía ser parte de un plan global, integral, de desarrollo socio-político y económico de la sociedad. El impacto de este nuevo movimiento trajo como consecuencia varios intentos de reformas educativas, tendientes a mejorar la calidad de los resultados y a trabajar, desde la educación, en programas de inclusión social, que lamentablemente hasta el momento significan un aumento del gasto público, porque no arrojan el resultado esperado, como inversión, en calidad de vida y educación de calidad para todos.

Estudios realizados por la UNESCO, demostraron que una de las características de la administración de la educación, predominante en los países latinoamericanos, es la alta dirección y orientación de la política educativa que está a cargo de organismos del Estado, con lo que se demuestra que la administración de la educación en América Latina mantiene el predominio de los sistemas centralizados. La participación que se otorga a los sectores privados suele ser más reducida que en otros países del mundo. En algunos, los órganos de apoyo y cooperación no tienen representatividad formal. Esta modalidad administrativa dificulta la posibilidad de avanzar hacia propuestas más innovadoras en las que se podrían aprovechar los aportes en recursos para fortalecer el potencial de participación y cooperación que facilite la concreción de una diversidad de acciones que, seguramente, darían como resultado el mejoramiento que se observa en los países más desarrollados del mundo.

### **1.3. LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA**

En el siglo XX con la necesidad de eliminar las pérdidas sufridas por las empresas y elevar el nivel de productividad con la aplicación de métodos y técnicas tomados de la ingeniería industrial, se produce una evolución del concepto de administración como simple práctica de distribuir funciones y tareas para convertirse en una ciencia, usando procedimientos que son propios de cualquier ciencia social tales como la observación y la medición. “La administración científica parte del análisis de una realidad humana

constituida en sistemas, instituciones, aplica normas de validez general, pero no absolutas, pues cada sistema al estar inmerso en una realidad distinta requiere decisiones también distintas para su evolución y para alcanzar los objetivos de su acción”.<sup>6</sup> La administración es la ciencia caracterizada por la toma de decisión que se realiza en todas las etapas del proceso administrativo. Es una ciencia pragmática que elabora programas modificadores de la realidad para orientar el cambio que requieren las instituciones.

El estudio teórico realizado por algunos economistas como Adam Smith, James Mill y Alfred Marshall se convirtió en un valioso aporte para revisar las técnicas de producción, los procedimientos de control de calidad, el planeamiento del trabajo, un sistema de contabilidad analítica y la fijación de precios de los productos. El objetivo primordial de este aporte se concentró en el énfasis en las tareas apuntando a la calidad del producto, lo que trajo aparejado también una novedad consistente en la adopción de criterios más rigurosos para la selección de recursos humanos, para la capacitación del obrero y para la asignación de funciones en orden a ese perfil de idoneidad y perfeccionamiento adquirido. En el tema de la administración científica es importante reconocer los aportes de: Frederick Tylor, Emerson, Henry Ford y Henry Fayol.<sup>7</sup>

Tylor consideró que las responsabilidades de los operarios deben ser diferentes al rol y a las atribuciones de los gerentes. Estas atribuciones y responsabilidades están enunciadas en cuatro principios:

- Principio de planeamiento: en el trabajo, sustituir la improvisación por la ciencia mediante la selección de métodos basados en procedimientos científicos. Con este principio se sustituye el criterio individual del operario y la actuación empírico práctica.
- Principio de la preparación: que impone la necesidad de selección de los trabajadores con criterios científicos de acuerdo con sus aptitudes y, al mismo tiempo, asumir la responsabilidad de capacitarlos para producir más y mejor.
- Principio del control: controlar el trabajo para certificar que el mismo está siendo ejecutado de acuerdo con las normas establecidas y el plan previsto.

---

<sup>6</sup> MATERI Lilia Y BAHLER Ruth (1987), *Administración y organización de los Sistemas Escolares*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires. Pag. 12

<sup>7</sup> FILHO, Lourenco (1974), *Organización y administración escolar*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires. Páginas 29-32

- Principio de la ejecución: distribuir las atribuciones y las responsabilidades, para que la ejecución del trabajo sea disciplinada y eficiente.

Además de los cuatro principios básicos, Tylor consideró otros más relevantes para una eficiente administración científica:

- Analizar el trabajo de cada operario a fin de reducir acciones inútiles y optimizar su rendimiento
- Estudiar cada fase de la tarea antes de fijar el modo de ejecución
- Seleccionar científicamente a los trabajadores de acuerdo con las tareas que le sean atribuidas
- Entrenar técnicamente a los trabajadores
- Separar las funciones de planeación de las de ejecución
- Establecer premios e incentivos de manera planificada para aquellos que alcancen los estándares establecidos
- Estandarizar los utensilios, materiales, maquinaria, equipo, métodos y procesos de trabajo a ser utilizados
- Dividir proporcionalmente entre la empresa, los accionistas, los trabajadores y los consumidores las ventajas que resultan del aumento de la producción proporcionado por la racionalización
- Controlar la ejecución del trabajo, para mantenerlos en niveles deseados, perfeccionarlo, corregirlo y premiarlo
- Clasificar de forma práctica y simple los equipos, procesos y materiales a ser empleados o producidos, de forma que sea fácil su manejo y uso

Además de los aportes del norteamericano Taylor, también resulta interesante considerar las ideas presentadas por Emerson. Su aporte se orienta a concretar los primeros pasos acerca de la selección y entrenamiento de los empleados, para lo cual propuso algunas ideas como la que se precisan a continuación:

- Establecer un plan bien definido de acuerdo a los objetivos e ideales
- Priorizar el sentido común para la toma de decisiones
- Mantener un ambiente disciplinado
- Realizar una orientación adecuada y supervisión permanente
- Priorizar el principio de justicia social a partir de la honestidad y cumplimiento de los acuerdos
- Llevar registros precisos sobre las acciones, orientaciones y supervisión realizada
- Fijar remuneración proporcional al trabajo
- Fijar las condiciones de trabajo mediante normas estandarizadas
- Fijar normas estandarizadas para las operaciones
- Establecer instrucciones precisas en la conducción
- Premiar el mayor rendimiento y a la eficiencia con incentivos acordes

Henry Ford diseñó un sistema de integración desde la materia prima hasta el producto final y una cadena de colocación comercial del producto a través de agencias propias. Creó la línea de montaje que le permitió mejorar la productividad con la producción en serie de un determinado producto estandarizado. El aporte de Ford a la administración científica, se puede sintetizar en tres principios básicos:

- Principio de intensificación: Disminución del tiempo de producción con la aplicación de tecnología y procedimiento que favorecen la transformación de la materia prima en un producto estandarizado de calidad. Además se observa la facilidad de la colocación del producto en el mercado a través de las propias agencias de ventas.
- Principio de la economicidad: Consiste en la optimización de los procesos de transformación de la materia prima reduciendo al mínimo su volumen.
- Principio de la productividad: Aumentar la productividad utilizando la línea de montaje y la especialización de los operarios.

Con la aplicación de estos principios se logra el aumento de la productividad de manera coordinada y económica. Otra contribución de Ford fue la asistencia técnica, el sistema de concesionarios, una inteligente política de precios y el uso de incentivos no salariales para sus empleados.

Henry Fayol desarrolla una teoría que centra su objetivo en el enfoque de la organización total. Consideró a la administración como una operación empresarial, reconociendo que en toda empresa se cumplen funciones básicas:

- Función técnica, relacionada con la producción de bienes y servicios.
- Función financiera, relacionada con la gestión de capitales.
- Función de seguridad, vinculada con la protección y preservación tanto del patrimonio material como de las personas.
- Función comercial, referida a la compra, intercambio y venta de los productos.
- Función contable, que abarca los inventarios, balances, registros, estadísticas etc.
- Función administrativa, relacionada con la función de dirección, orientación y supervisión. Esta función coordina a todas las funciones de la empresa, es decir, planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Éstas también abarcan a los elementos constitutivos de las funciones del administrador, que son:
  - Planificación: elaborar el programa de acción con una visión de futuro
  - Organización: diseñar la estructura social y material de la empresa
  - Coordinación: articular y armonizar las diferentes acciones y los esfuerzos que realiza la empresa para obtener un producto de calidad
  - Control: verificar que todo suceda de acuerdo a las normas establecidas y órdenes dadas

Estos elementos constituyen el proceso administrativo y están presentes en cualquier actividad del administrador y en cualquier nivel o área de actividad de la empresa.

Los principios generales de la administración según Fayol son principios universales, variables y se adaptan a cualquier sistema administrativo:

- **División del Trabajo:** consiste en la delegación de tareas que posibilita la optimización de la producción en menor tiempo y esfuerzo, dando lugar a un sistema especializado de cada una de las funciones que se realizan en el ámbito de cualquier sistema administrativo.
- **Autoridad:** en toda organización debe existir un responsable de la toma de decisiones, del cumplimiento de un plan de trabajo, de la orientación de las acciones y de la evaluación de los resultados. Es decir, toda organización necesita de la presencia y actuación de un líder-gerente que tenga la unidad de mando dentro de su estructura jerárquica.
- **Disciplina:** Toda organización requiere de ciertas normas que regulen los convenios de trabajo en un marco de lealtad con los principios e intereses de la misma. Para lograr un ambiente disciplinado es necesario el ejercicio de un liderazgo eficiente de parte de los que tienen la responsabilidad de dirigir, controlar y supervisar el desempeño de los agentes de cada sector en función de los objetivos propuestos. Paralelo a este principio, se establece también un régimen de sanciones para los infractores.
- **Unidad de Mando:** La cadena de mando en toda organización debe responder a los objetivos y estrategias que emanan del líder de la organización que conduce el destino de la misma. La dualidad de mando genera conflicto y afecta los resultados.
- **Unidad de Dirección:** En un sistema organizacional debe existir un solo programa para guiar el conjunto de operaciones que deben realizarse en los diferentes sectores o departamentos, ya que el proceso operativo apunta siempre a un mismo objetivo. No debe confundirse este principio con el anterior, ya que la unidad de mando se refiere al funcionamiento del personal y la unidad de dirección al cuerpo social de la empresa.
- **Subordinación del interés particular al interés general:** En toda organización se debe priorizar el bien común en cuanto a los bienes y servicios que se ofrece, por lo

que todo interés personal o grupal debe estar supeditado a los objetivos generales de la organización.

- Remuneración del personal: La remuneración es la compensación que reciben los trabajadores por la función que desempeñan dentro de la organización. Debe ser equitativa a la categoría y la función que desempeña. En la medida de lo posible, debe dar satisfacción tanto al personal como a los gerentes y accionistas.
- Centralización: la unidad de mando y la unidad de dirección requiere un equilibrio en la centralización de las directivas dadas al personal.
- Jerarquía: responde al modelo o estructura que adopta la organización administrativa para el mejor desempeño de las funciones con el fin de asegurar las responsabilidades que competen a cada uno, desde la máxima jefatura hasta los agentes inferiores.
- Orden: Fayol distingue la necesidad de mantener un orden material y un orden social, para el cual es preciso que la empresa u organización asigne a cada agente un lugar propio de trabajo y que éste ocupe ese lugar asignado para el desempeño de su función.
- Equidad: Ser equitativo es ser justo con todos, es reconocer con benevolencia y tolerancia algunas situaciones de limitaciones en la capacidad de cumplimiento de las normas establecidas, sin perder de vista la justicia. Cuando la ley se aplica de manera equitativa beneficia a todos.
- Estabilidad del personal: La estabilidad del personal ayuda a lograr los objetivos y a mejorar la calidad de los resultados. Si hay estabilidad tanto los gerentes como los agentes de escala inferior desarrollan el sentido de pertenencia a la organización y están mejor predispuestos a adherirse al modelo organizacional.
- Iniciativa: Los líderes que estimulan e incentivan las iniciativas y propuestas innovadoras del personal, según Fayol, son jefes reconocidos como auténtica autoridad por el personal subalterno.

- Unión del personal: Este principio es importante y necesario para mantener la armonía, las sanas relaciones y la camaradería entre el personal de los distintos sectores, sin perder de vista que en toda organización existe siempre alguien ejerce la unidad de mando.

Fayol estableció que la administración era un fin común para todas las personas de negocios y separó los términos como distribución, finanzas, negocio etc. En todos los órdenes de la vida tanto privada como pública, utilizamos diferentes modelos de administración en los cuales intervienen estos principios, que son considerados universales.

#### **I. 4. APORTES DE LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA AL SISTEMA EDUCATIVO**

La administración tiene por objeto diseñar la estructura del sistema y asignar las funciones a cada elemento de acuerdo con los objetivos propuestos. Se puede decir también que administrar es tomar decisiones, ya que la administración orienta la interrelación que se establece en el todo sistémico hacia el logro de los objetivos.

Todas las instituciones corresponden a un tipo de sistema de organización y de administración, entendiendo que la administración es la función de los sistemas que busca el logro de los objetivos.

Un sistema es una totalidad formada por partes separadas que trabajan en interacción para lograr objetivos enunciados con anterioridad. Los elementos sistémicos son activos, la interrelación lleva implícita la noción de direccionalidad y de funcionalidad; la totalidad que opera es una totalidad histórica en movimiento. Los elementos de un sistema, además de estar ordenados estructuralmente de acuerdo con las funciones que deben cumplir, manifiestan un dinamismo que es la propiedad que le permite alcanzar sus objetivos. La funcionalidad es la coordinación de todas las acciones que orientan al sistema hacia su dimensión teleológica. Con la noción de sistema queda implícita la noción de proceso. Todo sistema procesa las entradas, las que, mediante la operación de sus elementos se convierten en salidas o productos.

En este contexto de la filosofía de la administración científica ubicamos a la administración de la educación. La educación parte de una realidad humana que, para alcanzar sus metas se organiza en sistemas. Al igual que otros modelos de organización, el sistema de educación formal requiere un modelo de administración para asegurar el logro de fines y objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Como sistema, la educación constituye una totalidad de elementos interdependientes, que se interrelacionan e interactúan influidos por diferentes factores del ambiente en respuesta a los requerimientos de otros sistemas sociales, modificando las relaciones y el estilo de interacción tanto en el macro sistema como en el microsistema o subsistema escolar, aunque es en este último donde se aprecia con mayor claridad de qué

manera se extiende la red de interrelación e interacción con el ambiente. Por ello se reconoce a la educación como un sistema abierto de comunicación y autorregulación que, mediante el proceso de retroalimentación, se reajusta permanentemente para alcanzar los objetivos y fines que la sociedad le ha asignado.

Precisamente la moderna administración incluye aspectos científicos que posibilitan o aseguran ese equilibrio necesario entre las acciones y la finalidad de las mismas, coordinando los elementos humanos y los no humanos del sistema que son aplicados en el sistema educativo.

Desde este nuevo paradigma, la administración educativa tiene como objeto el estudio de las decisiones que interesan a la marcha del sistema escolar, referidas a investigación, diseño y comunicación del mensaje educativo institucionalizado por la sociedad, el que constituye un subsistema del sistema social y su operatividad da como resultado un producto que surge de la interacción de sus elementos.

Las tres decisiones que definen la finalidad de la administración educativa están vinculadas con los fines de la educación formal y los contenidos que permitirán alcanzar esa finalidad:

- En el campo de la investigación la administración de la educación necesita nutrirse de cuáles son los problemas fundamentales que debe resolver la educación, en respuesta a los requerimientos de la sociedad en general y de determinados subsistemas en particular como el de los ámbitos laborales. Aquí vemos en lo que respecta a investigación, la administración educativa actual debe considerar la formación del capital humano que los diferentes subsistemas sociales le están reclamando.
- Otra decisión consiste en definir el diseño del trabajo educativo, que además se relaciona con la estructura y organización del sistema escolar en el que intervienen elementos humanos, como son el docente y el alumno; elementos no humanos, como son los recursos didácticos, tecnológicos que hacen posible el hecho educativo; y elementos financieros, que contribuyen a la satisfacción de necesidades de equipamiento y de reconocimiento de los servicios que presta cada una de las personas. También en esta esfera de diseñar el modelo de administración

educativa, se siente la necesidad de incorporar otras acciones sociales de carácter no específicas de la tarea escolar, como son las que se vinculan con las necesidades básicas no satisfechas del destinatario del educando: alimentación, salud, vestimenta, contención afectiva etc.

- La tercera importante decisión corresponde a la comunicación del mensaje educativo. Responde a un modelo de proceso comunicacional básico en el que intervienen determinados componentes básicos: un emisor, un receptor y un canal que permite la comunicación propiamente dicha del mensaje.

En el macro sistema el emisor es el Estado, por ser el que fija las políticas educativas que son comunicadas a través de la legislación educativa en una línea descendente de la institución ministerial, el Consejo de Educación y los supervisores. En el ámbito del micro sistema escolar el emisor es el educador, tanto directivo como docente. El receptor es el destinatario de la educación (alumnos, familias y sociedad). El canal directo, específico es el ámbito escolar que, conforme a la edad de los destinatarios, tiene una estructura propia que se reconoce como la organización de los diferentes niveles. El contenido del mensaje responde a los distintos procesos evolutivos del educando y a las necesidades y expectativas de la sociedad y del mundo laboral, en lo concerniente a la preservación de la cultura, del acervo nativo, del conocimiento científico y tecnológico.

En el orden jerárquico de la política educacional suelen presentarse problemas que pueden afectar las decisiones que pueden tomarse, para lo cual se requiere capacidad para:

- Coordinar las acciones del sistema y de los subsistemas educativos que a nivel jurisdiccional tienen autonomía (relación nación- provincia), como también la acción del sistema en dependencia estatal con la actividad privada. En relación con las ofertas educacionales pueden presentarse dos situaciones: cuando las instituciones privadas usan fondos propios para la prestación del servicio, es saludable la competencia y las ofertas educacionales, las puede realizar indistintamente cualquier institución; en cambio, cuando las instituciones privadas hacen uso del presupuesto estatal no rige el criterio de la competencia para la evaluación y es muy dificultoso establecer criterios para la distribución del presupuesto.

- Organizar el modelo de administración para el ejercicio centralizado o descentralizado en consideración al concepto y valorización de la regionalización. La centralización resguarda los valores fundamentales que dan al país su esencia nacional, pero es la descentralización la que orgánicamente mantiene vivo y potente al sistema porque otorga autonomía al sistema en la gestión no sólo operativa, sino también para planificar el currículo en una dimensión que pueda representar los intereses regionales. Este criterio adquiere relevancia al enfrentarse con las demandas ocupacionales ya que la diversificación de roles ocupacionales, tanto en el medio urbano como rural, no condice con la homogeneidad de las modalidades que ofrecen las unidades escolares en las que los jóvenes se ven imposibilitados para obtener una calificación pre-profesional que les brinde cierta garantía de éxito en su incorporación al mundo del trabajo.
- Determinar los medios para transmitir el mensaje educativo.
- Adecuar la expansión del sistema en orden a la explosión demográfica. La extensión del servicio educativo está relacionada con la cantidad potencial de clientes del sistema y la dispersión y regionalización de los servicios para atender a ese cliente.
- Atender el impacto social de la demanda social estableciendo las relaciones entre el sistema educativo y el sistema social mediante el conocimiento de las necesidades y demandas de la sociedad.
- Determinar el costo de la oferta educativa, lo que demanda de la administración el conocimiento de los tiempos de formación en cada uno de los niveles del sistema.
- Determinar si el producto que ofrece la educación es inversión o consumo.
- Establecer relaciones con el sistema económico, con referencia específica a la formación de trabajadores calificados. La relación entre sistema educativo y estructura ocupacional constituye uno de los factores del desarrollo del sistema económico y uno de los factores fundamentales de la autorrealización personal.

- Ofrecer resguardo de la identidad cultural que asegure a una comunidad su identidad y su crecimiento incorporando o rechazando todo aquello que se relaciona con las formas de vida que cohesionan a los miembros que la componen.
- Distribuir el presupuesto en forma científica por programas, teniendo en cuenta los planes de desarrollo y las expectativas de los usuarios.
- Identificar las ofertas educativas por medio de denominaciones de proyectos que respondan a las necesidades de fortalecimiento del sistema.

## **I. 5. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN MODERNA**

La administración moderna presenta determinadas características que son aplicables a cualquier modelo o sistema de administración:

- **Universalidad:** la administración es universal. Este principio se puede aplicar en todo tipo de organismo social y en todos los sistemas existentes.
- **Especificidad:** el fenómeno administrativo es específico porque aunque la administración se apoya en otras ciencias y recurre a una diversidad de técnicas tiene características propias que le proporcionan su carácter específico.
- **Unidad temporal:** Aunque se distingan etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, los diferentes elementos administrativos interactúan en todo momento en la vida de una empresa.
- **La unidad jerárquica:** Todos los que tienen carácter de jefes en un organismo social, participan en distintos grados de la misma administración.
- **Valor instrumental:** La administración es un medio para alcanzar un fin, para lograr en forma eficiente los objetivos establecidos.
- **La amplitud de ejercicio:** Se aplica en todos los niveles de un organismo social o formal.
- **La interdisciplinariedad:** La administración hace uso de los principios, procesos, procedimientos y métodos de otras ciencias que están relacionadas con la eficiencia

en el trabajo. Está relacionada con Matemáticas, Estadística, Derecho, Economía, Contabilidad, Sociología, Psicología, Filosofía, Antropología, etc.

- La flexibilidad: Los principios y técnicas administrativas se pueden adaptar a las diferentes necesidades de la empresa o grupo social, como también al ambiente y al lugar donde están emplazadas, conforme a las demandas de la sociedad.

En el futuro, la tarea del administrador tendrá que enfrentar una diversidad de problemas más complejos que los que tuvieron que enfrentar los administradores durante el Siglo XX, vinculados con las exigencias de la sociedad de los clientes, de los proveedores, del mercado y de los competidores. Estos problemas generan cambios que incluyen nuevas variables que hacen complejas las funciones específicas de la administración: planear, organizar, dirigir y controlar. Las empresas están en un proceso de permanente adaptación al lugar donde están emplazadas. Esta adaptación puede provocar el crecimiento, la estabilidad o la reducción de la empresa.

La competencia se acentúa cada vez más y a medida que aumentan los negocios y se expande el mercado también aumentan los riesgos en la actividad empresarial. La internacionalización del mundo de los negocios, gracias al proceso de la comunicación, de la computadora y el transporte, es un factor importante de desarrollo de las empresas. Este proceso genera mayor competitividad y la necesidad de una tecnología más sofisticada para llamar la atención del público y del mercado. La tendencia a una creciente sofisticación de la tecnología con la introducción de nuevos procesos e instrumentos causa impactos en la estructura organizacional y administrativa de las empresas.

El conocimiento tecnológico y principalmente los productos o artefactos tecnológicos van a impactar en la organización de la empresa según el uso que se haga de ellos para alcanzar ciertas metas, ya que el conocimiento tecnológico es valorativamente neutro, no es un fin en sí mismo. Los límites de la tecnología como su valoración van a depender del uso que las empresas hagan de ellos, conforme a los objetivos que persiguen. La administración actualmente tiene como objeto de estudio a las organizaciones: su dirección, las técnicas de dirección, la transformación y adaptación de las mismas. Para asegurar el logro de resultados satisfactorios deben fijarse objetivos claros, con significado

y valor, ya que un objetivo administrativo es una meta que se fija, que requiere un campo de acción definido y que sugiere, además, la orientación para que los esfuerzos de un gerente alcancen el grado de satisfacción esperada. Dentro de la administración encontramos funciones esenciales, tales como:

- Coordinación de recursos humanos, materiales y financieros para el logro efectivo y eficiente de los objetivos organizacionales.
- Relación de la organización con su ambiente externo y respuestas a las necesidades de la sociedad.
- Determinación de objetivos, planificación, asignación de recursos.

Para la toma de decisiones es esencial la interpretación del flujo de información. Este proceso implica el conocimiento del pasado, predictibilidad y retroalimentación constante relacionada con la actividad presente. En tal sentido, la tarea de la administración es instrumentar este sistema de información-decisión para coordinar los esfuerzos y mantener un equilibrio dinámico.

## **I.6. POSTULADOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

Según Matteri Bahler en la administración educativa se pueden reconocer los siguientes principios o postulados<sup>8</sup>:

- La administración, como ciencia, siempre hace referencia a sistemas sociales y cumple su misión en sistemas humanos.
- Todo sistema humano es ambiente de un sistema menor y, a su vez, es sistema dentro de un sistema mayor que oficia de ambiente, donde ambos se interrelacionan.
- Los sistemas, empresas o instituciones sirven a la sociedad porque nacen de una necesidad del grupo social.

---

<sup>8</sup> MATERI Lilia Y BAhLER Ruth (1987), *Administración y organización de los Sistemas Escolares*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires. Pág. 12

- La institución es un sistema cuyas partes, además de las materiales, son personas que aportan voluntariamente su saber, su capacidad, su profesionalidad a la tarea de alcanzar los objetivos.
- Dentro y fuera de un sistema hay cambios irreversibles. Los sistemas existen como agentes de cambio y deben ser capaces de una innovación para adaptarse a las nuevas condiciones ambientales, como de un propósito riesgoso para estructurar modificaciones del ambiente.
- El cambio permanente es el signo de la época. La administración debe ubicar al sistema como elemento en el cambio.
- Los productos o bienes que produce el sistema sólo son valores cuando son útiles para la vida social, es decir cuando aportan al mejoramiento de la calidad en todos los aspectos de la vida humana.

También se reconocen algunas premisas básicas que definen a los sistemas:

- cada sistema existe dentro de otro mayor o más complejo en su estructura o funciones;
- los sistemas pueden ser abiertos o cerrados: los sistemas abiertos se caracterizan por su constante interrelación y proceso de cambio con el entorno o ambiente; los sistemas cerrados son totalmente estructurados, no reciben del ambiente ninguna energía o influencia que los modifique.
- las funciones de los sistemas dependen de su estructura.

La estructura del sistema educativo corresponde a un sistema abierto, porque permanentemente recibe las influencias del medio y a la vez responde a los requerimientos del sistema social. Su conformación nunca es acabada porque está en constante proceso de cambio según las necesidades de su ambiente, administrando sus entradas de acuerdo con los objetivos propuestos.

## **I.7. PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS TIEMPOS ACTUALES**

El estado actual de la teoría administrativa es bastante complejo. Estudia la administración de empresas y demás tipos de organizaciones desde el punto de vista de la interacción e interdependencia de las cinco variables principales, cada una de las cuales es objeto específico de estudio de una o más corrientes de la teoría administrativa. Se pueden considerar cinco variables principales: estructura administrativa, tarea o funciones, personas, tecnología y el ambiente. Todo administrador debe contemplar que cada una de estas variables tiene un comportamiento sistémico y complejo, ya que cada una influye en las otras y al modificarse una, se puede transformar todo el sistema administrativo. La adecuación de estas cinco variables constituye el principal desafío de la administración. Esto nos permite reconocer que cada una de ellas tiene su naturaleza propia, su importancia, su impacto y duración en la estructura y el comportamiento en las diferentes organizaciones. A medida que la administración enfrenta nuevos desafíos y nuevas situaciones, las teorías administrativas requieren adaptar sus enfoques o modificarlos por completo para que sean útiles y aplicables, lo cual explica en parte los pasos graduales de la teoría administrativa en el transcurso de este siglo.

En los tiempos actuales, la tarea administrativa deberá enfrentar problemas cada vez más diversos y más complejos que los anteriores. Su atención estará dirigida a grupos y acciones situados dentro o fuera de la organización, quienes proporcionarán algún sistema de información, que en algunos casos, hasta puede llegar a ser contradictorio. Esta situación dificultará la comprensión de un diagnóstico adecuado de la realidad, complicando así la solución de las diferentes situaciones problemáticas a las que se irán enfrentando: exigencias de la sociedad, de los clientes, de los proveedores; desafíos de los competidores; expectativas de la alta administración, de los subordinados, de los accionistas, etc. Sin embargo, estas exigencias, desafíos y expectativas experimentan profundos cambios que sobrepasan la capacidad del administrador para acompañarlos de cerca y comprenderlos de manera adecuada. Estos cambios tienden a aumentar debido a la inclusión de otras nuevas variables a medida que el proceso se desarrolla y crea una turbulencia que perturba y complica la tarea administrativa de planear, organizar, dirigir y

controlar una empresa eficiente y eficaz. El futuro parece complicar la realidad, puesto que innumerables factores producirán impactos profundos en las empresas. Las próximas décadas se caracterizarán por los desafíos que deberá enfrentar la administración:

- Las organizaciones están en continua adaptación a sus ambientes. Esto puede provocar el crecimiento, la estabilidad transitoria o la reducción de la empresa. El crecimiento se presenta cuando la empresa satisface sus demandas ambientales y el ambiente requiere mayor volumen de salidas y resultados de la empresa.
- Existe la tendencia de la continuidad de tasas elevadas de inflación. Los costos de energía, materias primas y fuerza laboral están elevándose de forma notoria. La inflación exigirá cada vez mayor eficiencia en la administración de las empresas para obtener mejores resultados con los recursos disponibles y los programas de reducción de costos operacionales.
- La competencia es cada vez más aguda. A medida que aumentan los mercados y los negocios, también crecen los riesgos en la actividad empresarial.
- Existe la tendencia a una creciente sofisticación de la tecnología. Los nuevos procesos e instrumentos introducidos por la tecnología en las empresas causan impactos en la estructura organizacional.
- La internacionalización del mundo de los negocios, denominada globalización, es el factor más importante de desarrollo de las empresas en la actualidad. Gracias al proceso de la comunicación, del computador y el transporte, las empresas están internacionalizando sus actividades y operaciones.
- Mayor presencia de las empresas. Mientras crecen o se reducen, las empresas se vuelven más competitivas, sofisticadas tecnológicamente, se internacionalizan más y, con esto, aumenta su influencia ambiental. En consecuencia, las empresas llaman más la atención del ambiente y del público, son más visibles, y la opinión pública las percibe mejor.

Las organizaciones deben enfrentar todos estos desafíos, presiones y amenazas que recaen sobre ellas, y la única arma con la que cuentan será el desempeño de los administradores inteligentes y bien preparados, que deben saber cómo adecuar y adaptar

las principales variables empresariales entre sí: tareas, tecnologías, estructura organizacional, personas y ambiente externo. Todas estas líneas de acción también se aplican en la administración de la educación, que por ser un sistema abierto todos sus elementos están en permanente interacción con el medio, quien aporta influencias y a la vez, recibe el impacto de las modificaciones socioculturales y económicas. En este sentido, la administración de la educación se sustenta en fundamentos científicos ya que emplea métodos, procedimientos y técnicas de otras ciencias sociales necesarias para la formulación y concreción de los fines y objetivos educacionales en el corto, mediano y largo plazo.

### **I.8. CONCLUSION PARCIAL**

La educación en cada época y lugar respondió a los parámetros de organización socio política. Tuvo la función de administrar y organizar la vida de la sociedad y del Estado. Respondió a la necesidad de poner cimientos para una formación moral basada en una jerarquía de valores. Paulatinamente se fue evolucionando, tomando como principios rectores los parámetros de los sistemas administrativos de las empresas industriales.

Fue la base para la estabilidad y el progreso de los individuos, de las estructuras sociales y del Estado. Como sociedad solamente se puede alcanzar el crecimiento y desarrollo solo a través del sistema educativo. Por lo tanto es necesario que el sistema educativo realice una revisión permanente de sus modelos de gestión y administración, adecuando a las necesidades reales de la sociedad actual, incorporando los modernos recursos de la ciencia y la tecnología.

## **CAPITULO II**

# **LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO: SUS COMPONENTES, FUNCIONES Y ESTILOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

## **II. 1. COMPONENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO**

La educación como sistema posee componentes que se interrelacionan en todos sus procesos dando lugar a una reorganización de otros subsistemas. El sistema educativo es complejo por lo que resulta importante tener en cuenta las distintas dinámicas de interacción, interrelación e interdependencia que se mantiene de manera constante en una extensa red de relaciones. Como sistema complejo es abierto y dinámico, por lo que es susceptible de adaptaciones, cambios y transformaciones demandados por cada contexto socio-cultural y cada momento histórico.

Los sistemas educativos nacen a finales del Siglo XVIII inspirados en los principios de la ilustración que sostenían que la cultura redime y salva al individuo. Su nacimiento y posterior evolución no fue uniforme ni convergente, aunque hubo coincidencias en su intención nacionalista y unificadora.

Entre algunos de los antecedentes se reconoce que los sistemas educativos nacen en Europa y América del Norte como producto social de la relación del Estado asociado al liberalismo y a la incipiente democracia del Siglo XIX, que como consecuencia de la revolución industrial se manifiesta un interés por la promoción, protección y bienestar de los individuos que se concretan con la creación de las escuelas, de los hospitales públicos e instituciones encargadas de administrar la justicia como instituciones dependientes del Estado.

A pesar de la coincidencia observada entre los siglos XVIII y XIX y de las causas que la originaron, la escuela pública que empezó su desarrollo sistemático, institucionalizado a partir del Siglo XIX se generaliza como un derecho humano. En el Siglo XX, ya el esquema cultural y los acontecimientos históricos le asignaron un perfil y un rol diferente. En el Siglo XXI se reconoce que los centros educativos no son el único ámbito de transmisión y asimilación de la cultura, porque a partir del proceso de la globalización no existe una sola cultura ni tampoco un único ámbito exclusivo para aprender, si bien todavía se persiste con la visión de la escuela como centro público con una estructura tradicional, aunque la realidad sea diferente.

Los componentes que intervienen en el sistema educativo son: el Estado, la sociedad, las familias, la política, los valores y contenidos culturales, científicos y tecnológicos, las instituciones que brindan el servicio educativo, el currículo, los sujetos y actores sociales, las acciones y estrategias que posibilitan la concreción del proceso educativo. Estos pueden organizarse e interactuar en subsistemas con funciones específicas.

El Estado, desde los primeros tiempos, siempre cumplió el rol de controlar y legislar la educación fijando las políticas educativas en respuesta a una ideología vigente y a un modelo de nación. El Estado tiene el rol de asegurar el bienestar general de todos los ciudadanos. Desde esta función coordina y regula las acciones de todo el macro sistema educativo con los recursos y modalidades establecidas en la legislación pertinente.

La familia, los grupos religiosos y los distintos grupos sociales participan en la acción educativa con sus demandas de preservación y comunicación de los valores que caracterizan al acervo cultural y espiritual de los pueblos. Este mensaje educativo, cuando está bien definido, se institucionaliza y es el hecho que da origen a las instituciones educativas.

La escuela, por ser la institución educativa por excelencia, cumple la función de atender a los sujetos destinatarios de la educación contribuyendo con su proceso de desarrollo y formación personal de manera regulada, gradual y progresiva. Forma parte del conjunto de las instituciones pedagógicas y culturales, que integran una red organizada de unidades que brindan servicios educativos.

El currículo es el conjunto de experiencias que los educandos adquieren participando en acciones establecidas por el sistema y previstas en cooperación con la comunidad educativa, con lo que podemos decir que el currículo constituye un proyecto educativo que establece los objetivos de las acciones en forma de contenidos, experiencias, actividades, instrumentos de evaluaciones y actores responsables de la conducción de todo el proceso.

Podemos distinguir dos niveles en el desarrollo del currículo: el nivel político y el nivel administrativo. En el nivel político se define la política educacional, se fijan los fines

y objetivos de la acción educativa como también los recursos necesarios para concretar el hecho educativo. Este nivel de decisiones corresponde al Ministerio de Educación, que a su vez presenta una estructura compuesta por organismos que cumplen funciones específicas de gestión y control. En el nivel administrativo se incluye el aspecto técnico y pedagógico. En este ámbito la política educacional se formula en objetivos más específicos que definen el perfil del alumno de cada uno de los niveles, la selección de estrategias, la distribución de recursos humanos y financieros.

El alumno es el elemento primordial por ser el destinatario del sistema educativo y toda la actividad educativa está centrada en el desarrollo integral de sus potencialidades para poder insertarse luego en la sociedad como sujeto activo de su propio crecimiento y desarrollo como también de la comunidad. Por ello, en el proceso administrativo de la educación formal se debe tener en cuenta la adecuación de los contenidos y procedimientos que atiendan a las características individuales y las necesidades de la comunidad.

Cada sistema educativo y cada época presentan una concepción diferente del sujeto del aprendizaje. Antes del Siglo XVII se consideraba que el niño debería ser educado fundamentalmente en el aspecto espiritual. A fines de este siglo los especialistas interpretaron que el alumno era algo similar a una tabula rasa sin tipo de conocimiento, por lo que el protagonista principal era el maestro. Ya en el Siglo XVIII esta concepción varió, entendiéndose que el niño debía ser preservado en su naturaleza y bondad innata por lo que la educación debía facilitarle los medios que le permitieran evitar la corrupción de los adultos y de la sociedad en general. Con esta concepción queda plasmada la acción política de la educación y la enseñanza es el proceso que le ayudará a superar el analfabetismo, la ignorancia y la degradación social, es decir que la educación se constituye no solo como una necesidad, sino como un deber social. Recién a partir del Siglo XIX se vincula a la familia como la educadora natural, pasando la escuela a ocupar un rol secundario en el proceso de socialización.

La estructura del sistema educativo comprende la educación no formal y la educación formal. La primera es la que se imparte de manera asistemática, sin estar sujeta a una secuenciación regulada o normada y se realiza como un proceso natural complementado por la educación formal. La educación es una acción continua que

comprende toda la vida. Por lo tanto, es mucho más amplia del modelo educativo que se imparte en las instituciones dedicadas a tal fin. La educación formal o sistémica es la que se imparte con una secuencia regular, con progresión establecida en los contenidos curriculares. Se imparte en instituciones públicas o privadas y el avance gradual conduce al otorgamiento de certificaciones o títulos académicos. Por ser regulada y progresiva se organiza en niveles que responden a la edad y características de los sujetos.

En todos los países del mundo el sistema educativo formal presenta una estructura similar, con algunas variaciones vinculadas a la duración de cada nivel, a los contenidos curriculares, a las políticas educativas fijadas por el Estado y a las demandas de la sociedad. Los diferentes niveles que comprende el sistema educativo formal son: inicial, primario, medio, terciario y cuaternario.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con carácter obligatorio y común, solo existía la escuela primaria cuyo objetivo primordial era la transmisión de contenidos básicos de lecto-escritura, cálculos matemáticos, gimnasia y nociones elementales de comportamiento social. La enseñanza secundaria era para una minoría de jóvenes que buscaban afianzar sus saberes para el ejercicio cívico-político o para intervenir en la dirigencia gremial, adquiriendo comportamiento social propio de la clase dominante. Los cambios económicos ocurridos en las décadas del 50 y 60 dieron lugar a la expansión de la escolaridad en el nivel medio. La crisis económica de la década del 70 y parte del 80 introdujo algunos cambios en los sistemas educativos de sus tiempos. Las innovaciones se presentaron especialmente en el aspecto técnico-pedagógico, ya que se incorporó la pedagogía de objetivos, el trabajo en equipo, la importancia de elaborar un proyecto educativo, la modalidad de evaluaciones externas y el acercamiento de la escuela al mundo laboral.

A partir de los años 90 con un sistema de gobierno embanderado en la ideología del neo-liberalismo, el paradigma vigente, que ya estaba debilitado terminó por caducar y desde la restauración de un sistema democrático de gobierno se convoca al segundo congreso pedagógico nacional que dio por resultado la sanción de la ley federal de educación. La aplicación de esta ley y los cambios que traía aparejada su vigencia se dieron sin el marco oportuno y adecuado de capacitación de los recursos humanos, sin la

infraestructura necesaria para implementar este nuevo modelo de sistema educativo que, sin una evaluación objetiva fue desplazado a partir del 2006 por la nueva Ley de Educación Nacional que está en vigencia actualmente.

## **II. 2. LAS DIMENSIONES ESTRUCTURANTES DEL SISTEMA EDUCATIVO**

Entre las dimensiones estructurantes del sistema educativo se destacan tres, por ser consideradas como pilares fundamentales de la organización del sistema educativo formal:

- La política-ideológica
- La dimensión administrativa-organizacional
- La dimensión técnica-pedagógica

### **II.2. A. La dimensión política de la educación**

Es la política educativa, la que define el fin y los objetivos de la educación. Es la que marca el rumbo del sistema educativo desde un encuadre ideológico y normativo, acorde a las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto. El sistema educativo es el más complejo de todos aquellos sistemas concretos que conforman el todo social, porque atiende las necesidades de desarrollo de las personas individualmente, encaminando la formación de recursos humanos que cada uno de los subsistemas requerirá para concretar sus acciones específicas.

Desde la investigación realizada en esta tesis se puede observar que la Ley Nacional de la Educación No 26206, vigente actualmente no enuncia con precisión cuál es el fin de la educación argentina y como consecuencia de ello no se vislumbra con claridad cuál es el modelo de país, el tipo de sociedad, y la concepción de persona que debe formar el sistema educativo. Para mejorar el sistema educativo se propone que revisar el fin de la educación, teniendo en cuenta la formación integral de los recursos humanos como futuro capital de producción.

En esta dimensión para mejorar la calidad del producto final se propone adecuar la política educativa a las demandas y necesidades de cada región. En este marco para la provincia de Misiones se propone fortalecer la intervención de la educación de gestión privada, teniendo en cuenta el principio autonomía y subsidiariedad que le asiste legalmente. En este sentido permitir la autonomía de gestión las unidades escolares para que puedan definir las metas de calidad que desean alcanzar.

### **II.2.B. Dimensión administrativo-organizacional**

El nivel administrativo- organizacional debe garantizar el logro de los objetivos planteados desde el nivel político para el nivel técnico-pedagógico. Esto requiere una revisión a fondo del conjunto del sistema macro administrativo, priorizando la administración del sistema educativo, por ser el sistema que genera los recursos humanos que demandan los demás sistemas. Esta revisión debe hacerse tanto a nivel nacional como a nivel provincial de manera que sea posible lograr una organización eficiente que permita las inversiones necesarias para una educación de calidad para todos.

La estructura administrativa debe estar al servicio del mejoramiento del nivel técnico pedagógico, en el micro-sistema que es cada unidad educativa. Quienes se desempeñan como administradores o directivos cumplen un rol esencial de ser los agentes encargados del cumplimiento de las políticas educativas preestablecidas, teniendo en cuenta vivimos en una sociedad de permanentes cambios y el sistema educativo adaptarse a esa dinámica de los cambios. Para lograr calidad en esta dinámica de cambios permanentes el sistema educativo requiere administradores con el siguiente perfil:

- Capacidad de liderazgo y competencia para llevar a cabo la política educativa vigente con un plan estratégico eficiente.
- Capacidad de gestión y administración de todos los recursos, poniendo especial atención a los recursos humanos, estimulando la participación y el compromiso de todos los sectores, ofreciendo una formación profesional de calidad con programas de capacitación permanente.

- Capacidad de interpretación y manejo de la información que posibilitan una visión de conjunto de la realidad socio-económica para poder orientar los procesos administrativos, con visión de futuro.
- Capacidad de la toma de decisión y la autoridad para emprender nuevos planes, organizar el trabajo, asignar las personas y recursos disponibles para su ejecución con la resignificación de competencias, lo que daría lugar a la re-profesionalización de la función del educador docente.
- Capacidad de control y supervisión de todas las acciones intervinientes en el proceso educativo y de las producciones o dispositivos de mediación entre la realidad escolar y los criterios normativos. Dicho de otro modo esta competencia implica la necesidad de que, tanto los administradores como los educadores, tengan la capacidad para articular la macropolítica del sistema educativo con la micropolítica del sistema escolar.

### **II.2.C. Dimensión técnico-pedagógica**

Un nuevo paradigma implica pasar de los saberes a las competencias, que opta por un estilo de aprendizaje en el cual prioriza el razonamiento, el discernimiento, el ejercicio del pensamiento crítico y una construcción del saber como resultado de un esfuerzo individual y colectivo, en lugar de un estudio memorístico. Este modelo requiere la redefinición de la concepción de aprendizaje, del conocimiento, de los saberes y de las competencias. Esto conlleva a la necesidad de revisar y redefinir los contenidos curriculares y la metodología de la enseñanza y del aprendizaje, es decir, redefinir qué es lo que debe aprender el alumno; y qué y cómo debe enseñar el docente.

- **El conocimiento:** en el siglo pasado estuvo definido como la adquisición de un conjunto de saberes que eran fundamentos de las teorías. El objetivo del aprendizaje escolar estaba centrado en la descripción de los distintos fenómenos de la realidad, con una actitud pasiva de parte del sujeto del aprendizaje. El sistema educativo, para responder a las necesidades del siglo XXI, debe enfocar una nueva definición del conocimiento que surja del resultado de la investigación, donde la actitud del sujeto del aprendizaje deberá ser activa con intervención en las distintas

manifestaciones o problemas que le presenta la realidad con la finalidad de interpretar, comprender, explicar y generar un proceso de transformación de la realidad. En este sentido la educación de hoy no puede limitarse sólo a saberes, sino a la formación de competencias.

- **El aprendizaje:** el aprendizaje del siglo pasado se basaba en la teoría de estímulo-respuesta. El estímulo fundamental estaba dado por la presencia del docente y la acción que éste ejercía sobre el alumno con la transmisión de determinados saberes. Y el otro estímulo que recibía el alumno era la fuente de información que encontraba en los textos de estudio. No se vislumbraba la posibilidad de que el alumno podría ser un sujeto crítico del aprendizaje, enriqueciéndose con sus aportes provenientes de otros medios, como son hoy las redes de comunicación social. Los tiempos actuales requieren una redefinición del aprendizaje como el resultado de la construcción activa, crítica y creativa realizada por el sujeto del estudio sobre el objeto del aprendizaje. En este sentido tanto el docente como el alumno exploran y aprenden juntos. El nuevo paradigma espera que la educación sitúe al sujeto de aprendizaje en la actitud de aprender a aprender para aplicar sus conocimientos en el proceso de transformación de la realidad, utilizando la diversidad de recursos disponibles en el mundo moderno.
  
- **Los contenidos:** En el siglo pasado y todavía hoy, los contenidos de la educación están reducidos a elementos conceptuales de las disciplinas que constituyen el diseño curricular escolar que no supera un esquema descriptivo o de simples definiciones que tan solo permiten un relato o una descripción de de los procesos científicos, históricos, socio-políticos etc. El nuevo sistema educativo que pretenda resolver las necesidades de los tiempos actuales y de las necesidades del futuro necesita revisar esos contenidos que designan el conjunto de saberes y de valores culturales con un enfoque orientado hacia la interpretación de la realidad que posibilite una intervención más protagónica en la solución de las problemáticas presentadas en los distintos espacios curriculares. apropiación del conocimiento por parte de los alumnos como un proceso de construcción de sus propios conocimientos. En ese proceso de construcción se da la oportunidad de desarrollo de habilidades y competencias.

En este sentido un cambio de paradigma implica una revisión de qué es lo que se enseña, y en qué contexto organizacional se lleva a cabo este proceso enseñanza-aprendizaje, lo que supone no sólo la revisión de estos tres elementos básicos del nivel técnico-pedagógico, sino también una revisión y una transformación en el enfoque organizacional tanto a nivel micro como a nivel macro sistémico.

Cuando se habla de competencias de ninguna manera se desmerece el valor de los saberes, sino que estos aprendizajes se deben enriquecer con el valor agregado de la conciencia del cómo se aprende y para qué sirve lo que se aprende en las escuelas. Esta redefinición nos invita a una autocrítica del modo en que se desarrolla el quehacer educativo cotidiano en las instituciones escolares, de la formación y desempeño de los que enseñan y de los que conducen las instituciones educativas, de la participación del alumno como sujeto activo y crítico en la construcción del conocimiento y desarrollo de sus habilidades. A todo esto hay que agregar la orientación de la política educativa vigente, el compromiso de los distintos actores intervinientes en el proceso educativo para dar respuestas efectivas y adecuadas a las reales necesidades de cada sector de la sociedad.

Pasar de los saberes a las competencias es clave para el desarrollo de la sociedad actual. Las competencias no son solamente un conjunto de saberes teóricos, sino que también incluyen habilidades para saber resolver con imaginación y creatividad las distintas situaciones que se presentan en la vida. El desafío para la educación en este orden implica cambiar el enfoque de las disciplinas que se enseñan en el ámbito escolar incorporando otros campos disciplinarios que demanda el ámbito laboral: idiomas extranjeros, informática, tecnología de la información y la comunicación entre otros.

### **II.3. EL MICRO SISTEMA ESCUELA**

Dentro de los estudios relacionados con los modelos de organización y administración de la educación corresponde un apartado especial a la consideración de la organización y administración escolar. Para ello cabe preguntarse cuáles son los propósitos o fines que determinan la necesidad de esta institución en la sociedad. A lo largo de la historia de la humanidad las instituciones escolares sufrieron un variado proceso de evolución, variación y articulación, dependiendo de los patrones culturales vigentes. Es importante reconocer que, al comienzo de los tiempos, estos patrones

estuvieron determinados por las costumbres y tradiciones a las que progresivamente se fueron incorporando otros elementos, como las formas de organización cívica, política, económica, religiosa y moral.

Tanto los sistemas como las instituciones desarrollan sus actividades en un tiempo. La tarea educativa formal o sistémica mantuvo siempre un estilo de coordinación con las demás manifestaciones sociales, articulando su accionar con el de otras instituciones y, de ese modo, la educación acabó por institucionalizarse. En todo este proceso es muy importante tener en cuenta el desempeño de los diferentes roles sociales en función de las expectativas de evolución y adaptación al cambio de cada comunidad, las que derivan de la coincidencia que se encuentra en ciertos patrones de la vida colectiva, que van a determinar la ideología social dominante en cada tiempo y lugar.

La identificación de la organización y administración escolar se percibe a través de la interrelación que existe entre los elementos del sistema escuela, que surgen del reconocimiento de un sistema pedagógico formal mayor. En este ámbito específico se debe tener en cuenta la naturaleza de la institución y su contexto geográfico y sociocultural, que se presentan como factores condicionantes de una realidad con características peculiares.

Al examinar a cada uno de los elementos que interactúan en la realidad de la vida escolar encontramos, en todos los casos, influencias de los grupos familiares, de grupos de vecinos, de toda la comunidad en general; influjos de la estructura referida al modelo de producción económica, a la estructura profesional tanto como a las costumbres, tradiciones y valores que definen el estilo de vida de cada comunidad. Todos esos aspectos pueden ser considerados interactuando en una sola estructura social, lo que determina que las escuelas surjan como instituciones creadas por grupos sociales para satisfacer ciertas expectativas para la cual tienen que desempeñar determinados roles o funciones, que son las que le dan un sentido propio y una especificidad funcional, es decir, que cada organización escolar tiene vida propia, tiene su identidad caracterizada por la cultura institucional.

Hay distintas maneras de ver a la escuela moderna, especialmente visto desde la complejidad de los procesos que implica su marcha. Desde este enfoque se considera a la escuela como una organización específicamente educativa. Dentro del análisis de la organización como ciencia, con características propias, es bastante lógico enmarcar a la escuela como organización. Es necesario estudiar qué condiciones permiten convertir a las

unidades escolares en organizaciones, para que puedan ser vistas por las demás organizaciones como una integración activa de todos los elementos que le posibilitan una renovación permanente. Para ello es preciso tener en cuenta que el desarrollo de las organizaciones educativas dependen de la interacción de determinados elementos tales como:

- la organización política de la sociedad con el ideal de hombre, de vida y de sociedad
- la defensa de los derechos e intereses de los individuos
- la adaptación de la propia organización a la realidad
- el impacto de los avances tecnológicos sobre las organizaciones
- El predominio de la vida humana sobre la rural

Las características organizativas de los centros educativos deben distinguirse por la calidad de los servicios, por una gestión que asuma la responsabilidad de concretar la misión y los objetivos en planes y líneas de acción estratégicas con visión de futuro.

La organización aparece como un sistema en el que interactúan diversos elementos que le dan unidad en la diversidad. Aplicado este enfoque al mundo de la organización educativa sugiere que en la institución educativa hay que distinguir una serie de unidades y sub unidades, que interactúan a través de distintos componentes: alumnos, docentes, directivos, personal administrativo, padres, infraestructura, ubicación geográfica de la institución, interacciones personales, relaciones con la administración educativa, departamentos de docentes, valores que se transmiten, actividades extra-escolares y finanzas. Todos deben considerarse a la hora de realizar un análisis del sistema. El centro educativo, en consecuencia, no es sino un sistema de relaciones con otro sistema mayor que es el entorno en el que se desenvuelve.

En este marco “la escuela es una unidad social creada con la intención de alcanzar unas metas específicas”<sup>9</sup>. La escuela tiene unos fines o metas claramente determinados por la sociedad que le encomienda la educación de sus hijos. El Art. 122 de La ley de Educación Nacional define a la institución educativa como “la unidad pedagógica del

---

<sup>9</sup> Muños A. y Roman M (1989) Modelos de Organización Escolar. Editorial Cincel. Madrid. Pág. 222

sistema responsable de los procesos de enseñanza-aprendizaje destinados al logro de los objetivos establecidos...”<sup>10</sup>.

La escuela posee los elementos constituyentes de una organización: así como nos indica la Ley de Educación Nacional la institución educativa está comprendida por los distintos actores que constituyen la comunidad educativa: directivos, docentes, familias, alumnos/as, ex alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia, profesionales de los equipos de apoyo que garantizan el carácter integral de la educación, cooperadoras escolares y otras organizaciones vinculadas a la institución. Se trata de la comunidad educativa, orientada hacia el logro de fines y objetivos específicos.

El concepto de administración se refiere al conjunto de medidas o acciones a través de las cuales se desarrolla la función de dirección. El énfasis se pone principalmente en las decisiones que se adoptan, en la determinación de los procedimientos y en los sistemas de relación y control.

## **II.4. PROCESOS FUNDAMENTALES DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**

La administración implica una serie de funciones que se estructuran en diferentes procesos que corresponden también a diferentes etapas ordenadas. La administración del micro sistema escuela o administración escolar, al ubicarse en el contexto de la administración científica, es un proceso en el que las diferentes actividades y funciones se concretan en diferentes etapas. En este orden, se reconocen tres procesos fundamentales en la administración escolar: planificación, gestión o ejecución y control o evaluación de logros alcanzados.

### **II.4.A. Planeamiento**

Es el proceso de un sistema que se elabora a partir de un diagnóstico situacional o estudio previo de la realidad educativa. Es el momento en donde se fijan los objetivos, las estrategias, las líneas de acción y los tiempos o plazos, permitiendo, de este modo, tener

---

<sup>10</sup> LEY N° 26.206 LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL, Ministerio de Educación, Gobierno de Argentina.

una visión de futuro. La responsabilidad de esta fase corresponde a los administradores y la influencia del plan ayuda a distinguir la política y la posición entre el administrador y el director, ya que la filosofía o política institucional regulan la direccionalidad de las acciones dentro del sistema y contribuyen a priorizar los objetivos generales y operativos, basándose en la premisa de que se puede mejorar el futuro mediante una intervención activa e inteligente en el desarrollo temporal de dicho sistema.

El plan sirve para coordinar las acciones y vigorizar al todo sistémico - unidad escuela - en la consecución de los objetivos de la educación, los que se presentan como movilizadores de la formación y realización personal. En este sentido el enfoque sistémico del proceso administrativo coloca a la planificación en las etapas de análisis del sistema. Para que la administración de un sistema sea eficiente se puede considerar la realización de determinadas actividades:

- Identificar los problemas y las necesidades, anticipando y pronosticando la recurrencia de estos problemas y surgimiento de los nuevos problemas.
- Definir las acciones para responder a las necesidades y problemas detectados
- Seleccionar y diseñar estrategias de acción, determinando las condiciones en las que harán posible la aplicación de las mismas.
- Aplicar las estrategias seleccionadas para encarar la solución de los problemas.
- Determinar la eficiencia de la ejecución, mediante políticas, procedimientos, y métodos de desempeño.
- Revisar los resultados y adecuar las estrategias cuando sea necesario., modificando los planes a la luz de los resultados del control con reajustes orientados a mejoras en los aspectos que no alcancen los resultados esperados.

Las sociedades están en un constante proceso de cambio y de desarrollo, lo que supone una visión de futuro. Por ello, la planificación constituye el instrumento que posee el administrador de sistemas para orientar el cambio de los mismos e integrarlos en una estructura armónica dentro de la sociedad a la que pertenecen, basándose en modelos de situaciones deseables o proyecciones ideales que requieren metodologías que ayuden a diseñar la situación futura con tendencias proyectadas en el tiempo. Estos dos tipos de

proyecciones determinan la necesidad de planificar las acciones para cada momento teniendo en cuenta el aporte de cada uno de los elementos del planeamiento, tales como:

- Propósitos: representan las aspiraciones fundamentales o las finalidades que persigue el grupo u organización social.
- Objetivos: establecen los resultados que la organización desea obtener en un tiempo determinado.
- Políticas: son los criterios, lineamientos generales, guías que sirven para orientar la acción, especialmente en la toma de decisiones sobre problemas recurrentes en una organización.
- Investigación: consiste en la determinación de todos los factores que inciden en el logro de los propósitos y objetivos.
- Programas: son los esquemas de trabajo en los que se determina la secuencia de las actividades que deberán realizarse para alcanzar los objetivos previstos para cada momento o plazo.
- Estrategias: son los cursos de acción general o alternativas que muestran la dirección de los esfuerzos y el empleo de los recursos para alcanzar los objetivos en las condiciones más ventajosas.
- Procedimientos: son los pasos que fijan el orden cronológico y la secuencia de actividades que deben seguirse en la realización de un trabajo en el que se presentan acciones recurrentes o rutinarias.
- Presupuesto: es el plan de todas las actividades de cada grupo social expresado en términos de recursos (humanos y materiales o físicos), de tiempo o plazos necesarios para la realización de las diferentes acciones y en términos económicos-financieros que indican los costes de la ejecución parcial y/o total del plan.

En los inicios, la planificación de la educación, puso su acento en la formación de los recursos humanos, en la eficiencia administrativa, en la formación ideológico-política y en el mejoramiento de las acciones pedagógicas, comportándose como un modelo que enmarca los valores que aspiran las instituciones y la sociedad en un determinado

momento histórico. En nuestro país estos aspectos se dieron de manera escalonada, pero como el sistema educativo está estructurado con el aporte de varios factores, para que el plan sea integral, requiere un enfoque interdisciplinario. El planeamiento institucional surge del conocimiento previo del marco normativo y axiológico que, en un momento histórico, determina el modelo educativo que se ofrece a la comunidad.

Diferentes especialistas, tanto de la educación, de la economía, la sociología y otras ciencias sociales, coinciden en que la clave del desarrollo del planeamiento depende del tipo de sociedad que uno desearía alcanzar y del tipo de educación que se requiere para alcanzar este objetivo. En este sentido, se puede considerar que el planeamiento educativo es la base del desarrollo de un país.

El planeamiento de la educación es un proceso continuo y sistemático en el cual se aplican y coordinan métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, la administración, la economía y las finanzas, con la participación y el apoyo del entorno, para garantizar una educación adecuada a la población en las distintas etapas a favor del desarrollo personal de los individuos y su contribución hacia al desarrollo social, cultural y económico del país.

El diseño y la formulación del plan deben comprender el reconocimiento, la misión y visión de la organización escolar. Mediante el diagnóstico se conocen las necesidades y problemas, se estudian las limitaciones y posibilidades del sistema para solucionarlas, priorizando aquellas necesidades que determinarán la formulación de los objetivos estratégicos, que se formulan en términos cualitativos. Este plan debe ser comprendido y asumido como un plan de trabajo por todos los integrantes de la comunidad educativa. En este nivel, las herramientas de trabajo son el conocimiento de la realidad, el análisis de alternativas, la creatividad y el juicio crítico que faciliten la priorización de soluciones.

El éxito o eficacia del plan estratégico dependerá de la capacidad de gestión y liderazgo de los directivos, quienes deben entender que un plan es una guía de trabajo que orienta las acciones hacia el logro de las metas deseadas. Este debe ser reconocido como un instrumento flexible que permite y demanda una reformulación constante a fin de servir de referencia al plan operativo que nos sitúa frente a cuestiones como: cuál es la escuela que tenemos, cuál es la escuela que queremos, cómo lograremos, entre quiénes, con qué recursos y en qué plazos. Para ello es fundamental abordar dos cuestiones: la información

y la función de decisión. La primera provee datos que permiten el conocimiento de la realidad social e institucional, manifestadas en términos de necesidades. El sistema de información tiene estrecha vinculación con una estructura subyacente: el sistema de comunicación que posibilita la entrada y salida de datos. Cada dato contiene un componente de validez y confiabilidad para interpretar y evaluar acciones o resultados que permitirán la posterior toma de decisiones.

La recolección de datos muestra la magnitud de la información que debe ser seleccionada y clasificada en archivos y bancos de datos. Este proceso debe realizarse en base a estructuras que ofrezcan un acceso fácil. En la actualidad, los sistemas de datos computarizados agilizan el suministro de información tanto numérica como gráfica, reordenando permanentemente los datos de entrada en datos de salida, lo que permite tener la imagen actualizada de la institución desde diferentes niveles de información; incluye la descripción del sistema con la información desagregada por funciones y la elaboración de indicadores; la explicación de los problemas detectados con el análisis de causas y la tendencia histórica del mismo; la elaboración del pronóstico y proyección futura en un tiempo a determinar. Toda la información recogida debe estar a disposición de los responsables jerárquicos de la toma de decisiones.

La toma de decisiones compromete a todo el proceso administrativo en su funcionamiento sistémico (alumnos, docentes, currículum, recursos materiales y financieros) y puede tomarse sobre la base de cuatro criterios fundamentales: el conocimiento, que se basa en la aplicación del método científico; la experiencia previa, que otorga conocimientos para aplicarlos en el manejo de situaciones imprevistas; la intuición o sentido común que ayuda a proceder con rapidez en la elección de nuevas alternativas; y la autoridad habilitada para la toma de decisiones, aunque esta facultad no siempre garantiza la autenticidad de un proceso racional o responsable.

Este análisis conduce a la formulación de un proyecto institucional en el que se planifica la organización escolar incluyendo la asignación de actividades o tareas, recursos, responsables de cada acción, plazos, costos y diseño de instrumentos de evaluación para cada momento.

La planificación de la educación comprende distintos niveles, de acuerdo con los subsistemas que integran el sistema educativo en un proceso de jerarquización y complejidad, entre los que se reconocen:

- Nivel de planificación del sistema educativo nacional o federal
- Planificación del sistema de educación jurisdiccional o provincial
- Planificación institucional o de cada unidad escolar
- Planificación curricular en correspondencia con los contenidos disciplinares de cada plan de estudio y de cada nivel de enseñanza
- Planificación áulica

El primer nivel, llamado plan global, es el que corresponde al nivel nacional y responde a la línea política del Estado y a la ideología del gobierno de turno. Tanto este nivel como el jurisdiccional fijan los fines y objetivos generales de la educación como los planes curriculares y sistemas de evaluación, acreditación y promoción de los alumnos.

En el nivel Institucional se fijan los comportamientos propios que definen el perfil o identidad de cada unidad escolar, guardando relación con los fines generales de la educación establecidos en el plan global. En el plan institucional se fijan los propósitos y objetivos estratégicos de la escuela a través de los cuales la institución asume un compromiso interno como subsistema educativo y un compromiso con la comunidad en función de las necesidades y expectativas que ésta le manifiesta.

En el nivel curricular, se acuerdan funciones valorativas e intelectuales, que tiene que ver con las demandas que la comunidad o la sociedad exigen a sus individuos y al mismo tiempo con la preservación de la cultura nacional. Se establecen pautas de adecuación de los contenidos disciplinares conforme al nivel psico-evolutivo de los educandos y al nivel de enseñanza en donde este plan curricular va a ser ejecutado, a fin de asegurar aprendizajes significativos tanto en el plano del conocimiento como de actitudes y habilidades psicomotrices.

En el nivel de planificación áulica se establece la relación didáctica entre el docente y los alumnos, entre los objetivos propios del ciclo de escolaridad y de los contenidos, con

una adecuada selección de estrategias de enseñanza y propuestas de actividades para los alumnos. Todas estas acciones requieren de un presupuesto de tiempo, de recursos didácticos y de criterios de evaluación. Es el nivel en el que se hace efectivo el sistema educativo y el que demanda mayor estímulo centrado en la necesidad del permanente reconocimiento del compromiso individual como de los equipos de trabajo vinculados a la organización de cada unidad escolar.

### **II.2.B. Gestión y ejecución del plan**

El término gestión, en la práctica, se confunde con el de dirección y en algunos casos hasta con la función de la administración. La gestión indica el estilo, sistema o la manera de concretar la dirección. Cuando un administrador se interesa por la función directiva se percata de la complejidad de esta función, porque debe tomar contacto directo con personas, con individuos y con grupos, reconociéndose como parte de las necesidades, de las inquietudes o del problema, ya que él también es una persona con aspiraciones, inquietudes o necesidades propias. Esta reflexión lo llevará a comprender que los individuos o grupos que conforman la organización que dirige no están interesados únicamente en los objetivos de la organización, sino que tienen expectativas personales propias y esta situación incide como factor productivo. Frente a esta realidad el administrador, como el gestor, desde la función directiva, debe comprender que, para encaminar los esfuerzos hacia el logro de los objetivos propuestos debe pensar y actuar en términos de los resultados vinculados con la toma de decisiones, la comunicación, la integración y la motivación.

La toma de decisiones: significa la elección de un curso de acciones o alternativas. Antes de tomar decisiones es necesario que el director, gestor o administrador, evalúe las alternativas, definiendo con precisión el problema y analizando la conveniencia o no de la aplicación de determinados criterios para poder tomar la decisión que resulte más conveniente para toda la organización.

La comunicación: es un componente de vital importancia para el buen uso y circulación de la información y para acercar a todos los individuos que integran cualquier tipo de grupo.

La integración: para lograr la integración del personal existen diversas estrategias, entre las que no se puede ignorar el reconocimiento por el desempeño individual, la disponibilidad de cooperación y capacitación para ocupar mejores lugares dentro de la organización con eficiencia.

La motivación: es la labor más importante de la gestión o de la dirección y, a la vez una de las más complejas, porque a través de ella se logra la ejecución del trabajo de acuerdo a las normas o criterios de eficacia y eficiencia esperados, lo que denota, como valor agregado, la concientización de determinados patrones o normas de conducta.

Las investigaciones realizadas sobre el tema dan como resultado el reconocimiento de distintos modelos de gestión en donde se aprecian los diferentes estilos de prácticas educativas. Pero en todos los casos se reconocen dos indicadores básicos: el de la eficacia y la eficiencia. En las organizaciones educativas la eficacia conlleva al logro de los objetivos formulados que ese expresan en los resultados académicos. En cambio la eficiencia busca aprovechar al máximo los recursos disponibles y hacer bien lo que se hace.

Ambos indicadores tienen una estrecha relación con la gestión. Además de éstos, en los nuevos estilos de gestión intervienen algunos factores esenciales tales como: el desarrollo de una cultura institucional, que de alguna manera se puede interpretar como la causa del comportamiento y accionar tanto de directivos como de los demás miembros de la organización. Este factor está plasmado de manera explícita o implícita en el proyecto educativo de cada institución. Es lo que se conoce como el currículum oculto de una institución y define su identidad porque constituye el motor interno que impulsa y da dinamismo o fuerza al desarrollo de las acciones organizativas.

Otro factor que se debe considerar es la clarificación de la misión y la visión. La misión se centra en el presente, en lo que hacemos, cómo hacemos y lo que debemos hacer. La visión nos proyecta al futuro, a lo que queremos llegar a hacer previendo los cambios permanentes que se dan en la sociedad. Un tercer factor que se debe tomar en cuenta en un estilo de gestión de calidad consiste en la adopción de determinados valores compartidos por todos los miembros de la comunidad educativa como una exigencia que define la identidad de la organización y la calidad de la gestión.

Como se puede apreciar en lo expresado anteriormente, la gestión es el proceso en el que se definen las acciones, decisiones y transacciones que la escuela, como organización, lleva a cabo para alcanzar los objetivos propuestos, además de la movilización de recursos necesarios para tal consecución. Determina el momento o etapa del proceso administrativo consistente en el ejercicio real de la dirección o conducción y a la vez, cuando cada integrante de la organización se compromete actuando con responsabilidad, cualquiera sea la tarea que se debe realizar como contribución al logro de los objetivos propuestos. Es la fase que permite observar el grado de eficiencia de las acciones que deben realizarse. La movilización de recursos incluye a personas, recursos materiales, didácticos, financieros y tiempo. Implica también la distribución de las tareas y responsabilidades, para lo cual se requiere capacidad para dirigir coordinar y evaluar las diferentes acciones que se han planificado y dar a conocer los resultados obtenidos. Toda acción de gestión debe orientarse al por qué y para qué de la actuación. Lo que determina una necesidad específica que exige la presencia de personas idóneas para la tarea, la caracterización de ámbitos y modalidades de actuación. Los ámbitos son las áreas de intervención, que pueden agruparse según la naturaleza de las tareas. Dentro de la escuela estos ámbitos comprenden lo curricular, lo administrativo, los servicios y recursos humanos y el gobierno general de la institución escolar.

Los procesos de planificación, ejecución y control delimitan la intervención de la gestión que puede dirigirse a identificar necesidades, a determinar objetivos, a asignar tareas, estimar recursos y fijar plazos para cada una de las acciones planificadas. En la administración escolar moderna, la gestión no se reduce exclusivamente a la función del directivo, sino que se enmarca en un modelo de trabajo colegiado, donde todo el personal tiene una participación y una responsabilidad, por lo cual se hace necesario que todos los actores de la unidad escolar tengan conocimientos básicos del sistema administrativo que configura la dinámica de cada unidad escolar.

Para que una gestión sea exitosa el directivo debe poseer capacidad de: liderazgo, diálogo, creatividad para comunicar y compartir ideas, generar y demostrar confianza, actitud de escucha, negociación y un profundo conocimiento de la estructura escolar y su entorno social. Todas estas condiciones contribuyen a mejorar el trabajo de equipo generando procesos de motivación que permiten, a su vez, procesos de innovación tanto en

las acciones como en el fortalecimiento profesional. La eficacia de una gestión depende, en alto grado, de la calidad del liderazgo de quienes se encuentran desempeñando funciones de alto rango en una empresa u otro tipo de organización. Cuando se trata de una organización educativa, más relevancia adquiere la capacidad y estilo de liderazgo directivos para asegurar el logro de los objetivos con alto rendimiento y la adhesión voluntaria de todos sus integrantes.

El gestor como líder es la persona que orienta a la comunidad educativa hacia el logro de los objetivos, transmitiendo seguridad y promoviendo actitudes positivas en los demás miembros de la organización como colaboradores lo que implica involucrarlos como responsables del proyecto institucional. Todos son corresponsables del proyecto educativo del centro, por lo tanto entre las actividades importantes de la fase de gestión y ejecución se puede señalar algunas que resultan indispensables en cualquier tipo de organización y de un modo especial en las organizaciones escolares, a saber:

- Poner en práctica la filosofía de la participación de todos los agentes involucrados en las decisiones tomadas
- Motivar a todos los miembros de la organización a involucrarse y adherirse como corresponsables de todas las acciones
- Mantener una comunicación fluida y efectiva
- Satisfacer las necesidades de los agentes o colaboradores, revisando los esfuerzos realizados en la ejecución
- Recompensar con reconocimiento e incentivos las acciones bien realizadas, a la luz de los resultados del control efectuado

Este enfoque requiere la participación activa de todos los actores, motivados por principios de cooperación y corresponsabilidad. Debe propiciar un estilo participativo que dinamice la estructura interna del centro, donde la toma de decisión surja de acuerdos comunes entre las partes o entre los representantes de todos los estamentos de la comunidad educativa. Además, las escuelas deben adoptar prácticas de gestión con una visión que recepcione y responda a las necesidades del entorno, favoreciendo actitudes de diálogo y de negociación que posibiliten diferentes aportes de cooperación y de asistencia

como una acción referida a la dinámica de los distintos equipos de trabajo que se forman e interactúan en la institución.

#### **II.4.C. Control y evaluación**

Es la tercera etapa de la administración escolar y se realiza sobre la base de la información reunida durante el desarrollo del proceso, en distintos tipos de documentación: archivos, legajos, informes de la situación del personal, de los alumnos, de los padres, libros de actas, registros de asistencia del personal y de los alumnos, registro de calificaciones etc. Todo este material será utilizado para determinar lo que se está llevando a cabo, y cuando el proceso se desvíe de los objetivos establecidos en el plan institucional, permite establecer medidas correctivas necesarias para evitar desviaciones en la ejecución del plan. Puesto que el control mide y evalúa los resultados, en categorías de logros o dificultades, no se puede cumplimentar esta fase sin conocer a fondo lo que se ha preestablecido en el plan.

Entre las técnicas de control se señalan algunas como: el análisis comparativo, el análisis de tendencias y el análisis de desviación.

En el análisis comparativo se cotejan variables de comportamiento que definen la labor de la institución en orden a la productividad sistémica: número de alumnos promovidos, egresados, salidos, aplazados, repitentes; otras como calidad del currículo, recursos didácticos, métodos de enseñanza y aprendizaje y uso de los recursos financieros. Para poder realizar este tipo de control es necesario el establecimiento de estándares, es decir, la aplicación de una unidad de medida que servirá como modelo o patrón en base al cual se realizarán las evaluaciones o mediciones de calidad en el logro de los resultados obtenidos.

El análisis de tendencias es un proceso por el cual la organización se compara a sí misma, analizando situaciones de períodos pasados, observando el comportamiento de las distintas variables en cada uno de ellos, tales como: matrícula, dispersión geográfica, número de egresados por año, costos del servicio educativo, evolución de servicios complementarios, movilidad del personal, etc. Es importante tener en cuenta que las tendencias pueden presentarse en sentido ascendente, descendente o cíclica según los factores que las determinan.

El análisis de desviación es el que permite el seguimiento de las acciones mediante la comparación de las operaciones realizadas y sus resultados con las que se han establecido en el plan. Por ello este control debe efectuarse en períodos no muy distanciados ya que en muchos casos la realidad se aleja del plan. Entonces se debe aclarar cuáles son las causas del desvío y tomar decisiones que encaucen las mejoras necesarias.

Cualquiera sea la técnica que se utilice para medir la ejecución del plan y los resultados obtenidos, puede modificar la misma unidad de medida. La utilidad concreta y tangible del control está en la acción correctiva que posibiliten integrar las desviaciones en relación con los estándares establecidos. El establecimiento de medidas correctivas sobre la marcha, es decir en proceso de ejecución del plan, da lugar a la retroalimentación y es aquí donde se observa la relación más estrecha y valiosa entre la fase del planeamiento y el control o evaluación.

## **II. 5. COMPOSICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES ESCOLARES**

Los centros educativos, como organizaciones, tienen comportamientos similares y a la vez diferentes, que definen su perfil y clasificación, más que su ordenación por niveles, que no excluye el reconocimiento de su especificidad. Posee un mandato fundacional propio con funciones específicas que le asigna la sociedad en la que está inserta o el grupo social que la creó. Posee una estructura compleja que exige una coordinación racional intencionada, que el de secuenciación y continuidad en el tiempo y articulación adecuada a los niveles de jerarquización. Desde los primeros documentos escritos hay referencias de la escuela como la institución dedicada a la educación formal.

Además, las escuelas tienen otras características específicas que las hacen diferenciarse de los demás tipos de organizaciones por los aspectos normativos, los tipos de usuarios, el entorno y por los fines que persiguen. Entre las que autores como Gairín se destacan las siguientes:

- Variedad de metas y la falta de priorización de objetivos.
- Poco interés por innovar e investigar por naturaleza de las metas que son difícilmente categorizables y complejas por los valores que subyacen.

- Ambigüedad de las tecnologías, al depender sus actividades de circunstancias derivadas de la particularidad individual.
- La ambigüedad y la flexibilidad respecto a la figura del docente por la imposibilidad de tener un modelo único de educador.
- Vulnerabilidad o debilidad, debida tanto a factores externos como internos, por su carácter abierto ya que recibe los impulsos y la cultura de la realidad social o económica en la que se inserta.

Otro aspecto que caracteriza a las organizaciones es la operatividad, ya que la base de toda organización la constituyen sus objetivos, prioridades, jerarquías y criterios de toma de decisión. Para Galbraith la forma de una organización es una expresión de compromiso, entre un estilo de hacer y un juicio de valor previo. Aunque existen modelos estándares de configuración de las organizaciones, existen factores que determinan sus peculiaridades específicas. Mintzberg afirma que la mayoría de las organizaciones contemporáneas no relacionan la estructura de la organización con su funcionamiento. Para Galbraith hay cuatro tipos de factores que influyen en las posibles alternativas de composición organizativa:

- Las solicitudes del entorno
- La eficiencia que pretende obtenerse
- El posible fraccionamiento de operaciones
- Las características de las personas participantes

Para Adair las organizaciones innovadoras tienen una serie de variables tales como:

- liderazgo consolidado (los jefes exigen respeto, los líderes se ganan el respeto).
- buenas comunicaciones internas
- solución de problemas
- participación en la toma de decisiones

- pautas más que reglas
  
- pensamiento creativo

Lo fundamental en este modelo está centrado en las relaciones interpersonales y en los estilos de comunicación y participación y no tanto en los componentes materiales o formales. Lo difícil es combinar estos componentes con la cultura corporativa que propicie nuevas ideas, conservando la estructura y la disciplina, que se requieren para ofrecer un servicio de calidad.

Adizes manifiesta la pluralidad de conexiones de la organización que sintetiza en tres subsistemas principales: la autorancia, la teleología y el sistema de recompensas. La primera se refiere a las posibilidades que tiene una persona, tanto desde el punto de vista organizativo como desde el directivo, para hacer que alguien haga algo; la teleología se refiere a las finalidades, por qué hacemos lo que hacemos. Este autor sitúa cuatro enfoques: relaciones con clientes, transformación, factores financieros y factores humanos. El sistema de recompensas considera variables de recompensas extrínsecas (salarios y otras recompensas no pecuniarias, respectivamente) y recompensas intrínsecas, para la motivación en la realización de las tareas.

Lawrence y Lorsch dentro de la Teoría de la Contingencia, hablan de la composición por diferenciación e integración. La primera se refiere a la disgregación de quehaceres en la organización para poderlos asignar a personas distintas; la segunda a un agrupamiento de desempeños, para poder realizar lo que efectivamente pretende la organización.

En general, se puede resumir el aporte de los autores mencionados en la definición de Benno Sander que considera a “la organización formal como una unidad social creada y constituida por individuos o grupos de individuos – incluyendo su sistema de relaciones recíprocas- con el objeto de tratar problemas de interés común”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> SANDER BENNO (1997), *Educación, Administración y Calidad de Vida*. Ediciones Santillana S.A. Buenos Aires. Pag. 19

## **II.6. EL IMPACTO DE LA DIFERENCIACIÓN E INTEGRACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES ESCOLARES**

La diferenciación se refiere a los diferentes ambientes y relaciones que pueden existir en cada una de las unidades funcionales de la organización; en cambio la integración se define como la cualidad del estado de colaboración. Se puede apreciar cómo los teóricos pusieron el acento en lograr la integración en la organización, como colaboración, aun cuando sus integrantes no la entendiesen así.

Entre las características que definen las escuelas como organizaciones diferenciadas, se nota también las que han ido elaborándose a través del tiempo y las que se han adquirido en los últimos tiempos, que configuran a los centros educativos como organizaciones con funciones específicas, tales como:

- Funciones de guarda y custodia de los alumnos
- Funciones de enseñanza e instrucción, ya que los centros educativos imparten el saber sistemático
- Funciones acreditadoras y legitimadoras de los conocimientos adquiridos
- Funciones formativas como contribución al desarrollo de las potencialidades personales de de niños y jóvenes de estilos de conducta aceptables socialmente
- Funciones socializadoras ya que la escuela prepara a los niños y jóvenes para su integración distintos grupos humanos y a la sociedad en general
- Desarrollo de su propio aprendizaje como organización, integrando sus tradiciones y valores con las nuevas propuestas y necesidades
- Integración a la comunidad en la que se inserta el centro para poder responder a las necesidades y expectativas que le vayan llegando
- Función de responder a las demandas de la sociedad mediante la variedad de modelos de organización escolar

Las funciones básicas de la organización son: definición de objetivos, toma de decisiones (definición y resolución de problemas) y evaluación de resultados. Estas funciones se desarrollan en un contexto en el que conviven entramados de redes de poder, de comunicación y de liderazgo. Se trata de una organización centrada en el cambio.

La organización como sistema social tiene tres niveles de análisis: cultural, estructural (los procesos) y personal, en constante relación e interacción. Coincidiendo con la mirada de Leavitt, una organización puede cambiarse alterando la estructura, la tecnología o variando su gente. Cambiar la estructura de la organización requiere reacomodar sus sistemas internos como pueden ser las líneas de comunicación, el flujo de trabajo y la jerarquía. Cambiar la tecnología implica alterar el equipo, los procedimientos, las técnicas de investigación o los métodos de producción y cambiar al personal supone variar la selección, la capacitación, las relaciones, las actitudes o funciones que desempeñan los miembros de una organización. También la intervención en la organización se debe hacer en los tres niveles de análisis ya mencionados, por lo que un programa eficaz de cambio organizacional comprenderá acciones dirigidas a la totalidad de los mismos.

Muchos de los autores que estudian el desarrollo organizativo, entre los que figura Gairín, parten de acciones de cambio que involucren a todo el sistema, reconociendo que la nota distintiva de las organizaciones escolares está centrada en los: objetivos, estructura organizaciones y el sistema relaciones humanas, considerada como un elemento intangible.

En este sentido la escuela es considerada como una organización con todas las complejidades que ésta implica. Como todas las organizaciones, la escuela también está conducido por gerentes que son los directivos con una meta clara de educar y formar a los niños y jóvenes. Estas metas son alcanzadas por la planificación, organización, toma de decisiones adecuadas, control y evaluación de las acciones como ocurre en todas las organizaciones.

También puede suceder que muchas de las visiones de las organizaciones educativos no correspondan a la generalidad del sistema público donde lo específico, lo singular y lo que llamamos cultura organizativa no difiere mucho de unos a otros. Por ello,

el análisis se focaliza desde una mirada centrada en una visión de los centros educativos bastante genérica, descontextualizada y estandarizada. Los estudios y las visitas nos muestran que no existen grandes diferencias debidas al contexto inter-centros en el sistema público y que las rutinas, los valores y la supervivencia, junto a un fuerte desarrollo de la estructura formal, que además es cambiante, caracterizan los centros educativos en una perspectiva genérica y global común.

## **II. 7. LA ESCUELA: UNA ORGANIZACIÓN SISTÉMICA ABIERTA**

En la perspectiva funcionalista de los sistemas, se concibe el sistema educativo como una organización diferenciada de la sociedad. Concebido como un subsistema de la sociedad, “el sistema educativo es definido por los educadores funcionalistas como un conjunto orgánico de instituciones y actividades interdependientes, estructuradas de tal manera que puedan cumplir eficazmente su función educativa para la sociedad.”<sup>12</sup> Sobre la base de este enunciado, dichos educadores argumentan que es posible examinar la organización educativa, cualquiera sea su nivel o modalidad, con la instrumentación propia de la teoría de los sistemas.

En el sector educativo, el enfoque de sistemas se utiliza hoy en una gran variedad de campos de aplicación. Antes que nada, la teoría de los sistemas se ha venido utilizando como instrumento analítico general para describir la estructura y el funcionamiento del sistema educativo como un todo y para orientar la práctica pedagógica en la consecución de sus objetivos. Entre los campos específicos de aplicación de la teoría de los sistemas en la educación, cabe mencionar: el planeamiento educativo; el análisis de flujos de personal e información; la proyección de alumnos, profesores y recursos; el análisis de costo-beneficio; el análisis de mano de obra y empleo; la planificación de construcciones escolares; la elaboración de presupuestos por programas y proyectos; la evaluación de la enseñanza; la tecnología aplicada a la enseñanza y el aprendizaje y muchos otros temas relacionados con la educación.

---

<sup>12</sup> SANDER BENNO (1997), *Educación, Administración y Calidad de Vida*. Ediciones Santillana S.A. Buenos Aires. Pág. 98

La organización de centros educativos como sistema es muy aplicable para con nuestro sistema educativo nacional y provincial. Un sistema es un todo organizado compuesto por elementos en interacción para conseguir unos objetivos. Por ello la escuela cumple con los requisitos básicos de los sistemas. Así en el sistema educativo:

- hay un flujo de entradas provenientes de la sociedad: que son los alumnos, profesores, valores, edificios, problemática etc.
- después de pasar por un proceso de transformación regulado por la administración de la educación, con miras a alcanzar objetivos educacionales,
- da por resultado un flujo de salidas hacia la sociedad.

En su forma más simple, estos elementos se reducen al conocido modelo de insumo producto de la teoría general de los sistemas.

A esta visión podríamos ver que ubicado en un medio externo, el sistema educativo se estructura internamente en unidades interrelacionadas entre sí. Como subsistema del sistema educativo general tenemos el centro educativo y el aula en el que existen subsistemas como el trabajo, la enseñanza, personas, departamentos, etc. Entendida la escuela como sistema existen multitud de representaciones gráficas de la misma.

Coincidiendo con los aportes de Gairín, las instituciones escolares han de ser consideradas como sistemas abiertos en cuanto a su relación con el entorno para lograr los mejores resultados en cuanto a su funcionamiento y producción.

## **II. 8. NOTAS DISTINTIVAS DE LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR**

Las teorías de la escuela como organización, han evolucionado bastante desde el modelo racional que se ha mantenido durante años. Se entendía la escuela como una organización altamente estructurada sin metas claras y tecnología precisa. La visión interpretativa ha roto, sin embargo, estos moldes racionales a favor del mundo de los símbolos y peculiaridades de los miembros que la componen. Además de esas características señaladas, que convierten a los centros docentes en organizaciones de un

gran nivel de complejidad, pero que miran básicamente hacia afuera, los centros educativos muestran una serie de relaciones internas y externas:

- Los centros educativos tienen restricciones ambientales múltiples, muchas veces contradictoria. Así mientras se pregona la autonomía de los centros educativos se les regulan hasta las cuestiones más nimias. En otros casos es la presión ambiental la que impide determinados desarrollos. Aunque, las organizaciones luchan para obtener ventajas, que apuntan a la consecución de metas propias, la realidad es que la administración se impone a los centros a través de la normativa acordada en la política educativa vigente.
- Los centros tienen multiplicidad de metas conflictivas entre sí; desde la autonomía a la admisión, la promoción y la evaluación de los alumnos.
- Los centros tienen grupos de interés internos y externos múltiples y conflictivos.
- Los tiempos escolares son difíciles y conflictivos. Quizá no haya tema más tratado en el nivel social que el calendario y horarios escolares. La sociedad, la política, los docentes y los padres tienen concepciones bien diferentes sobre lo que deben ser los tiempos escolares.

En las definiciones revisadas dominan una serie de características reiteradas que se pueden sintetizar en las siguientes:

- **Carácter dinámico:** la organización escolar es acción más que estructura.
- **Carácter instrumental:** está al servicio de la escuela como totalidad integrada.
- **Carácter eficaz:** mediante la adecuada disposición de los elementos.
- **Carácter educativo:** como núcleo articulador de toda la acción escolar.
- **Carácter jerárquico:** la ordenación e interrelación de elementos es el núcleo de la organización escolar.
- **Carácter finalista:** subordinación a fines para conseguir el éxito académico.

- **Carácter normativo:** ordenar los elementos exige una normativa positiva y eficaz.
- **Carácter subsidiario:** facilitador o posibilitador de las acciones que se desean emprender.
- **Carácter ético:** decidir sobre la legitimidad de sus fines y accionar.
- **Carácter cultural:** la escuela es transmisora de contenidos que hacen al acervo cultural y tradicional que definen la identidad de los pueblos.
- **Carácter personal y dinámico:** hace a las personas capaces de imponer un orden diferente al pretendido.
- **Carácter contextual:** en un momento y en un entorno determinado dan una fisonomía distinta a los demás fenómenos socio culturales.
- **Carácter holístico:** por ser una unidad sistémica, no puede ser comprendida de manera fragmentada, desde el carácter de cada uno de los elementos que la constituyen.
- **Carácter ideológico:** vinculado a la política educativa vigente.

## **II.9. LOS CENTROS EDUCATIVOS: ORGANIZACIONES QUE APRENDEN**

En el accionar de cualquier organización no todo es previsible y panificable. Hay situaciones rutinarias y relativamente fáciles de solucionar, pero también las hay complejas, cuya solución requiere la puesta en funcionamiento de nuevas habilidades administrativas. Se plantea así un desafío a la organización que tan sólo puede ser superado a partir del aprendizaje permanente. Más que decidir lo que se va a hacer en el futuro, resulta necesario tener una visión del permanente cambio que ocurre en toda la sociedad para racionalizar la toma de decisiones en función de nuevas situaciones frente a las demandas emergentes.

Los sistemas administrativos más eficaces de enfrentar el futuro se adecuan de manera permanente a las exigencias y demandas de la sociedad, incorporando tecnología, conocimiento y experiencia profesional. El éxito de una administración escolar se mide por la capacidad para alcanzar los objetivos propuestos a partir de aprendizajes permanentes.

El pensar en la organización que aprende como un modelo integral de desarrollo de recursos humanos en el que todos los trabajadores de una organización se integran en un proceso de actualización continua, nos acerca a la perspectiva básica de la Calidad Total: abarca a todos y a todas las facetas de la organización. Este marco conceptual donde se da el auto aprendizaje constituye sin lugar a dudas la referencia que permite un impulso organizativo hacia el futuro. Las personas no se forman y desarrollan solamente para satisfacer los fines de la organización, delimitados y prescritos, sino para ampliar su función. Este planteamiento nuevo puede llegar a cuestionar aspectos relacionados con el liderazgo, la toma de decisiones y los mecanismos de control que se establecen. También obliga a explorar nuevas estrategias de aprendizaje y a modificar los sistemas de formación de recursos humanos. De tal manera que la escuela, que es una organización escolar, sea una organización que ofrezca calidad en su proceso y en los resultados.

Basándose en las investigaciones realizadas por Pearn et al se puede considerar algunos factores fundamentales de la organización y administración de los sistemas educativos como organizaciones que aprenden.

- **Personas como aprendices:** Los empleados como conjunto están motivados para aprender continuamente, para aprender de la experiencia y a comprometerse hacia el autodesarrollo de la organización.
- **Cultura innovadora:** que apoya el aprendizaje continuo, promueve el cambio, cuestiona los modos pre-establecidos de hacer las cosas. En este sentido se dinamiza y recrea permanentemente la cultura organizacional.
- **Visión compartida:** incluye la capacidad de la organización para identificar, responder y ver sus posibilidades futuras. También reconoce la importancia de todos los niveles de la organización para auto-transformarse a sí misma de modo continuo, con una mirada de expansión y adaptación a los cambios.

- Gestión centrada en el liderazgo: alentar y apoyar el aprendizaje da lugar a la formación de mejores competencias que a su vez aseguran resultados de mejor calidad.
- Transformación continua: alentar y recompensar la innovación, el aprendizaje y el desarrollo.

Si bien toda organización - de modo natural o implícito - aprende, calificarla de organización que aprende significa que incrementa su capacidad de aprendizaje con un grado de valor añadido: aumento de las capacidades profesionales y personales de los miembros, nuevos métodos de trabajo o saberes específicos, y crecimiento de expectativas de supervivencia y desarrollo de la organización, por sus mejores resultados e imagen, o capacidad de adaptación al entorno cambiante. Entre aprender a saber utilizar la experiencia acumulada y explorar nuevas acciones respondiendo de modo innovador, se juega el aprendizaje de la organización.

En síntesis, se podría ver a la organización y administración del sistema educativo como un proceso en constante adaptación a los tiempos, a las demandas de la sociedad que revisa permanentemente sus estructuras internas y sus procesos funcionales, sin perder de vista la especificidad y la importancia de cada una de ellas para alcanzar los objetivos propuestos, proyectando el mejoramiento de la calidad en un ámbito concreto que es la institución escolar.

Generar nuevas competencias en los miembros de una organización, comporta como dos caras de la misma moneda, la experiencia de una actividad cualificadora o formativa, y que el conjunto de la organización lleve a cabo proyectos conjuntos que contribuyan al aprendizaje continuo.

Incrementar y utilizar todo el potencial de aprendizaje de los individuos y grupos, en un clima de aprendizaje y de continua mejora, es propio de una organización que ha situado el aprendizaje como su principal activo y valor. El aprendizaje organizativo no es la suma acumulativa de aprendizajes individuales, tienen que darse redes de colaboración entre los miembros generando experiencias de intercambio de ideas innovadoras e implantando la cultura del aprendizaje continuo.

Los resultados de una organización dependen de las personas que trabajan en ella. Si se quiere mejorar estos resultados, todos tienen que participar en el diseño y ejecución de los procesos que lo hagan posible. Los procesos requieren tiempo suficiente para desarrollar esta visión compartida, por medio de acciones colectivas de auto-revisión y auto-evaluación institucional para fortalecer las potencialidades formativas y la toma de conciencia de los roles y funciones en los agentes de cada estamento escolar. La verdadera participación se da cuando hay equipos que velan por el logro de los objetivos comunes, para lo cual deben estar identificados con la realidad, conocer sus causas, diseñar soluciones, vigilar la puesta en marcha de los programas, evaluar y evitar que se vuelvan a presentar situaciones que conduzcan al proceso anterior.

Una gestión de calidad es posible solamente cuando los distintos actores involucrados en la educación estén abiertos al aprendizaje y a la actualización permanente. La coordinación de la transferencia de los aprendizajes individuales capitaliza el potencial de la organización, en el desempeño eficiente de su recurso humano.

## **II.10. CONCLUSION PARCIAL**

Como conclusión se podría considerar al sistema educativo en su conjunto como una organización altamente compleja, por los roles y funciones que ejercen cada uno de los actores que intervienen en el sistema y en los procesos educativos. Esta complejidad deriva de diversos aspectos como son la configuración de objetos (espacios, material, normativa vigente etc.), la cultura institucional, relaciones humanas, los conflictos que se generan, las negociaciones entre sus miembros, el estilo de liderazgo y de los procesos de toma de decisión.

También se considera a la organización escolar como una organización que aprende en todo su funcionamiento: organizativo, pedagógico, administrativo y socio comunitario, porque constantemente recibe las influencias de su entorno socio-cultural y económico. Incrementar y utilizar todo el potencial de aprendizaje de los individuos y grupos, en un clima de aprendizaje y de continua mejora, es propio de una organización que sitúa el aprendizaje como su principal activo y valor. El aprendizaje organizativo no es la suma acumulativa de aprendizajes individuales, sino que se da como resultado de la mutua

colaboración e intercambio de ideas y experiencias, formando redes y círculos de aprendizaje.

La centralidad en la organización de calidad debe estar diseñada en la planificación, programación de acciones, manejo de recursos, control de las acciones ejecutadas y evaluación de los resultados obtenidos. Lograr resultados de calidad en un sistema altamente complejo, como es la organización del sistema educativo, requiere de administradores con capacidad de liderazgo y con habilidades para el manejo de los recursos humanos.

## **SEGUNDA PARTE**

# **ADMINISTRACION DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO**

## **CAPITULO III**

# **POLITICAS EDUCATIVAS Y NORMAS JURIDICAS QUE REGULAN EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO**

### **III.1. ENFOQUE HISTÓRICO DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO**

Si bien se reconoce que la intervención del Estado en la administración de la educación es muy antigua, especialmente en las sociedades en las cuales el interés colectivo prevalece sobre el individual, existe un largo período histórico en el que algunas instituciones como la familia, la Iglesia y los gremios asumieron la tarea educativa con escasos procedimientos de regulación sistemática oficial. En el tiempo transcurrido entre los siglos XVII y XIX, los contenidos educativos no estaban a cargo del estado porque éste no contaba con pedagogos o funcionarios idóneos para elaborar los programas y contenidos de la educación escolarizada. El recurso financiero provenía del aporte de las familias de los alumnos o de algunas recaudaciones impositivas. Recién a partir de la segunda mitad del siglo XIX comenzó a producirse el paso de la educación escolar de manos de los grupos corporativos, en su mayoría órdenes religiosas, a manos del estado, es decir, comenzaba el proceso de estatización de la educación. Esta intervención del Estado fue lo que determinó que los contenidos escolares estarían dictaminados por el equipo de funcionarios del Estado con desempeño en organismos específicamente creados para tal fin. En este sentido la educación se perfila no sólo como un bien social sino también como un servicio público que debe distribuirse a todos por igual y, es en este punto donde se produce la intervención del Estado como una acción política expresada en diferentes declaraciones y normas jurídicas que facultan al estado el deber de definir la política educativa en concordancia con la política global. En ese marco se establece el fin de la educación en el que se refleja el ideal de hombre o ciudadano, el ideal de sociedad, de nación y el estilo de vida garantizado por el Estado.

Como acto político, la educación está vinculada al estilo de gobierno, pero desde la organización pedagógica, reconocer que la educación es una acción política implica asumir una política del conocimiento, acompañada de la enseñanza de valores que deben ser preservados por la significatividad que los mismos inspiran para la construcción de la identidad de los pueblos.

Hacia fines del siglo XIX la mayoría de las grandes ciudades de Occidente fueron testigos del surgimiento de los sistemas educativos estatales, de lo que se puede inferir que

el origen de todo sistema educativo es el resultado de procesos históricos traducidos en condiciones políticas que lo legitiman otorgándole consenso a favor de un sistema de aprendizaje de valores culturales que definen el estilo de vida y de organización de la sociedad y de un estilo o modelo de disciplinamiento necesario para la formación de los niños y jóvenes, como requisito indispensable para canalizar la inserción y participación en diferentes espacios sociales en sana convivencia.

El Estado siempre se ha comprometido con la educación de los ciudadanos porque la educación es condición necesaria para el desarrollo de los pueblos, ya que es el instrumento de la auto conservación y auto defensa de la sociedad, por ello el Estado debe asegurar el bienestar general para que todos los individuos logren mejor calidad de vida y mayor justicia social.

El Estado moderno debe atender y propiciar el cultivo de las capacidades intelectuales, éticas y estéticas de todos, asegurando el desarrollo integral de la nación mediante la transmisión de la cultura, la preservación de la identidad nacional mediante el conocimiento científico y tecnológico, permitiendo así la preparación para una activa participación social, cívica y política.

El Estado Argentino, desde su nacimiento, se manifestó como un Estado pedagogo ocupándose de legislar la educación y haciendo efectiva esa legislación mediante distintos tipos de normas jurídicas, que son las que regulan no sólo el perfil político sino la ideología que determina la finalidad de la educación.

Antes de la sanción de la Constitución Nacional, el sistema educativo argentino se rigió por decretos y reglamentos en donde se integraba aquel primer modelo traído de Europa por los conquistadores.

### **III. 2. LEGISLACIÓN ESCOLAR ARGENTINA**

El análisis de la legislación educativa como marco normativo-axiológico del sistema escolar se realiza dentro de determinados parámetros, como la asunción de las responsabilidades en educación, conferidas por la Constitución Nacional en los artículos 5, 14 y 67. El artículo 5 establece que “cada provincia deberá dictar para sí, una constitución

bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la constitución nacional; que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria...”<sup>13</sup> Según establece la Constitución Nacional la administración y la organización de la educación primaria es responsabilidad de cada provincia, pero el Estado nacional ha intervenido con aportes financieros y con la regulación y contralor administrativo y pedagógico en las escuelas creadas en cada provincia debido a la imposibilidad de las mismas de seleccionar al personal docente y de poder sostener el financiamiento de la educación.

Con la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1881 se creó el Consejo Nacional de Educación, con el objeto de constituirse en órgano de control y administración de las escuelas de la ciudad de Buenos Aires. Y en 1884 con la sanción de la ley 1420 con la que se normatiza la organización de la educación primaria no solo en la capital federal, sino en los territorios nacionales se le asigna al Consejo Nacional de Educación la función administradora tanto de las escuelas primarias como de las escuelas normales.

El art. 14 de la Constitución Nacional establece los derechos de los que gozan los habitantes de la Nación Argentina, entre los que se consignan los de enseñar y aprender. El derecho de enseñar implica el requisito de la idoneidad profesional para ejercer la función y a la vez da lugar al derecho de crear escuelas. Los límites del derecho a aprender están referidos al poder que tiene el Estado para certificar los aprendizajes realizados, hecho que se registra con el pase o promoción de un grado o curso a otro. La promoción, dentro del sistema escolar argentino, al igual que la titularización profesional, constituye una manifestación de poder del Estado para organizar la sociedad. El poder del Estado de certificar los aprendizajes es, además, una de las bases legales para el control que ejerce el Estado sobre las escuelas privadas, control que ha ido variando desde la ley 934 de 1878 hasta sanción de la ley 13047 del año 1947.

El art. 67 de la Constitución Nacional determina el derecho del Estado Nacional de elaborar el mensaje educativo, asignando esta responsabilidad al Congreso de la Nación. A partir del año 1982 la centralización del mensaje educativo quedó a cargo del Consejo Federal de Educación, a quien se le asigna las funciones de formular el fin y los objetivos

---

<sup>13</sup> CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA (1994), *Derecho y garantía de los ciudadanos*, Art.5, Buenos Aires.

generales de la educación para el sistema educativo para todo el país, además acordar los contenidos mínimos curriculares para cada nivel, como también el sistema de reconocimientos y equivalencias de estudios, certificados y títulos, quedando a cargo del poder ejecutivo la fijación de la política educacional y el financiamiento de la educación.

Como se aprecia desde la sanción de la Constitución el Estado Nacional, como ejecutor de la política y de la administración de todos los sectores dictó varias leyes para regular y sostener la educación en todo el país.

La ley 1420 surgió como resultado del primer Congreso Pedagógico Nacional, realizado en el año 1884. Luego de haber transcurrido un siglo, el gobierno democrático de Dr. Raúl Alfonsín convocó al II Congreso Pedagógico Nacional para revisar y actualizar toda la normativa jurídica que regulaba el sistema educativo formal del país en todos sus niveles y ámbitos. Con distintos vaivenes el Congreso finalizó en el año 1986 con la presentación de anteproyectos de la nueva ley de educación, que por divergencias políticas del Congreso de la Nación recién entró en consideración en el año 1993, ya bajo la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem, dando nacimiento a la ley Federal de Educación.

Esta ley perdió vigencia en el año 2006 bajo la presidencia del Dr. Néstor Kirchner, sin una evaluación objetiva de la aplicación de la misma, se sanciona la Ley Nacional de Educación No. 26206, que sigue vigente hasta la actualidad.

### **III.3. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO**

Los sistemas escolares representan en cada momento histórico, una concreción de tiempos, de lugares comunes y de lenguaje generacional, responden a un estilo de desarrollo, a un modo de vida de una sociedad determinada. Constituyen la red organizada de unidades y servicios destinados a transmitir el mensaje educativo institucionalizado por la sociedad y en los que predominan las relaciones interpersonales (educador- educando). Corresponden a formas más evolucionadas de la sociedad y traen en su estructura las marcas de las diferentes formas sociales, de su heterogeneidad.

La evolución social y política de la humanidad ha dado lugar a la división de clases y a la división del trabajo, como sucedió en Grecia y en Roma, donde se afianzaron el

trabajo intelectual y una separación definitiva con el trabajo manual. La forma más antigua de estructura del sistema educativo fue la universidad, que nació en la Edad Media al servicio del clero y de la burguesía, formando a los estudiantes en humanidades y teología y más tarde en ciencias de la naturaleza. En la Edad Moderna, con la redefinición del hombre y del conocimiento científico, a lo que se sumó la imprenta, la reforma de la iglesia y los múltiples descubrimientos, también se produjo la expansión de la educación y de las instituciones educativas. La revolución industrial, en el campo económico, con sus necesidades de mano de obra y la revolución francesa en el orden político, son causas de la educación universal y obligatoria, que la estructura del sistema educativo debe asumir desde la escuela. Esta institución se instala y se extiende en el mundo occidental a partir los siglos XIX y XX. Sin embargo, a fines del siglo XX se logró la alfabetización de un poco más del 50% del total de la población, pero el avance de la tecnología hizo que los medios de comunicación social superaran a la escuela.

La revolución tecnológica iniciada hace sólo algunas décadas, permite otra forma de almacenar y transmitir datos de la cultura a través de un sistema de comunicaciones basado en la cibernética, la memoria electrónica, la computadora y los lenguajes programados. Este avance sacude al sistema escolar y lo desafía a replantearse su misión ante la nueva sociedad. El sistema educativo debe estructurarse para responder al desafío cultural y tecnológico de este siglo. La escuela de hoy debe capacitar a la totalidad de la población en el dominio de esta nueva tecnología de las comunicaciones, porque quien no las domine en siglo XXI será lo que fue el analfabeto que no sabía escribir ni leer en el siglo XX. En el mundo de la imagen y de los medios masivos de comunicación, en el que la información tiene los canales para poder llegar a los habitantes de los más remotos lugares del planeta, el sistema escolar no puede tener como unidad de ejecución a la escuela tradicional, porque una persona incapaz de comunicarse con una terminal, de solicitar datos a una terminal conectada con una memoria computarizada, de obtener información en una computadora, en un laboratorio o en un banco de datos, será una persona atrasada culturalmente.

Frente a estos avances científicos y tecnológicos resulta necesario un cambio de paradigma en la administración del sistema educativo, que debe gestionar la incorporación de una nueva concepción de educación. A partir esta novedad debe implementar nuevos

métodos, técnicas y herramientas para mejorar la calidad de los servicios que brindará la educación formal.

### **III.4. POLÍTICA EDUCATIVA Y ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**

La política es el conjunto de acciones, coerciones e influencias del hombre sobre el hombre para realizar la vida colectiva y convertir las relaciones singulares en relaciones jurídicas.

La política marca las líneas generales de acción de un conjunto humano para alcanzar los fines y la dirección que debe tener el conjunto humano en su accionar. La política da los principios fundamentales sobre los que se basa la acción.

Política y administración constituyen dos ámbitos en la toma de decisiones para el gobierno de los grupos o sistemas humanos.

La política determina los fines, la dirección del proceso, los fundamentos para la acción; la administración planifica, ejecuta y controla los cursos de acción para cumplimentar los objetivos de los sistemas sociales, que son explicitados por la política.

La política, por su naturaleza, está ligada a la postura filosófica de quien o quienes la enuncian. La administración lleva a cabo las tareas a través de procesos técnicos, dentro del marco de normas y valores que determina la política.

La política educativa da las normas para desarrollar la acción educativa desde el punto de vista de las agrupaciones humanas y de quienes detentan el poder y lo hace a través de leyes, reglamentaciones y normas que regulan el accionar educativo formal.

La política educativa es responsabilidad del Estado, esto es: asegurar el rendimiento del Sistema Educativo, su eficiencia, y su calidad. Se trata de la teoría y práctica de las actividades del Estado en la materia educación, la manera como el Estado organiza la Educación tomando decisiones basadas en un conocimiento científico de la materia. Este conocimiento científico está apoyado por una concepción antropológica determinada, como así también de la sociedad y de la cultura.

La Política Educativa debe abarcar todas las teorías y planificaciones, pero también la concreción práctica de estas planificaciones que se manifiestan en decisiones.

El Estado utiliza un sistema burocrático para llevar adelante esta tarea, sistema que comprende un sector político, cambiante en cada período de gobierno; un elemento técnico que permanece asesorando al gobierno de turno y un sector administrativo que depende de funcionarios y empleados administrativos permanentes.

Para contrarrestar el efecto nocivo que este sistema burocrático puede ejercer a la hora de llevar adelante las políticas educativas, se hace necesario pensar en la educación como una acción pedagógica, ética y política que obliga a revisar los modos en que se formulan las políticas y las implicancias éticas que se observan tanto en la formulación de las políticas educativas como en las decisiones relativas a dichas políticas.

La articulación entre política y educación dio origen a teorías y concepciones revolucionarias del hombre, de la vida, de la sociedad y del mundo.

La política educacional ha sido definida tradicionalmente en términos de intervención del estado en la educación y cultura de un pueblo. Conocer la política educacional significa comprender los fundamentos filosóficos, económicos, culturales y físicos que inciden en las realizaciones prácticas de la vida educacional. Entre los factores que inciden en la política educativa sobresalen tres que son considerados esenciales:

- Concepción del hombre y del mundo
- Concepción de la educación
- desarrollo cultural y tecnológico.

La concepción del mundo varía con el tiempo, pero en cada sociedad se conservan los rasgos que la distingue como comunidad nacional de otras sociedades. Las nuevas generaciones que se incorporan a la comunidad mediante el aprendizaje, reciben la comunicación fundamental de experiencia y conocimiento que asegura la supervivencia cultural de esa comunidad humana. La educación forma parte, necesariamente, de la evolución de la concepción del mundo.

El concepto de educación está íntimamente ligado con la concepción que se tenga del hombre. Desde diversas posturas filosóficas, el hombre ha sido considerado como un ser creado, de naturaleza trascendente, dotado de capacidades que, como potencias, debe estimularse y desarrollarse para alcanzar su plenitud en la relación con Dios. También ha sido considerado como ser natural o ser social que se desenvuelve bajo la influencia de estímulos naturales o culturales en medio del ambiente natural o del grupo social al que pertenece. Como ser espiritual se reconoce la capacidad de interiorizar y objetivar la cultura, mediante la creación de bienes poseedores de valores. Otras corrientes filosóficas reconocen al hombre como persona, sin dicotomías, con unidad y una dimensión de su humanidad que encierra lo racional y afectivo-social con lo trascendente.

Detrás de toda posición acerca de la educación hay un planteo político. Es evidente que el Estado siempre se ha comprometido con la educación de los ciudadanos y que este derecho, que también ejercieron la Iglesia y las familias, hasta hace doscientos años, desde el siglo XIX es asumido por el estado. La educación del pueblo es condición sine qua non para el ejercicio de la democracia, es decir, para poder participar en el manejo de la cosa pública. La familia, la iglesia y los grupos sociales comparten con el estado la tarea educativa, pero es el estado quien coordina y regula las acciones con los recursos de la legislación pertinente, para que los principios que lo constituyen como nación sean respetados aun en la pluralidad y riqueza que aportan esos agentes. Otros fundamentos que tiene el Estado para hacerse cargo de la educación son:

- Reconocer que la educación es el fundamento de auto-conservación y autodefensa de la sociedad
- El Estado debe asegurar el bienestar general y la educación es uno de los medios para que los individuos logren una mejor calidad de vida, mayor justicia social y variedad de opciones y realización personal
- El Estado debe brindar educación a todos porque es un bien público que interesa a toda la comunidad
- El Estado moderno debe atender y propiciar el cultivo y desarrollo de las capacidades intelectuales, éticas, estéticas de los ciudadanos que, desde la política,

la ciencia, la tecnología y la cultura aseguren el desarrollo nacional con una competencia digna para la participación en acciones de relaciones internacionales.

El Sistema Educativo es un instrumento y una creación del Estado que está destinado a formar al ciudadano. En este sistema el Estado expresa su intención de formación del ciudadano mediante una adecuada estructura que permita lograr los fines planificados. Con referencia a la actividad educativa se pueden distinguir tres posiciones del Estado:

- el Estado pedagogo que legisla sobre educación o toma sobre sí la función de educar
- el Estado neutral que no legisla sobre educación y deja la tarea educacional en manos de otras instituciones no estatales
- el Estado subsidiario que acude con ayuda económica para solventar los gastos que generan otras instituciones no estatales.

Desde su iniciación como estado independiente el Estado argentino legisla sobre la educación que imparte el sistema escolar en todos los niveles y modalidades de la jurisdicción nacional y provincial, tanto en el orden público estatal como privado y subsidia a la educación que imparten otras instituciones. Sin embargo, el sistema nacional no puede desconocer las demandas de las comunidades regionales o locales que requieren respuestas diversificadas o plurales. Por esta razón, toda estructura político-jurídica del sistema educativo nacional debe posibilitar, con la flexibilidad y funcionalidad que aseguren sus leyes, que el sistema escolar concrete, a nivel jurisdiccional o local, su modelo normativo axiológico, porque la política educativa regional o local es la expresión de las múltiples características que configuran las regiones internas de un país.

### **III.5. PARADIGMAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA VIGENTES EN DIFERENTES PERÍODOS HISTÓRICOS**

Como se mencionó en párrafos anteriores, desde los comienzos de la organización nacional el Estado argentino asumió el compromiso de hacerse cargo de la educación tanto en el orden público como privado. Con anterioridad a la sanción de la constitución nacional la educación estuvo respaldada en normas jurídicas de distintos alcances, tales como reglamentos y disposiciones. A partir de 1550 a 1700 la educación estuvo centrada en la escolaridad primaria a cargo del cabildo, ayuntamiento o municipio. En otros casos estuvo a cargo de las órdenes religiosas como franciscanos, dominicos y jesuitas, quienes basaron la enseñanza en la evangelización y en el uso del idioma español como idioma obligatorio. En 1613 se fundó la primera universidad del país: la Universidad de Córdoba, a cargo de los jesuitas y dominicos, con el predominio de una concepción filosófica aristotélico-tomista.

1700–1800: La burguesía criolla adoptaba los ideales de la Ilustración. La educación se orientó hacia el comercio, la marina, la agricultura y los oficios, con carácter práctico y utilitario.

De 1800–1852: Lograda la emancipación y ante la carencia de profesionales de la educación se implementó el sistema lancasteriano que, apoyándose en alumnos monitores, intentaba compensar las desigualdades de aprendizaje con una ayuda simultánea al desempeño docente en el aula. Se trataba, no obstante, de una educación memorística sustentada en un estilo de disciplina muy rígida.

De 1853–1880: La Constitución Nacional de 1853, se refiere a la educación de manera expresa en los artículos 5, 14 y 67. El Art.5, establece que “que cada provincia deberá dictar para sí una constitución bajo un sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, que asegure la administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria...”<sup>14</sup>. El art. 14 establece los derechos de los que gozan todos los habitantes de la Nación, entre los que se consigna el derecho de enseñar y aprender. Y el art. 67 determina el derecho a

---

<sup>14</sup> MATERI LILIA Y BAHLE RUTH (1987) *Administración y organización de los Sistemas Escolares*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires. Pág. 114

elaborar el mensaje educativo como responsabilidad del Congreso de la Nación. En 1863 con la creación del Colegio Nacional de Buenos Aires con iniciativa de Bartolomé Mitre se inicia la institucionalización de la enseñanza media, que habilita al joven para su inserción en la vida social, cultural y política. Además de su finalidad educativa abarcó una finalidad sociocultural y política. En el aspecto socio-cultural la finalidad consistió en la formación de las clases dirigentes que necesitaba el país en este momento. Esto se complementó con el aspecto político orientado a la formación del ciudadano para la participación cívica política activa. En 1870, Domingo Faustino Sarmiento creó la Escuela Normal de Paraná que fue la cuna de la formación del magisterio argentino en donde se concretaba el ideal educativo en la formación de los profesionales responsables de transmitir la cultura, la conciencia nacional y la iniciación en la formación de la identidad nacional.

De 1880–1930 el paradigma vigente fue el que caracterizó a la denominada, “generación del ochenta” que centró el modelo desarrollo socio-cultural y económico en dos principios orientadores: orden y progreso. La educación tuvo un papel central en la constitución de la nación, considerada esencial para hacer del país una república. La Ley N° 1420 sancionada en el año 1884, basó su concepción ideológica en la unidad nacional, imponiendo una educación común, obligatoria, laica y gratuita para todos los niños de 6 a 14 años. El objetivo principal de esta ley orientaba a convertir a los inmigrantes en ciudadanos, por eso fue considerada y concebida como un instrumento que utilizó el gobierno para unificar un proyecto de país. Para ello es necesaria la creación de un organismo que se encargara del gobierno efectivo y la administración general de las escuelas en toda la república. Así se crea el consejo nacional de educación.

Entre 1890 y 1904 se diversificó la oferta educativa para el nivel medio con la creación de las escuelas de comercio, industrial, artística y agrícola que tienen por finalidad la formación de profesionales para una estructura económica básica. Toda esta expansión del sistema educativo alrededor de 1918, entró en contradicción con el sistema político vigente, cuando nuevos sectores de la sociedad, especialmente de la clase media, pusieron fin al régimen conservador. Este movimiento no dio origen a ninguna nueva ley, pero sí se sintió con mucha fuerza en el ambiente universitario. La reforma universitaria de 1918 generó una profunda democratización en su gobierno con la participación de los estudiantes en las decisiones de la vida universitaria y en la redacción de los estatutos

universitarios, lo que dio lugar al gobierno tripartito: un sistema de administración integrado por los sectores de estudiantes, docentes y miembros del claustro superior. En este período, en el marco de los festejos del primer centenario, se profundizaron contenidos de orientación cívico-patriótica a fin de consolidar una concepción de la identidad nacional.

De 1930 – 1955: En este período la educación alcanzó su máximo nivel de popularización y democratización en todos los niveles, lo que trajo como consecuencia la extensión de la matrícula en el sistema académico y también la creación de nuevas universidades nacionales en distintos lugares del país. Se redactaron nuevos programas educativos que respondían a la ideología política vigente.

De 1955 - 1985: Con el desarrollismo se fortalecieron las escuelas técnicas y se dio un proceso de sistematización de la enseñanza media. A partir de los comienzos de los años 60 se inició una renovación en las aulas: surgieron los cuestionamientos y empezó a fortalecerse la opción de la educación problematizadora al influjo de Paulo Freire y las nuevas corrientes pedagógicas. En esos tiempos, la preocupación pasaba por la vinculación entre la estructura social, política y económica con la política educativa. Los autores de aquella época enfatizaban la llamada pedagogía de la liberación, pero las interrupciones democráticas (1966–1973 y 1976–1983) afectaron a la educación argentina, privando la libertad de cátedra y postulando la selección de contenidos fundamentalistas y obsoletos. En el año 1978 comienza el proceso de descentralización del sistema educativo argentino con la transferencia de los servicios educativos del nivel primario a cada jurisdicción provincial, dando lugar a la diversificación de la administración del sistema educativo. Consecuentemente el Consejo Nacional de Educación pierde su función de ser organismo de control de la escolaridad básica.

La década del 80, con el retorno a la democracia, en 1983, permitió cambios y transformaciones que aún hoy continúan en proceso de evaluación permanente, porque al constituirse, nuevamente, un estado de derecho se pensó que la nueva institucionalidad alcanzaba para poder plantear una política educativa democrática, participativa, igualitaria para todos. Como respuesta a esta expectativa se convocó al segundo Congreso Pedagógico Nacional, en 1984, exactamente a un siglo de sancionada la ley 1420. El

resultado de las asambleas realizadas en todo el territorio argentino, después de muchas vueltas, en 1993, el parlamento nacional sancionó la Ley Federal de Educación 24.195, ya durante la gestión presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem caracterizada por la implantación del neoliberalismo como corriente de pensamiento que matizó el accionar político de todas las esferas, incluida la del sector educativo. La tendencia neoliberal provocó un aumento de la marginalidad y la desigualdad porque cualquier intento de invertir más en educación chocaba con las políticas de ajuste y achicamiento del gasto público.

Si bien es la época democrática en la cual la educación toma una importancia con los avances tecnológicos y los nuevos paradigmas de la educación en el mundo moderno que genera una preocupación por la educación de calidad impulsada por la globalización, también fue la época de las dos grandes crisis económicas que sacudieron al país (la de los 90 y la del 2001), dejando su marca en la vida de toda la sociedad argentina, caracterizada por otra ideología política que contempló en su articulado el fin y los objetivos generales de la educación y su adecuación para todos los niveles académicos, haciendo referencia a una formación integral del educando con vocación nacional, colocándolo como protagonista de los cambios del país.

La aplicación de la Ley Federal de Educación no arrojó los resultados esperados por no contar con la voluntad y la decisión política necesaria para llevar adelante una evaluación cualitativa objetiva que posibilitara mejorar el sistema educativo argentino en cada una de las jurisdicciones. Sin embargo, y a pesar de estas deficiencias se afianzó la idea de la calidad educativa a nivel general.

En el 2006, por decisión del Poder Ejecutivo Nacional, se sanciona una nueva Ley de Educación Nacional (LEN: 26206), que entró en vigencia, de manera simultánea con la Ley Federal de la Educación, que sin evaluación global de resultados, caducará a fines del año 2012, lo que determinó un sistema de administración y gestión escolar en el que coexisten dos planes de estudios, dos modelos de organización y administración curricular y dos modelos de definición de los estudios. Esta crisis se acentúa especialmente en el Nivel Medio.

De 2006 en adelante: La Ley de Educación Nacional (LEN: 26206) marca un nuevo rumbo en el panorama educativo argentino. Si bien la Ley pretende presentar una propuesta a favor del logro de la calidad educativa (Título IV art. 84 al 99), presenta el peligro de centrar nuevamente la administración en lo puramente normativo, con pocos enunciados sobre temas vinculados con la autonomía de gestión, incentivos y otros que promueven la calidad educativa de un sistema escolar. Entre los enunciados se consideran como desafíos a corto plazo:

- El gobierno de la educación, a través de la reglamentación del Consejo Federal de Cultura y Educación
- La creación de los Consejos Consultivos
- La aplicación de la ley en el ámbito de las instituciones escolares
- Normativa para la carrera docente
- Y ordenamiento de la educación a distancia.

En ningún momento se vislumbra cuál es el Fin y los Objetivos generales de la educación argentina, desde los lineamientos de la Política educativa fijada por el Estado a través del Consejo Federal de Educación.

Los enunciados expresan algunos títulos que podrán servir de marco para los futuros acuerdos pero no indican las metas para el corto, mediano y largo plazo. Además son enunciados que se acordaron en la reforma constitucional de 1994.

Realizando un análisis crítico del contenido de esta ley, se reconoce que en un país federal la organización institucional del sistema educativo es uno de los mayores desafíos que tiene tanto el gobierno nacional como las distintas jurisdicciones provinciales. La Constitución Nacional, tanto en su texto original de 1853 como en su texto actual resultante de la reforma de 1994, contiene los principios que deben entenderse como derechos y responsabilidades para la construcción de un orden jurídico y político de nuestro sistema educativo.

La responsabilidad indelegable del Estado en materia de educación es uno de los puntos principales que sostiene la ley. El Estado tiene la responsabilidad de asegurar el

bien común y al mismo tiempo, promueve subsidiariamente a los individuos y a los grupos para que todos accedan a los bienes y a la cultura. En el caso particular de la Educación, el Estado es corresponsable con la actividad de los individuos pero no renuncia a su labor de garantizar el bien común. En este sentido, mediante la política educativa instrumenta el pluralismo escolar permitiendo el respeto de las minorías y evitando el monopolio de la gestión educativa.

El Estado debe apoyar las iniciativas que garanticen el pluralismo de la gestión educativa y el libre ejercicio de la libertad de enseñar y aprender, evitando el estatismo que se produciría si, por el contrario, no promoviera la anulación del monopolio en materia educativa.

Sin embargo, en la actual ley de educación no queda suficientemente claro cuáles son los alcances que se le otorgan a cada nivel de escolaridad; si se le reconoce como un bien público o como un derecho personal y social. En el art. 2 reconoce a la educación como un bien público. Desde la perspectiva económica, un bien público se define como un servicio que puede ser consumido por los individuos, incluyendo a todos. Un bien público solo puede ser provisto por una entidad cuya naturaleza haga imposible la exclusión de individuos por diversos motivos. Esta entidad es el Estado.

La educación es un bien público, por lo tanto obliga al Estado a convertirse en garante de su custodia, ya que este bien es necesario para el desarrollo de la propia existencia de todos los ciudadanos. Esta es una primera definición importante expresada en el artículo 14 de la Ley.

La segunda cuestión es postular que la educación también es un derecho personal y social (Art. 2). En términos estrictamente jurídicos, un derecho personal es aquel que tiene una persona respecto de otra persona para exigir algo. En este caso, aunque no queda lo suficientemente claro en el texto de la LEN, el término “personal” podría interpretarse como referido a la “persona” o individuo, y su inserción en el art.2 quizá se hizo como respuesta a un reclamo de los sectores ligados a la educación privada, particularmente la Iglesia Católica y sus familias.

Los derechos sociales se caracterizan por la solidaridad, la búsqueda de una vida propiamente humana en la que uno se relaciona con otros, lo que supone la obligación de la comunidad de atender al bienestar de cada uno de sus miembros. Un tema discutido

desde la filosofía jurídica es la exigibilidad del cumplimiento de estos derechos, ya que en su formulación se presentan más como una intención que no incluye una información de quien es el sujeto obligado a cumplirlos. Enmarcada en la concepción de derecho social, la educación ya no solo es un derecho individual sino un derecho que supone una obligación de la comunidad y el Estado de actuar positivamente para su concreción. De los beneficios de la educación no solo se apropia el individuo sino la sociedad en su conjunto en la medida en que ciudadanos mejor preparados coadyuvan al desarrollo económico y social del conjunto. Finalmente, para reafirmar el valor de la educación como bien público, la LEN establece en el art.3, que la educación será prioridad nacional y política del Estado.

### **III.6. LA FUNCION DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA**

La educación secundaria constituye un fenómeno complejo y a la vez controvertido. Estos tiempos nos exigen respuestas y es la escuela la que debe darlas.

Históricamente, el nivel secundario se constituyó como preparatorio para las futuras clases dirigentes. La educación secundaria fue concebida como un canal de ascenso selecto y de prestigio social, vinculado frecuentemente a lo académico-propedéutico y al poder político dominante, como un instrumento para la ilustración de los hombres que integraban las elites, lo que consolida la división social del trabajo entre los que piensan y planifican la tarea y quienes tienen la función de ejecutarla, elemento que pone en evidencia las ideas de una educación diferenciada según los orígenes sociales.

La escuela primaria se convirtió en la escuela para todos porque era el único nivel obligatorio. La formación académica de la escuela secundaria, en general prepara al alumno para continuar con los estudios superiores, salvo aquellas modalidades que tienen una orientación específica como son las escuelas técnicas, que procura la formación en oficios posibilitando la inserción inmediata en el mercado de trabajo con una formación pre-profesional bien definida.

Ley Federal de Educación marcó la necesidad de extender una educación común básica y obligatoria para los estudiantes, la educación media que garantizaba ascenso social comenzó a perder vigencia, produciendo una ruptura entre la oferta y la demanda educativa. La oferta educativa, en el actual sistema del nivel medio, no es enteramente

compatible con las demandas que provienen del mercado laboral y la educación superior. Existe una pérdida de sentido: lo que en su momento era racional (formar hombres disciplinados, previsores, expertos en soluciones conocidas), hoy se vuelve totalmente obsoleto y sin demanda social.

La educación secundaria debe seguir en el escenario actual de crisis económica, social y cultural: más presupuesto, más profesores, más escuelas, más recursos didácticos, más horas y días de clases, más practicas vinculadas con lo laboral, más capacitación y actualización para los profesores, etc.

Si bien la idea de la base común era unificar y vincular, en el imaginario colectivo, esta situación se percibió como un estado en el que no había nada en común. Así cada provincia desafió su propio proyecto de organización e implementación. A ello se agregó la precarización de las condiciones laborales del personal directivo y docente y la escasa capacidad de cambio organizacional.

La extensión de la obligatoriedad y la consecuente necesidad de mejorar los niveles de ampliación de cobertura, de retención y promoción han generado problemas en la administración de la educación secundaria, tales como:

- Dificultades para garantizar el ingreso, permanencia, promoción y egreso de los estudiantes, principalmente de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social
- Dificultades operativas, económicas, financieras y de gestión para optimizar el uso de la infraestructura y los recursos existentes
- Desvinculación de la escuela con su entorno: escaso trabajo en redes; poca vinculación con el mundo productivo
- Régimen laboral y condiciones de trabajo docente poco apropiados
- Sistemas de selección y de evaluación de desempeño poco adecuados y ausencia de reconocimientos por el buen desempeño
- Baja calidad en la formación docente y escasas instancias de actualización, capacitación en servicio

A partir de estos problemas, surge una serie de cuestiones que en esta tesis se consideran de fundamental incidencia:

- Itinerario escolar de los estudiantes
- Títulos y certificaciones
- Modelo de gestión
- Infraestructura y recursos
- Desarrollo laboral y profesional
- Relaciones con la comunidad educativa
- Incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas del aprendizaje
- Expansión de la cobertura, atención a la diversidad y equidad.

Hoy el contexto general ha variado, la condición necesaria para llevar a cabo las políticas educativas, es la existencia de un proyecto social democrático a concretarse no sólo en el ámbito institucional, sino también en lo referido a la redistribución de los recursos económicos para que sea posible el desarrollo social y cultural. La búsqueda de una sociedad más justa, más equitativa implica definir una opción política basada en considerar a la educación como un factor fundamental para concretar un proyecto de país con una perspectiva económica y social distinta que ponga en primer lugar la justicia social, la igualdad y la inclusión.

### **III.7. CONCLUSIÓN PARCIAL**

El paradigma vigente desde el comienzo de la organización nacional de la república Argentina permitió reconocer al sistema educativo argentino como uno de los de mejor calidad en el contexto latinoamericano.

El modelo se ajustaba al proyecto de país, en similitud con los modelos educativos de Estados Unidos de América o de Europa, en consecuencia respondía satisfactoriamente a las demandas de la clase social cultural y económicamente activa. No se consideraba un problema ni una necesidad la inclusión sociocultural de la clase pobre o de la clase obrera que sólo accedía a la escolaridad primaria por ser el nivel de instrucción obligatorio.

Los tiempos actuales nos muestran cómo el avance de la ciencia y la tecnología generan la esperanza de un mayor acercamiento humano. Este ideal justifica la intervención del Estado y del poder político como responsables de la difusión de la educación y del conocimiento, en consecuencia, a partir de esta reflexión, puede comprenderse que cualquier desacreditación de la proyección de las decisiones políticas afecta a la educación y viceversa, toda crisis en educación repercute sobre el modelo de poder político que ejerce el Estado y su relación con el bienestar general de la sociedad.

Por ello, al hablar de la relación entre las acciones y decisiones políticas y la educación, se aprecia una configuración ética, porque la educación constituye un bien social específico que debe ser distribuido a todos por igual.

Las políticas educativas expresan conceptos con significados y categorías a partir de los cuales se construye el discurso de presentación del mensaje educativo que contiene intencionalidad para justificar las acciones. En los tiempos actuales estos discursos adoptan la lógica de los sistemas económicos, cuando se reconoce a la educación como un bien público y un servicio para todos.

Las discusiones deben centrarse en cómo resolver el problema de la eficacia y eficiencia del sistema educativo para poder reconocer la calidad de los resultados, ya que la educación se constituye como el espacio y la acción que mantiene la continuidad en el tiempo de los ideales y valores que se transmiten de generación en generación y mantienen la identidad de una nación.

## **CAPITULO IV**

### **ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACION EN LA PROVINCIA DE MISIONES: SUB SISTEMA DE GESTIÓN PRIVADA**

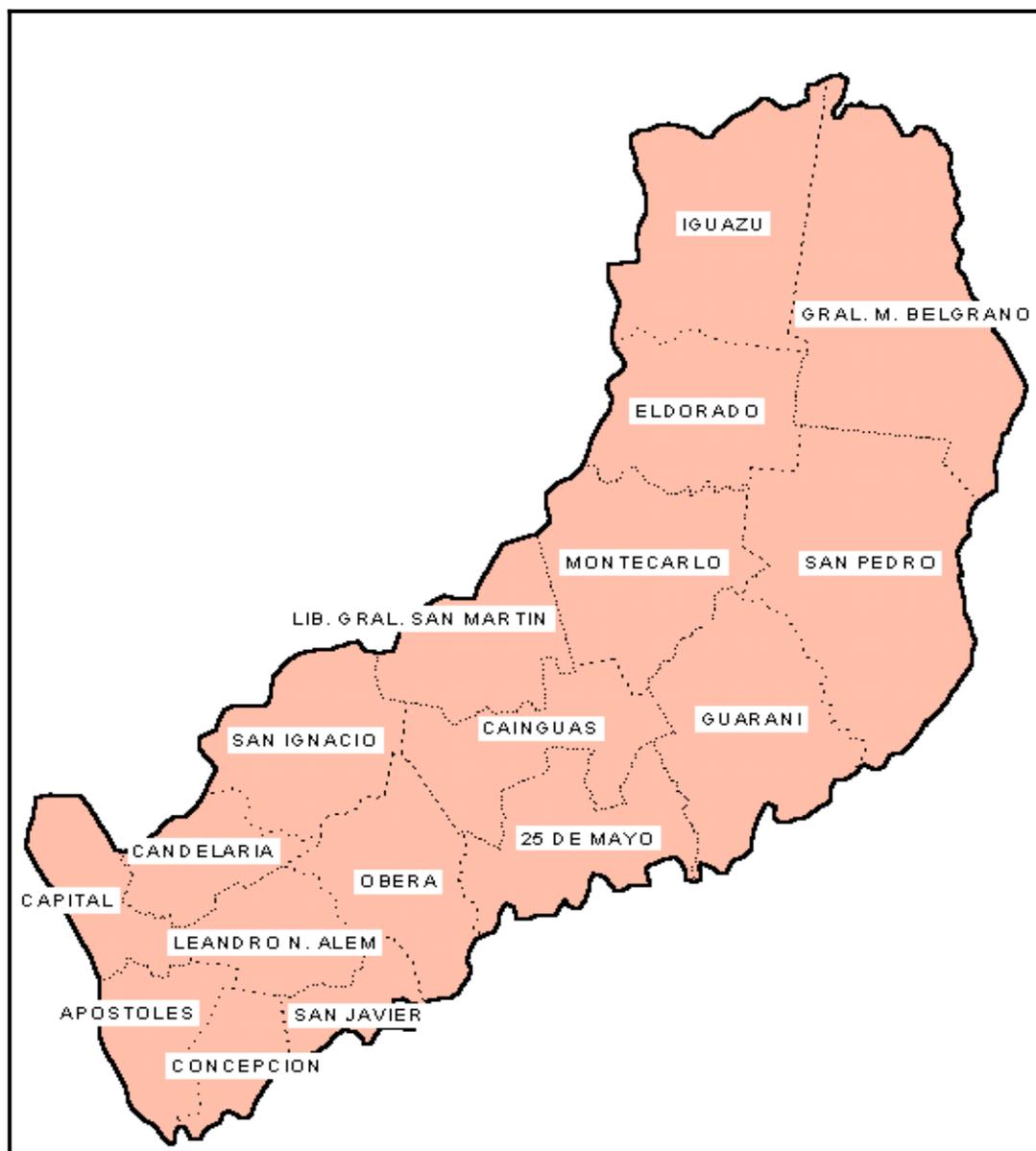
#### **IV. 1. PANORAMA EDUCATIVO DE LA PROVINCIA DE MISIONES EN EL CONTEXTO SOCIO-CULTURAL Y ECONOMICO**

El análisis de la realidad educativa de la provincia de Misiones requiere un estudio de la situación socio-económica y demográfica enraizada en la realidad educativa. Para ello se ha realizado un ciclo de visitas y entrevistas a vecinos, docentes, productores agropecuarios, empresarios y autoridades locales a fin de recabar datos permitieran tener una visión más precisa de la realidad que caracteriza a cada localidad, ya que en la extensión territorial de la provincia habita una interesante variedad poblacional de ascendencia europea en su mayoría y algunas minorías de origen asiático, que se dedican a una actividad productiva primaria diversificada.

La ubicación geográfica de la provincia, ubicada en la región nordeste de la República Argentina, influye tanto en su situación económica como socio cultural. Más del 80% de sus límites son internacionales, lindando al norte y al este con la República Federativa del Brasil, y al oeste con la República del Paraguay. Una pequeña porción de su territorio al sur limita con la provincia de Corrientes.

La superficie total es de 29.801 km<sup>2</sup> aproximadamente (el 0,8% del total nacional). La mayor parte de su superficie (70%) tiene fuertes pendientes y no son aptas para la agricultura, pero sí para la forestación. Por su ubicación estratégica es un eje de circulación de mercaderías y población por razones comerciales y socio culturales, tanto nacional como internacional. Se caracteriza por un clima subtropical húmedo. Se encuentra organizada políticamente en diecisiete departamentos, divididos en 75 municipios.

**Cuadro 1: Mapa político de la provincia de Misiones**



Fuente: Ministerio de Economía de la provincia de Misiones (2005) en *Panorama Económico Provincial* – Informe de la Secretaría de Política Económica, Gobierno de Misiones, Pág. 3

La economía de la provincia está sostenida por la actividad agraria en un 70%. En comparación con otras provincias como Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba, la actividad industrial se encuentra en un desarrollo, todavía muy limitado en la provincia de Misiones, descontando unas pocas industrias madereras, yerbateras, azucareras, cítricas y papeleras. La exportación, en gran parte, consiste en la comercialización de productos

primarios. La realidad económica influye en la educación y en la perspectiva laboral de los niños y jóvenes.

Los indicadores oficiales manifiestan que la Argentina ha logrado un favorable crecimiento en su actividad económica al cierre del año 2010. Esta tendencia a nivel macroeconómico va acompañada por un elevado índice de inflación, que hace vulnerable el sistema económico nacional.

En cuanto a la realidad económica de la provincia y del país es destacable que las economías no evolucionan siguiendo trayectorias lineales, aunque en el largo plazo el producto potencial (no observable) puede seguir senderos más atenuados y menos oscilantes. A nivel macroeconómico surgen problemas tanto internos como externos que afectan la marcha hacia un crecimiento equilibrado. En este proceso la política económica debe priorizar la consecución de determinados objetivos que encausen el desarrollo de las distintas actividades de producción para alcanzar una economía sustentable.

La economía creciente de la provincia es otro de los factores que debe tener en cuenta la educación de la provincia. Los productos primarios y productos de origen agropecuarios constituyen el 70% del total de la producción, que requiere profesionales que puedan fortalecer el sector agrario y además que pueda generar una producción industrial para competir con el mercado interno y externo. En este aspecto, resulta necesaria incorporar en los planes de educación técnica de zonas rurales una formación orientada al mundo del trabajo. La tendencia actual de los egresados de las escuelas secundarias en general manifiesta una inclinación hacia los estudios humanísticos, cuando la necesidad real debería apuntar hacia una educación orientada a la actividad productiva de la provincia. En este tema las escuelas técnicas, escuelas agrarias, agro-técnicas y politécnicas, que son los pilares para formación de los recursos humanos que la economía local requiere.

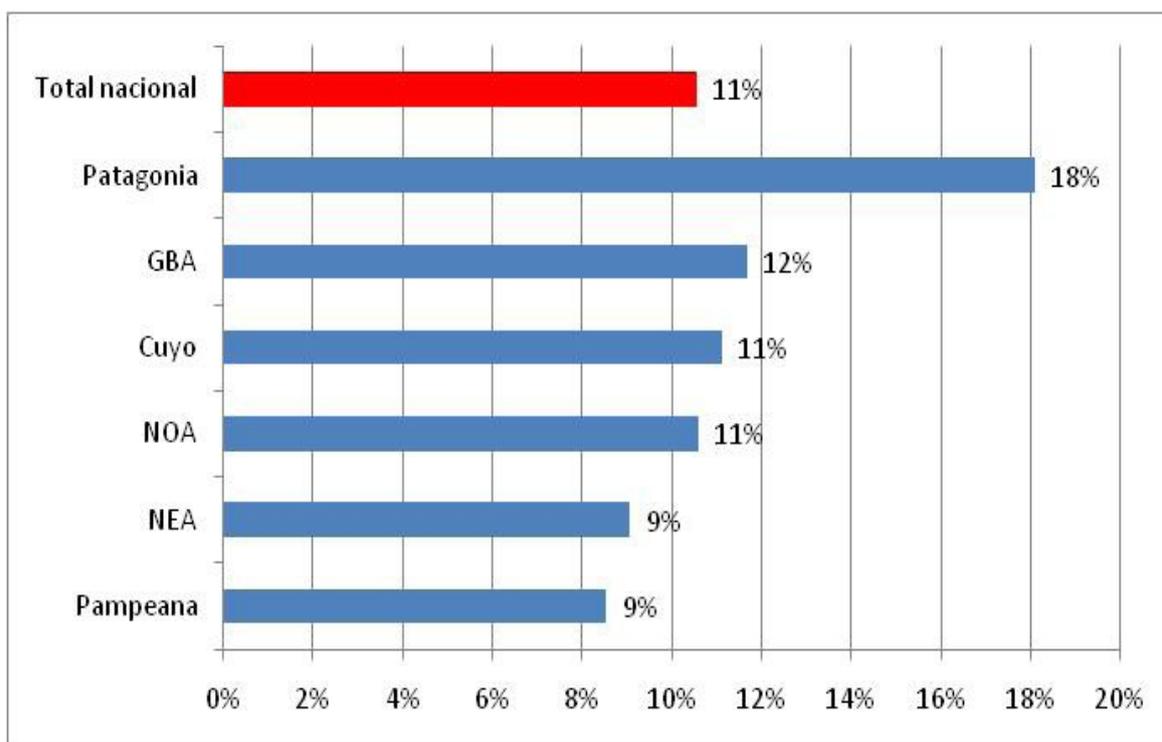
La situación socio-económica de la provincia presenta un panorama marcado por un alto índice de pobreza e indigencia, situación que la asemeja a las otras provincias de la región del NEA, como la provincia de Formosa. La provincia de Misiones está sostenida por varios programas, de procedencia nacional, de asistencia social como medio de

supervivencia de muchas familias indigentes frente a la desocupación y la falta de inclusión social. Los índices de pobreza y desocupación han marcado un leve descenso en los últimos años, sin embargo la realidad sigue siendo crítica con un 19% de jóvenes entre 19 y 25 años que se encuentran desocupados.

#### **IV. I. A. Situación demográfica**

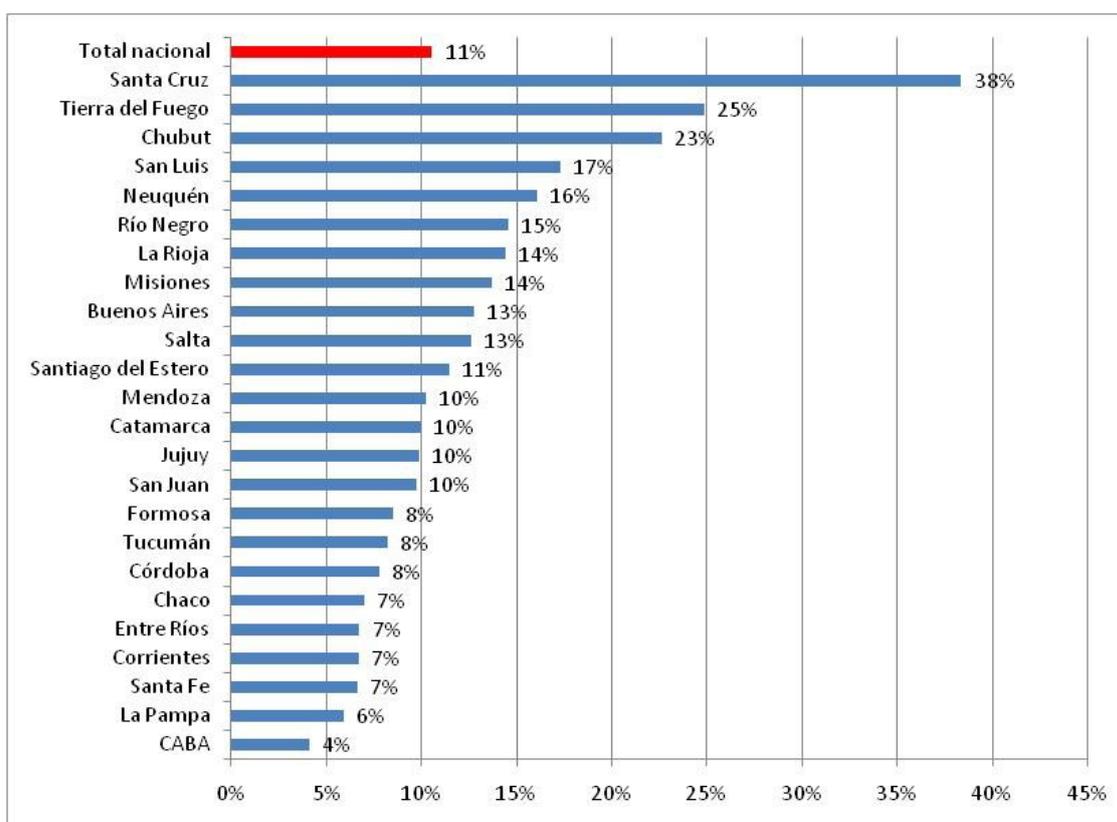
El último Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2010, nos indica un crecimiento de la población de la provincia que llegan actualmente a 1.097.829 personas y representan el 2,73% de los argentinos. Dentro de la región este crecimiento representa el 14%, por encima de la media nacional y de la región NEA, como se puede observar en los gráficos 1 y 2.

**Gráfico 1. Crecimiento poblacional por regiones: 2001-2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos de los Censos 2001 y 2010 (resultados provisorios), INDEC.

**Gráfico 2. Crecimiento poblacional por provincias: 2001-2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos de los Censos 2001 y 2010 (resultados provisionales), INDEC.

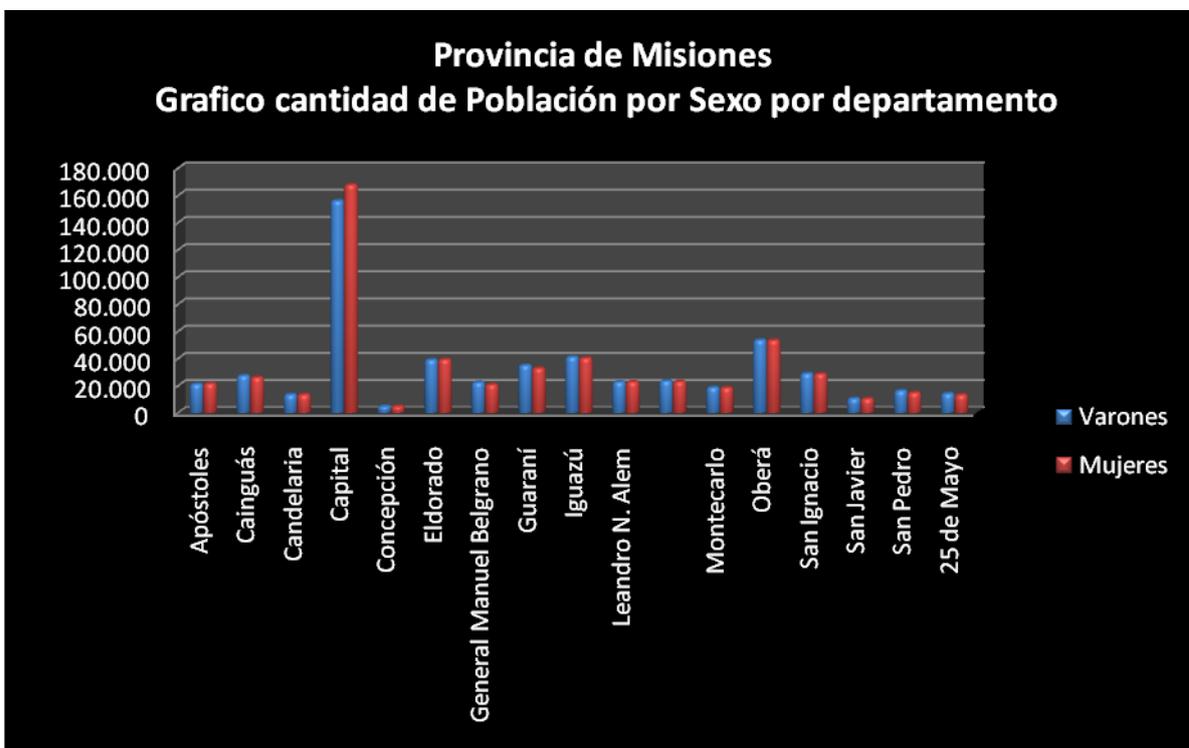
El crecimiento de la provincia de Misiones nos revela que el índice de población de la provincia es mayoritariamente joven, con una importante franja de población infantil, a lo que se debe agregar que si bien la mayor densidad de población se encuentra localizada en el Departamento Capital, con una expansión de la urbanización a la cual ha contribuido la Entidad Binacional Yacyretá. Estos nuevos espacios de urbanización han demandado no solo la ubicación de centros comerciales y asistenciales de la salud, sino también la creación de nuevas unidades educativas. Esta realidad incide notablemente en las expectativas de inclusión social y desarrollo económico.

**CUADRO 2: Población de Misiones por Departamento (Totales y discriminación por sexo)**

Departamento	Varones	Mujeres	Total de población
Apóstoles	21.015	21.442	42.457
Cainguás	27.263	26.004	53.267
Candelaria	13.372	13.341	26.713
Capital	156.032	167.707	323.739
Concepción	4.774	4.736	9.510
Eldorado	38.978	39.174	78.152
General Manuel Belgrano	22.254	20.675	42.929
Guaraní	34.926	32.772	67.698
Iguazú	41.031	40.184	81.215
Leandro N. Alem	22.597	22.674	45.271
Libertador General San Martín	23.416	22.917	46.333
Montecarlo	18.631	18.367	36.998
Oberá	53.510	53.372	106.882
San Ignacio	28.852	28.619	57.471
San Javier	10.490	10.331	20.821
San Pedro	16.258	14.792	31.050
25 de Mayo	14.098	13.225	27.323
<b><i>Total</i></b>	<b>547.497</b>	<b>550.332</b>	<b>1.097.829</b>

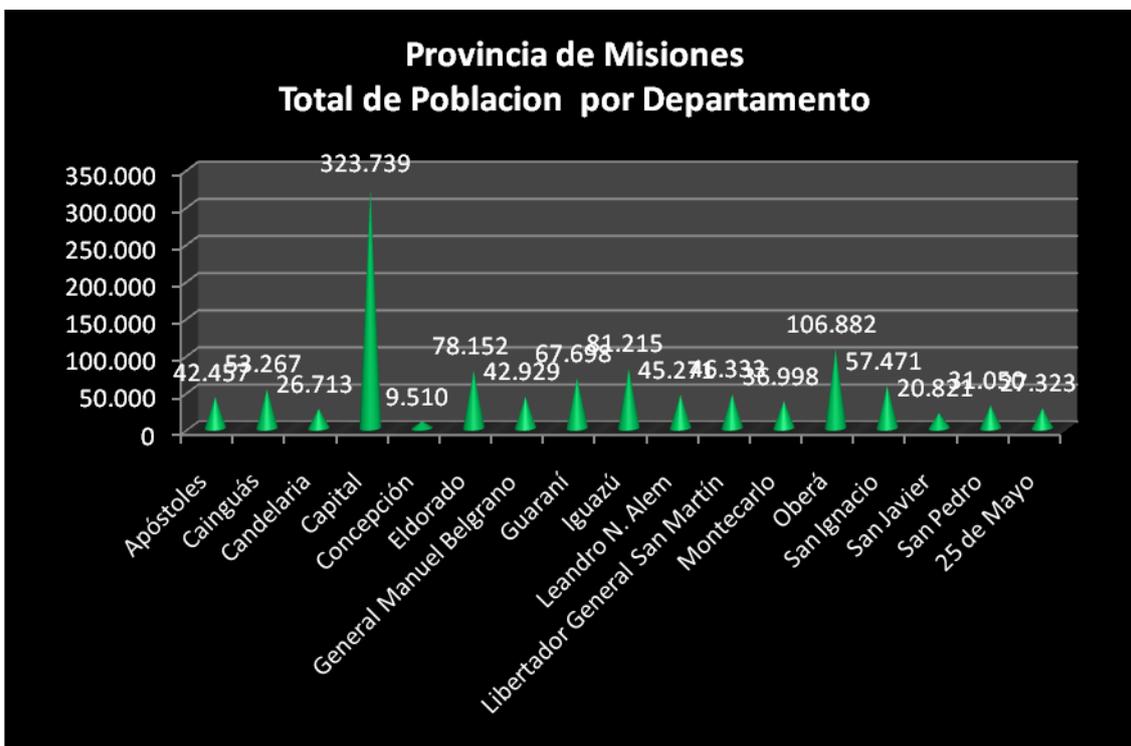
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del IPEC 2010

Gráfico 3: Población de la provincia de Misiones por sexo y por departamento



Fuente: elaboración propia en base a los datos del IPEC 2010

Gráfico 4: Población de la provincia de Misiones por departamento



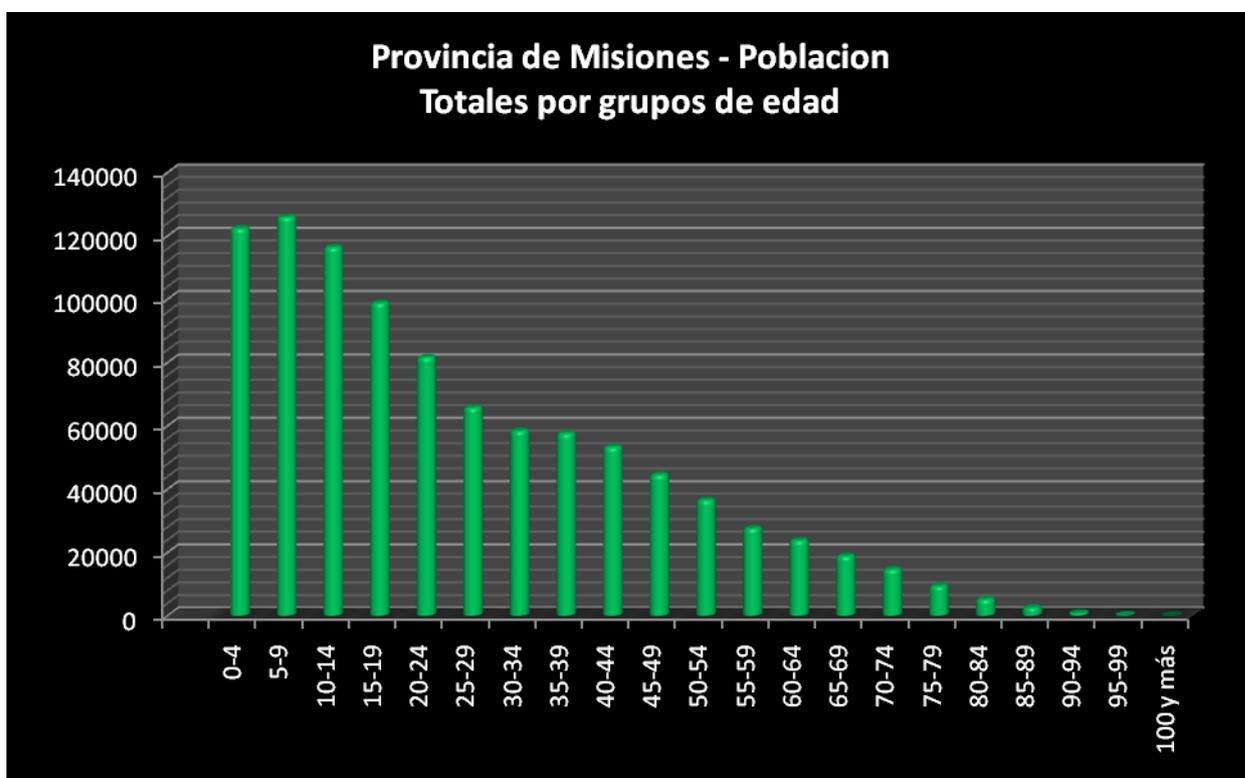
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del IPEC 2010

**Cuadro 3: Estructura de la población por grupos de edad**

Edad	Sexo		Total
	Varones	Mujeres	
0-4	62.166	60.249	122.415
5-9	63.804	62.194	125.998
10-14	59.366	57.048	116.414
15-19	50.153	48.694	98.847
20-24	40.453	41.222	81.675
25-29	32.207	33.539	65.746
30-34	28.429	30.048	58.477
35-39	28.415	29.232	57.647
40-44	26.871	26.447	53.318
45-49	22.883	21.699	44.582
50-54	18.891	17.688	36.579
55-59	14.016	13.647	27.663
60-64	11.929	11.944	23.873
65-69	9.439	9.507	18.946
70-74	7.159	7.568	14.727
75-79	4.402	5.052	9.454
80-84	2.242	3.022	5.264
85-89	1.011	1.614	2.625
90-94	372	574	946
95-99	101	160	261
100 y más	14	51	65
<b>Total</b>	<b>484.323</b>	<b>481.199</b>	<b>965.522</b>

Fuente: INDEC 2010

**Gráfico 5: Estructura de la población por grupos de edad**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del censo 2001

#### **IV. 1.B. Pobreza e indigencia**

Otro indicador que se ha tomado en consideración para conocer la realidad socio económica de la provincia es el de la pobreza y la indigencia. Si bien se ha experimentado, entre los años 2003 a 2010, una notable reducción a nivel nacional, sigue siendo un indicador determinante en realidad socio económico de la provincia.

De acuerdo con la información de la Encuesta Permanente de Hogares, la pobreza del país llega a ser 12% global en el primer semestre del 2010. La región del Noreste Argentino (NEA), a la cual pertenece la provincia de Misiones, es la que registra los peores indicadores en términos socio-económicos y se registran allí valores de pobreza e indigencia superiores a los del promedio nacional. En 2010, registra un 21,8% de la población bajo la línea de pobreza y un 6,4% por debajo de la línea de indigencia (ver Cuadro 4).



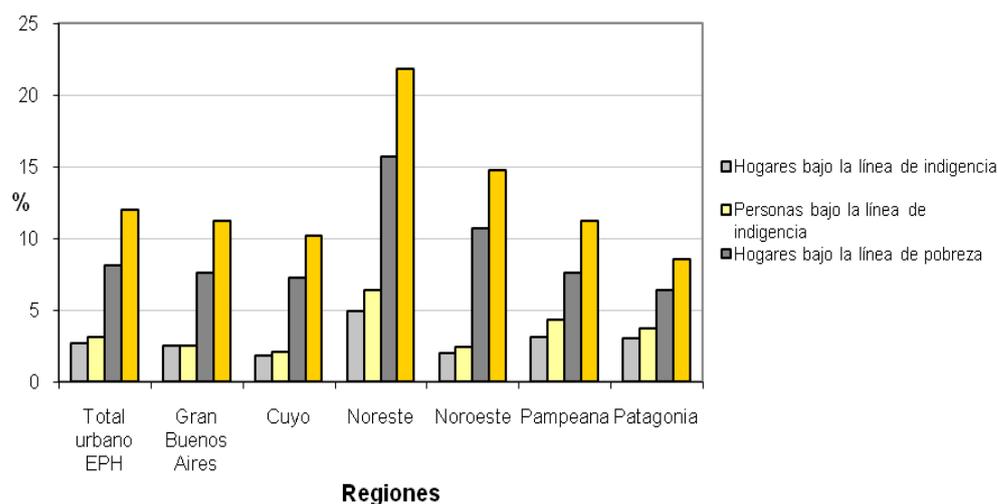
**Cuadro 4: Incidencia de la pobreza e indigencia por región - Primer semestre 2010**

Región	Hogares bajo la línea de indigencia	Personas bajo la línea de indigencia	Hogares bajo la línea de pobreza	Personas bajo la línea de pobreza
Total urbano EPH	2,7	3,1	8,1	12,0
Gran Buenos Aires	2,5	2,5	7,6	11,2
Cuyo	1,8	2,1	7,2	10,2
Noreste	4,9	6,4	15,7	21,8
Noroeste	2,0	2,4	10,7	14,7
Pampeana	3,1	4,3	7,6	11,2
Patagonia	3,0	3,7	6,4	8,5

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

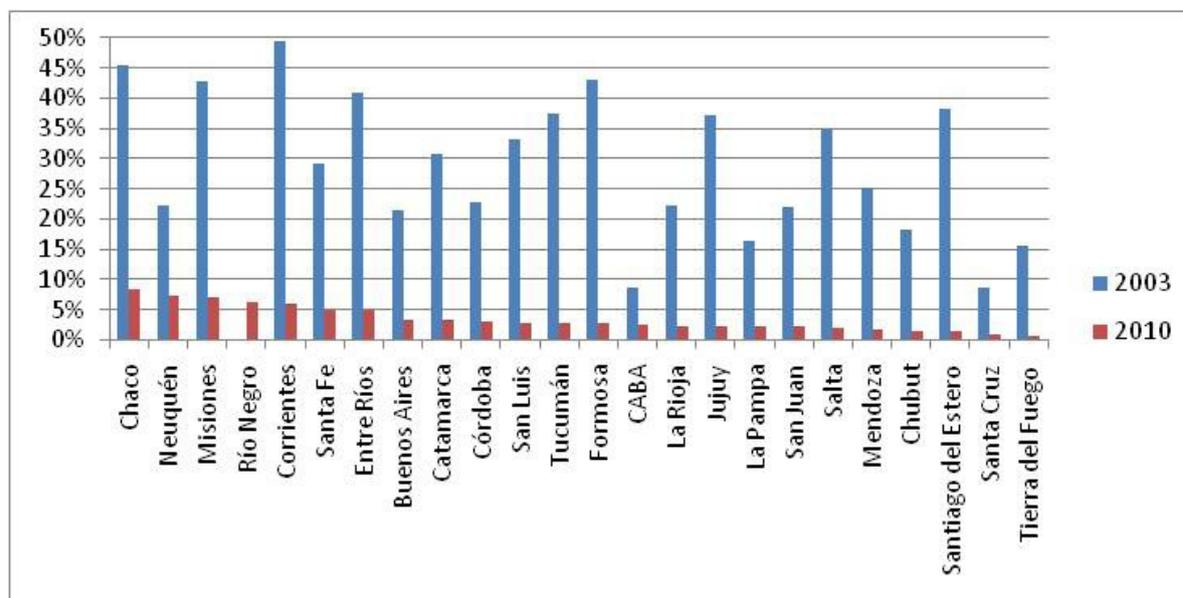
**Gráfico 5: Incidencia de la Pobreza e Indigencia**

**Incidencia de la pobreza e indigencia -  
Primer semestre de 2010**



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

**Gráfico 6: Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia por provincia: años 2003 y 2010**



Fuente: CIPPEC en base a datos de los Censos 2001 y 2010 (resultados provisionales), INDEC.

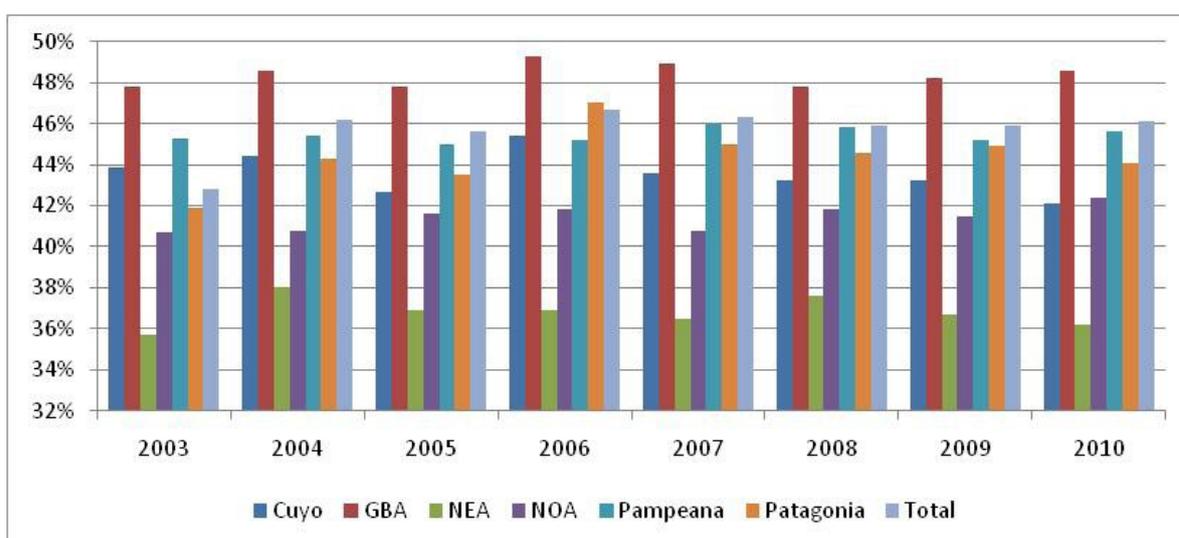
La indigencia de la población afecta tanto a la educación como al desarrollo económico de la provincia. El porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas demanda al Estado provincial la implementación de programas de asistencia habitacional y nutricional que tan solo les permiten una subsistencia igualmente precaria, con dificultades para la inclusión social, educativa y laboral.

#### **IV. 1.C. Actividad, empleo y desempleo**

En las últimas décadas la república Argentina ha sufrido varias situaciones de crisis política y económica. Lo que generó un quiebre en la continuidad del desarrollo socio-económico de distintas regiones del país, afectando la estabilidad laboral de una importante franja de la población activa. Actualmente, como resultado de la política inflacionaria, los gobiernos nacionales y provinciales realizaron el esfuerzo de diagramar nuevas políticas de desarrollo económico para el corto, mediano y largo plazo con propuestas de programas alternativos que favorecieran la diversificación de la producción en cada una de las regiones. Esta reprogramación logró que en los últimos siete años, a nivel general, la tasa de actividad mostrara un incremento. Entre los años 2003 y 2004 pasó

de 42,8% a 46,2% y, a partir de entonces, se mantuvo en valores cercanos a esos registros. En la región NEA, los valores se muestran bastante estables a lo largo de todo el período (entre 36% y 38%) y resultan notablemente inferiores al promedio nacional. El máximo valor se registró en 2004 y en 2008, momento en que la tasa de actividad llegó al 38%, como se observa en el Gráfico que aparece a continuación (Gráfico 8).

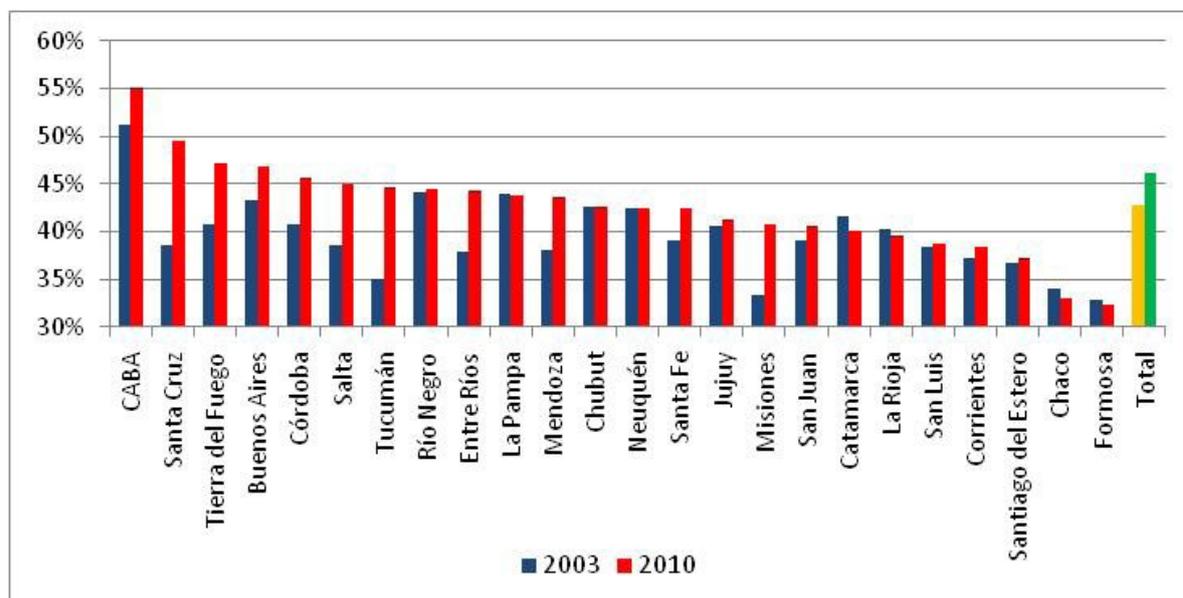
**Gráfico 8: Evolución de la tasa de actividad por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a los datos del EPH, INDEC.

En Misiones, por su parte, la tasa de actividad exhibe valores superiores a los del promedio regional en lo que respecta a la situación actual. Si se comparan los valores de 2003 y 2010, se observa un notable incremento en la tasa de ocupación de 33% a 41%, lo que indica un crecimiento superior al crecimiento registrado en las otras provincias de la región.

**Gráfico 9: Evolución de la tasa de actividad por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)**

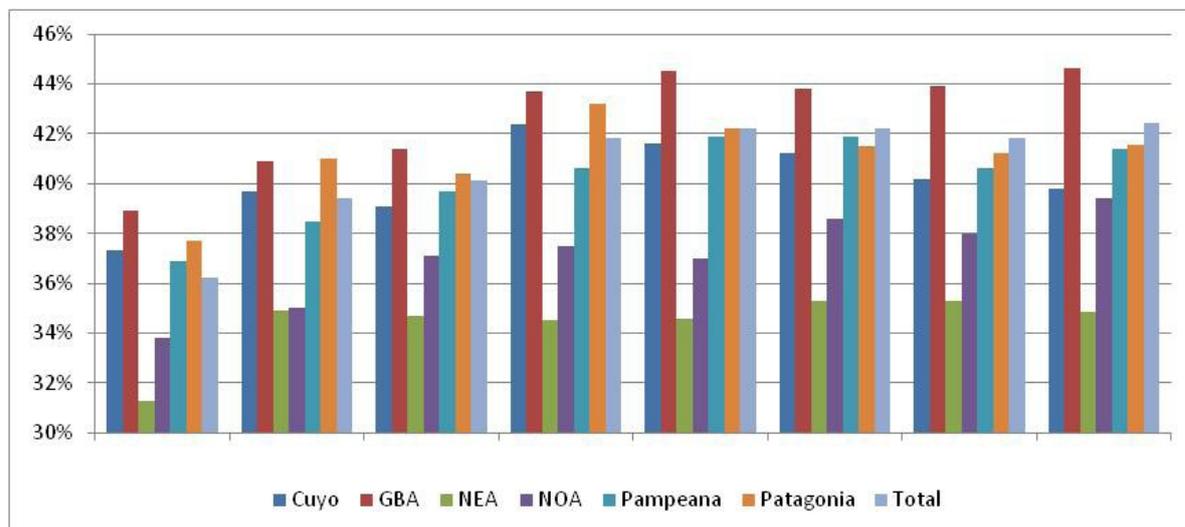


Fuente: CIPPEC en base a datos del EPH, INDEC.

Entre los años 2003 a 2010, la tasa de empleo muestra un crecimiento a nivel general en todo el país. Luego de un primer incremento notable entre 2003 y 2004 (momento en que pasa de 36,2% a 39,4%), sube progresivamente hasta llegar a 42,5% en la actualidad. El único año en que se registra un leve descenso es en 2009 (Gráfico 8). En el NEA, en cambio, se verifica un estancamiento de la tasa, que luego de aumentar de 31% a 35% en el período 2003—2004, se mantiene en 35% hasta la actualidad, valor inferior a la media nacional (Gráfico 9).

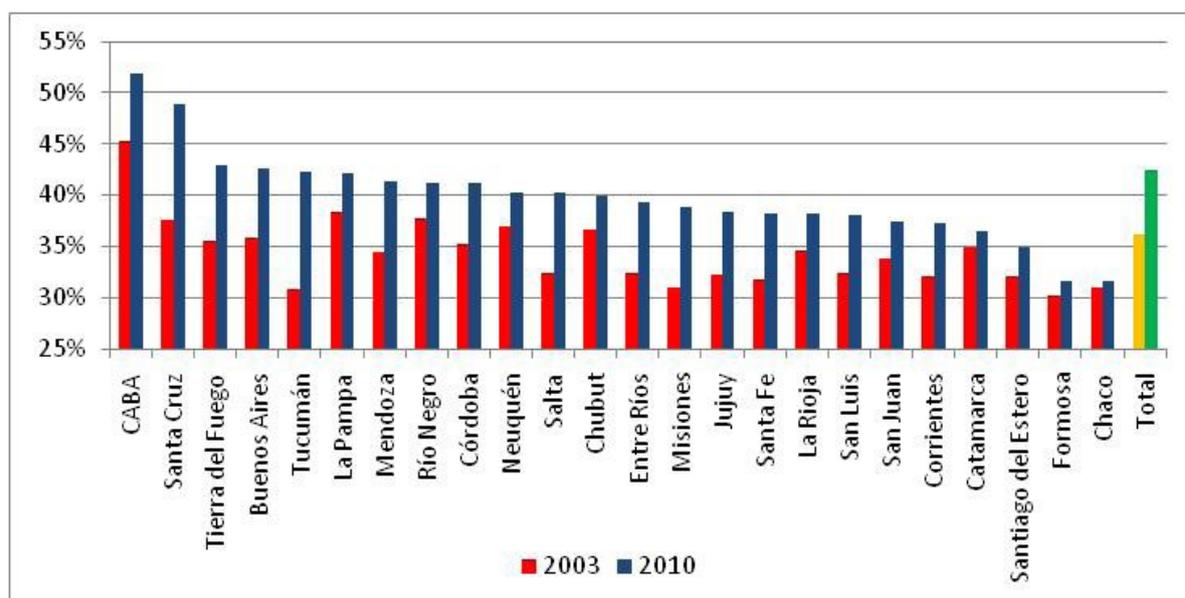
En Misiones, en particular, la tasa de empleo se ubica por encima del promedio de la región registrando un incremento superior al de otras provincias del NEA. Sin embargo, se ubica aún por debajo de la media nacional. Entre 2003 y 2010, la tasa de empleo pasó del 31% al 39% (Gráfico 10).

**Gráfico 10: Evolución de la tasa de empleo por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos del EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

**Gráfico 11: Evolución de la tasa de empleo por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)**



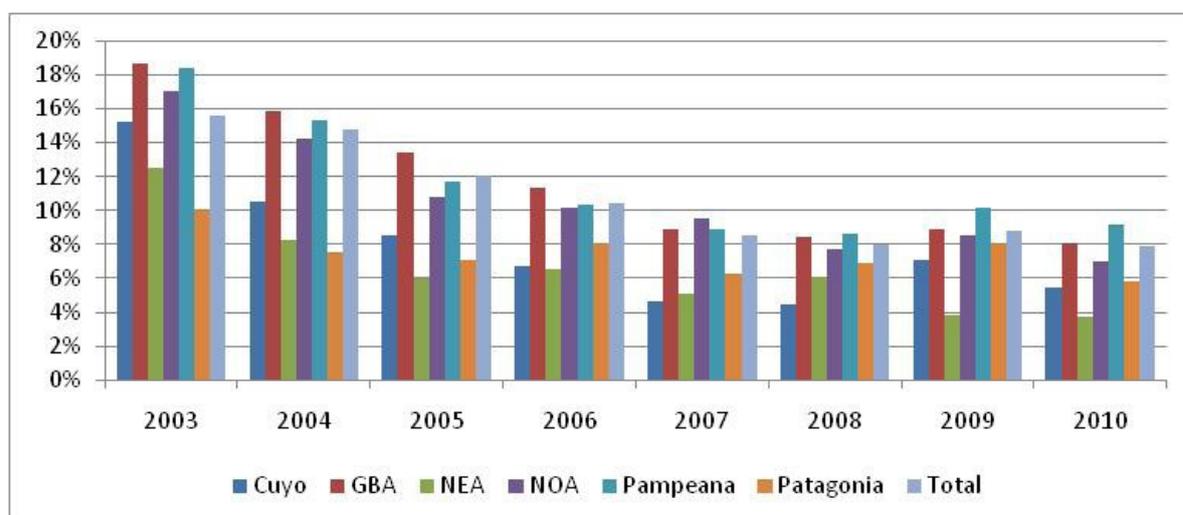
Fuente: CIPPEC en base a datos del EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003.

En lo que respecta a la desocupación, entre los años 2003 y 2010, se observa una clara tendencia a la reducción a nivel nacional: mientras que la tasa de desocupación era

del 15,6% al comienzo de ese período, bajó al 7,9% en la actualidad. Durante estos siete años, el único momento en que se verifica un aumento del indicador es en el año 2009 (Gráfico 12). En el NEA, la tasa de desocupación era inferior, en 2003, al promedio nacional, registrando un valor de 13% y mostrando una reducción sostenida que hace que la tasa se ubique en la actualidad en 4%, la más baja de todo el país (Gráfico 12).

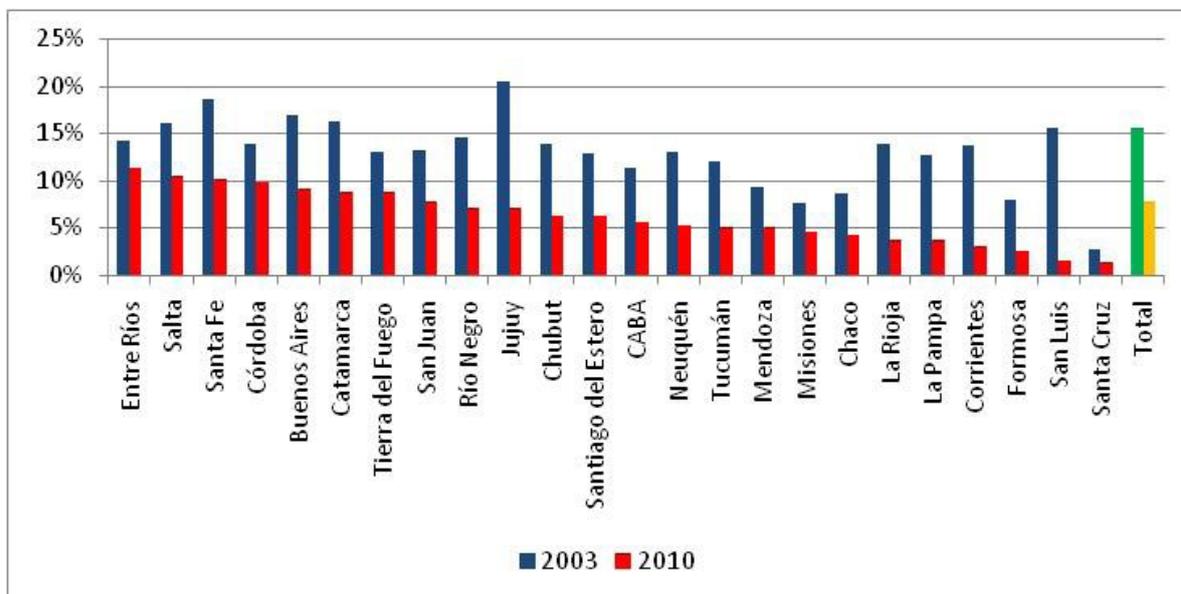
En Misiones, la tasa de desocupación se ubicaba, en el 2003, sensiblemente por debajo del promedio regional, y en el 2010, levemente por encima, aunque siempre por debajo de la media nacional. Esto da cuenta de que la reducción de la tasa en la provincia, que pasa de 8% a 5% ha tenido una menor magnitud que la de la región (Gráfico 13).

**Gráfico 12: Evolución de la tasa de desocupación por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos del EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

**Gráfico 13: Evolución de la tasa de desocupación por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)**



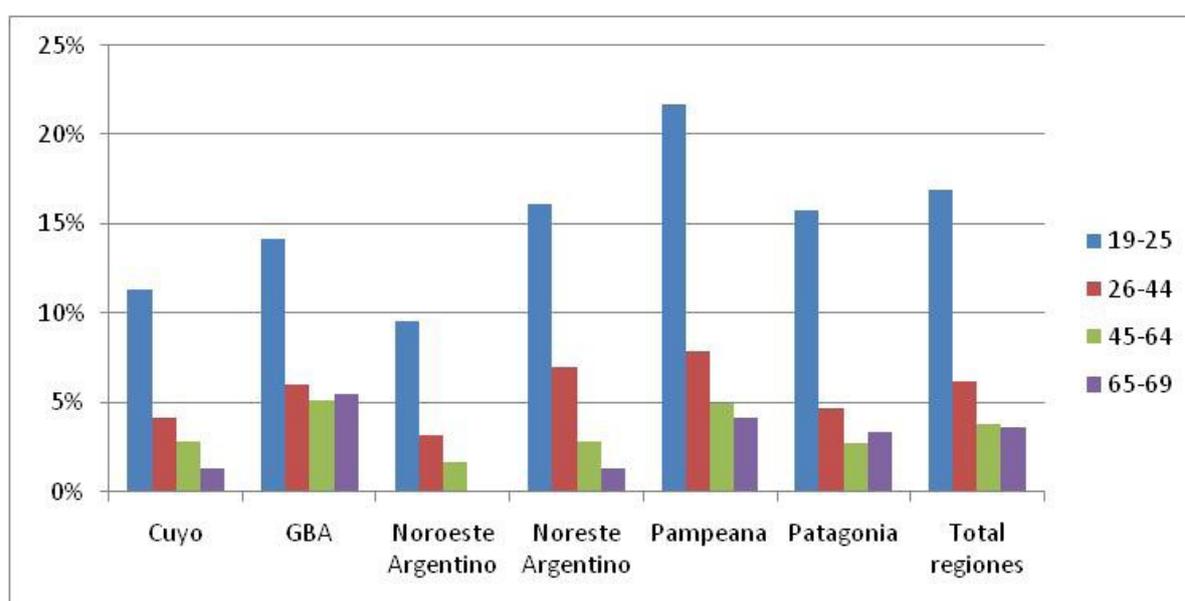
Fuente: CIPPEC en base a datos de EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003

Al analizar la tasa de desocupación por grupos etarios, se advierte que este indicador alcanza mayores valores entre los jóvenes (19 a 25 años), y que esa característica se mantiene a pesar de la reducción que muestra durante los últimos años. Así, por ejemplo, mientras que en 2010 la tasa de desocupación a nivel nacional, para personas de entre 19 a 25 años era del 17%, se ubicaba en el 6% para quienes tenían entre 26 y 44 años, en el 4% para las personas de 45 a 64 años y en el 4% para el tramo etario 65 a 69 años (Gráfico 14).

En el NEA, la tasa de desocupación por grupos etarios para el año 2010 sigue este mismo patrón, aunque los valores para cada grupo, con excepción del correspondiente a la franja 26-44, se ubican algo por debajo del promedio general. La tasa de desocupación para 2010 era del 16% para el grupo de 19 a 25 años, mientras que registraba porcentajes del 7%, 3% y 1% para el resto de los grupos (26 a 44 años, 45 a 64 años y 65 a 69 años, respectivamente (Gráfico 14).

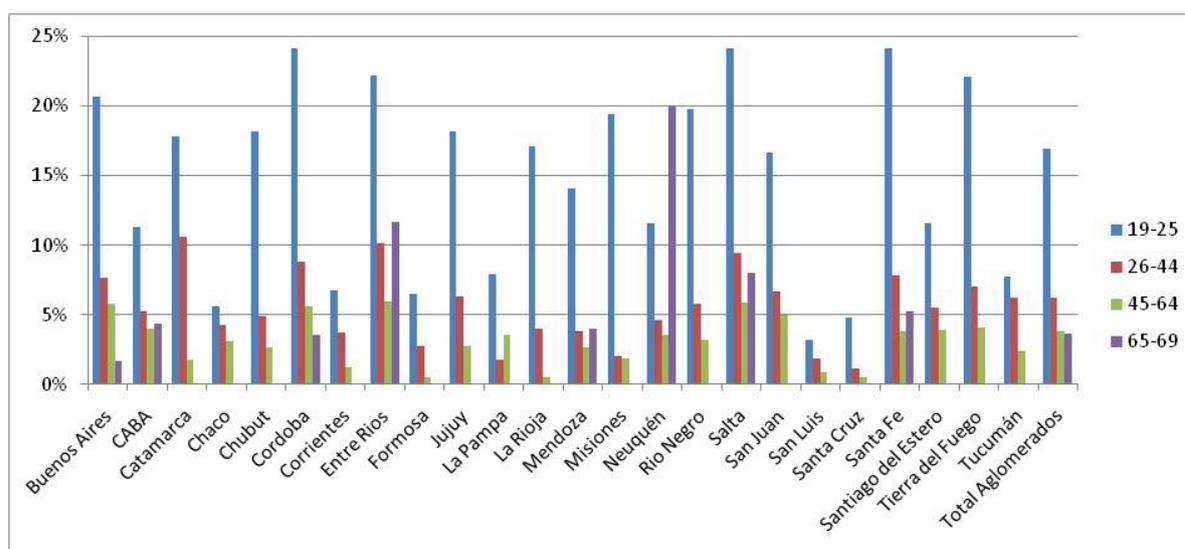
La provincia de Misiones, en particular, muestra una situación menos favorable que las demás jurisdicciones del NEA, y también con respecto a la media nacional. Actualmente, se considera desocupados al 20% de las personas entre 19 y 25 años. Para los demás grupos etarios, este indicador alcanza al 2% (26 a 44 años), 2% (45 a 64 años) y 0% (65 a 69 años) respectivamente (Gráfico 15).

**Gráfico 14: Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos del EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

**Gráfico 15. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos del EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

Frente a la realidad socioeconómica actual de la provincia de Misiones y, en consideración de su ubicación geopolítica, de las características de la población, del tipo de suelo y producción económica, se infiere la necesidad de revisar y reorientar el sistema educativo hacia la formación de recursos humanos capacitados para incorporarse al incipiente desarrollo de la producción agroindustrial y turística que posibilite la colocación de esta provincia en un polo de desarrollo con proyección no sólo local y regional, sino también a nivel nacional e internacional.

Es necesario cambiar el actual paradigma de la educación secundaria y terciaria con modalidades orientadas a la formación de técnicos que aporten conocimientos científicos y adecuado manejo de las tecnologías para avanzar hacia un desarrollo productivo, diversificado y sustentable, dando respuesta satisfactoria a las demandas del mercado laboral, comercial y cultural con intercambios de productos. Para ello vemos necesario una apertura hacia el MERCOSUR, que una oportunidad muy valiosa en cuanto al mercado laboral e industrial. Es necesario que nuestro sistema educativo contemple la formación de nuestro producto humano con asistencia técnico profesional que permita competir en el mercado laboral y productivo en el ámbito del Mercosur. También es clave brindar a través del sistema educativo el espacio de una formación profesional que los proyecte a un mayor protagonismo con una capacidad de liderazgo activo en los emprendimientos productivos de la región.

Una de las vías de acceso para efectivizar esta posibilidad de crecimiento y de inserción laboral estable que, obviamente redundará en la calidad de vida de cada individuo y de la franja de la población desocupada o sub ocupada puede ser encarada desde las instituciones educativas de gestión privada apelando a sus facultades y capacidad de autonomía de gestión.

## **IV.2. ADMINISTRACION DEL SUBSISTEMA DE GESTION PRIVADA DE LA PROVINCIA DE MISIONES: ANTECEDENTES**

Los antecedentes de la educación privada en Argentina se remontan al período del virreinato, época en que existían las denominadas escuelas del rey y las del cabildo, con un sistema educativo traído de España. A ese modelo la iglesia católica, a través de las órdenes religiosas de los jesuitas, franciscanos y dominicos, sumó su aporte a la educación privada con la creación de escuelas en las que se enseñaba y universidades. Cabe recordar, sin embargo que el reconocimiento oficial de los planes de estudio, carreras cursadas y títulos otorgados en las instituciones de enseñanza privada necesitaba contar con el aval del Estado porque no tenían autonomía administrativa para la gestión. Las escuelas privadas estaban adscriptas al régimen oficial de enseñanza estatal hasta la sanción de la ley 13047/1947, que regula la organización y administración de las escuelas privadas.

### **IV.2.A. Consejo Gremial de Enseñanza Privada**

El Consejo Gremial de Enseñanza Privada, creado por su artículo 27 de la mencionada ley, funciona en el ámbito del Ministerio de Educación. Este consejo estuvo formado por doce miembros de los cuales; cuatro representantes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública; dos representantes de la Secretaría de Trabajo y Previsión; dos representantes patronales de los establecimientos adscritos a la enseñanza oficial; un representante patronal de los establecimientos libres de enseñanza secundaria y las academias particulares; tres representantes del personal (uno por los profesores, uno por los maestros y uno por el restante personal). El Consejo Gremial está presidido por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo Nacional aunque actualmente, y por delegación expresa, la designación es efectuada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Según el artículo 31 el Consejo Gremial de Enseñanza Privada tiene como atribuciones: fiscalizar el cumplimiento del contrato de trabajo en el ámbito de las escuelas privadas conforme a lo establece la presente ley y resolver las cuestiones relativas al sueldo, estabilidad, inamovilidad y condiciones de trabajo del personal, que no están explícitamente contempladas en el Estatuto Docente.

#### **IV.2.B. Alcances de la ley 13047**

Con la transferencia de los servicios educativos de la nación a las provincias se han producido cuestionamientos acerca de la vigencia de la ley y de la necesidad de mantener en funcionamiento al Consejo Gremial de Enseñanza Privada. Algunos juristas entienden que al producirse tales transferencias, como los institutos de gestión privada dejaron de estar adscriptos o incorporados al régimen oficial de enseñanza, al quedar sometidos a las legislaciones provinciales hipotéticamente se pensó que se dejaba de estar comprendidos en la ley 13.047 para las escuelas de gestión privada y a la ley 14.473 para las escuelas de gestión estatal.

Si bien la última conclusión relativa a la ley 14.473 es cierta, se puede discentir con los demás, porque todos esos convenios contienen una cláusula similar por la cual las provincias se comprometieron a garantizar los derechos emergentes de la normativa nacional sobre la materia, es decir garantizar la vigencia de la Ley 13.047.

Aún así, si bien las dos leyes nacionales podrían ser modificadas por algunos decretos para adecuarlos a la legislación escolar de cada provincia, los contenidos de la ley 13.047 no podrían ser desconocidos ni modificados por cuanto integran la legislación laboral argentina para los docentes que se desempeñan en el ámbito de la gestión privada.

Debe tenerse en cuenta que toda la doctrina constitucional y la jurisprudencia están acordes en que la legislación laboral y previsional ha sido delegada por las provincias a la Nación, según surge de los artículos 14 bis y 75 inc.12 de la Constitución Nacional. Su sanción es una atribución exclusiva del Gobierno Federal que no puede ser ejercida por las provincias ni por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta atribución indelegable podría chocar de alguna manera con las otorgadas a las provincias por los art. 5, 121 y 122 de la Constitución Nacional, en cuya virtud aprueban estatutos y normas laborales para sus docentes estatales, los cuales en virtud de lo determinado por las leyes 13.047, 24.049 y 24.195, deben regir también para los docentes de los institutos de gestión privada, siempre que tales disposiciones no alteren la naturaleza de la relación de empleo privado que los vincula con los propietarios de esos institutos según lo que establece el art.31 de la ley 13.047.

Por tal motivo se ha considerado la necesidad de contar con un organismo como es el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, con competencia suficiente para distinguir, en los campos de aplicación de las normas, según su propia naturaleza. Es decir, cuando corresponden sólo al sector privado, cuáles son propias del Gobierno Nacional y cuáles atribuciones están reservadas a las provincias.

Una tarea tan compleja no puede quedar librada al resultado de negociaciones colectivas a celebrarse en las veinticuatro jurisdicciones locales a riesgo de que incluso pudieran contradecirse. Es necesario posibilitar que un ente delegado por el Gobierno Nacional con suficiente competencia jurídica, pueda homogeneizar criterios y armonizar las diversas posiciones que al respecto se susciten.

Si bien la legislación laboral a la que están sujetos los establecimientos oficiales transferidos por la ley 24.049, está referida al régimen de trabajo de los docentes de gestión estatal, por pertenecer a la administración pública de cada provincia y, por ende, excluidas de la ley de Contrato de Trabajo, ese régimen oficial no puede ser aplicado automáticamente a los docentes privados. Puesto que los Estatutos del Docente de cada jurisdicción rigen para ellos con carácter subsidiario, debido a la equiparación consagrada en el art. 11 de la ley 13.047 y con las limitaciones que surgen del texto de su art. 31, inciso 1, las que deben ser consideradas caso por caso, por aquel organismo de aplicación.

Esta interpretación respetuosa de nuestro sistema institucional ha sido recogida por el Congreso Nacional al sancionar la ley N°23.838, el 9 de octubre de 1990, que reconoció a las provincias la facultad de incorporar a los docentes privados a sus propios sistemas previsionales en igualdad de condiciones con los docentes oficiales de su jurisdicción. Además también modificó el Estatuto del Docente Privado, cuyo personal debía aportar al Sistema Nacional de Seguridad Social para que tales docentes pudieran jubilarse por los sistemas provinciales que los admitieran. Para dar cumplimiento a estos acuerdos del Congreso Nacional, en la provincia de Misiones la administración de los institutos de enseñanza privada están controlados por el Servicio Provincial de Enseñanza Privada. Y los aportes previsionales van a la caja del sector docente del Instituto de Previsión Social de la provincia.

#### **IV.2.C. La necesidad de adecuar la Ley 13047**

De todo lo expuesto se infiere la necesidad de mantener el cuerpo normativo de la ley 13047, adecuándolo a la realidad actual de cada jurisdicción provincial. Para fundamentar este argumento conviene remitirse a los antecedentes de la mencionada ley y del Consejo Gremial de Enseñanza Privada, y reconocer su contribución al desarrollo del sector de la educación de gestión privada en todo el país y los beneficios que sus reglamentaciones significaron. Si bien, como ya se ha visto, muchas de sus normas han sido modificadas por leyes posteriores, conviene que lo esencial de la ley mantenga su vigencia. Esta es una labor que el sector debería encarar con prioridad. En cuanto a la constitución y organización del Consejo Gremial deberían efectuarse algunas reformas absolutamente necesarias:

- Mientras los institutos comprendidos en su competencia integraban la jurisdicción nacional, tenía sentido que el Consejo Gremial manejara todos los asuntos que se le confiaran desde la Capital Federal.
- Hoy es indispensable que, el Consejo Gremial, mediante acuerdos con las provincias establezca delegaciones regionales que funcionen como un sistema integrado al servicio de enseñanza privada de la provincia.
- Este pedido se funda en la necesidad de que las escuelas de gestión privada cuenten con un servicio de supervisión para las distintas áreas que provengan de este consejo gremial.
- Promover un acuerdo en el Consejo Federal de Cultura y Educación para que las escuelas de gestión privada tengan su representación avalada por el Consejo Gremial, para la instrucción de los sumarios conforme establece el artículo 13 de la ley 13.047.

#### **IV.2.D. Antecedentes del subsistema de educación privada en la provincia de Misiones**

En la provincia de Misiones el antecedente data de la llegada de la Congregación del Verbo Divino a estas tierras. En 1903 se creó el Colegio San Miguel, a cargo de la Congregación del Verbo Divino, en 1904 el Colegio Santa María a cargo de las Siervas del Espíritu Santo, ambos en la ciudad de Posadas. El colegio San Miguel dejó de funcionar en 1929 para reabrirse en 1937 bajo el nombre de Colegio Roque González, por iniciativa del P. Jorge Kémerer, quien posteriormente fuera el primer Obispo de la Diócesis de Posadas.

Como dato ilustrativo cabe señalar que a partir de 1960, por iniciativa del mismo Mons. Kémerer, se creó el Instituto Superior del Profesorado Antonio Ruiz de Montoya, para la formación de docentes para el nivel medio con una formación humanística cristiana. Además se crearon escuelas primarias anexas a las parroquias, escuelas de nivel medio como el Instituto Arnoldo Janssen y Bachillerato Humanista y otras instituciones destinadas a brindar servicios educativos a una franja de la población con necesidades especiales como las personas no videntes y los aborígenes, para quienes se han creado escuelas bilingües. Estas escuelas de gestión privada fueron reconocidas no sólo en la organización pedagógica sino también financiera por la Superintendencia Nacional de Educación Privada SNEP y el Consejo General de Educación de la provincia hasta la creación del Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM), organismo creado por Ley N° 2987/92, que se hizo cargo del control pedagógico y financiero de los diferentes institutos de enseñanza pública de gestión privada que funcionan en el territorio de la provincia de Misiones.

Actualmente de las 11.279 escuelas de gestión privada en el país, 189 (ciento ochenta y nueve) instituciones educativas de gestión privada funcionan en la provincia de Misiones, supervisadas por el Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEPM), que brinda servicios educativos para todos los niveles: Inicial, EGB-Escolaridad general Básica, Nivel medio-polimodal y nivel Superior Terciario-no universitario, destinados a 60.000 estudiantes; de los cuales 6.100 alumnos pertenecen al Nivel Inicial; 36.300 a la escolaridad general Básica-EGB-; 9.000 al nivel Medio o Polimodal; entre los debemos considerar las Escuelas para Familias Agrarias-EFAS- con un régimen especial de

alternancia escolar; 6.400 al nivel Superior Terciario y 2.100 en cursados para sistemáticos de capacitación laboral. Del total de centros educativos sólo 60 (sesenta) no responden a una orientación confesional, sino que pertenecen a entidades civiles, las demás-119 instituciones son confesionales.

Desde su transferencia de la nación al estado provincial, la gestión del sistema educativo en la provincia de Misiones está a cargo del Consejo General de Educación y el SPEPM (Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones), organismo habilitado para el control de gestión pedagógica y financiero- económico de la totalidad de unidades educativas confesionales o laicas, de cualquiera de las modalidades de enseñanza y niveles de escolaridad, que funcionan en la provincia de Misiones. El mismo se encuentra legitimado por la ley 2987. Según esta ley el Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (S.P.E.P.M.) funcionará como órgano descentralizado en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la provincia y ajustará sus funciones, objetivos y finalidades. Desde los primeros artículos de la ley podemos encontrar los principios esenciales de la gestión privada en la provincia de Misiones como siguientes:

- El SPEPM tendrá por misión ejecutar las políticas de la provincia en materia de educación pública de gestión privada. Y es el responsable de velar por todo lo concerniente a la asistencia, reglamentación y supervisión de los establecimientos educativos de gestión privada y la determinación del régimen de aportes y control de su inversión, sin perjuicio de la competencia del Tribunal de Cuentas.
- El Estado provincial garantiza el funcionamiento de los institutos de enseñanza creados por iniciativa privada que aseguren la formación integral del educando y la promoción, difusión y transmisión de la cultura y del patrimonio común de los valores de nuestra nacionalidad.
- El Estado provincial reconoce el derecho de los padres a elegir la educación para sus hijos y las escuelas que la impartan; la facultad de las personas físicas y jurídicas para crear institutos de enseñanza y a éstos, el derecho a la coparticipación económica para el financiamiento de la educación, en las condiciones que establece la presente ley.
- Anualmente la ley de Presupuesto General de Gastos de la provincia establecerá el que corresponda al Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones.

La educación privada está muy presente en la provincia de Misiones y, en casi todas las localidades, la presencia de las escuelas privadas juega un rol muy importante en la formación de la ciudadanía, ya que alrededor de un 20% del alumnado está siendo formado en las escuelas de gestión privada, como se podrá observar en el siguiente cuadro comparativo.

El Consejo Gremial de enseñanza Privada, sobre la doctrina del art. 20 bis de la ley 13047, en su resolución N°66/92 ratificó la plena vigencia de la ley 13047 en todo el país y para todos los niveles de enseñanza.

También lo ha reconocido el Convenio Marco sobre Educación Pública de Gestión Privada suscripto por unanimidad de los integrantes del Consejo Federal de Educación y Cultura en su resolución N°119/99 que dispuso que los representantes oficiales, en el Consejo Gremial, fueran propuestos por las provincias y, para ello se tuvo en cuenta, en primer lugar, la equiparación del status de los docentes del sector de escuelas de gestión privada al de los docentes que se desempeñan en el orden estatal de cada jurisdicción.

En segundo lugar se vio la conveniencia de mantener al Consejo Gremial de Enseñanza Privada como ámbito de convergencia y articulación de diferentes estatutos particulares (art. 27). Además del registro de establecimientos privados y su clasificación en diferentes categorías, como también el régimen de aporte estatal (art. 22 a 25), el régimen de becas obligatorias (art.26), la distribución de los ingresos a efectos del pago de sueldos, sobre cuya base está fijado actualmente el régimen de aranceles. Los sueldos del personal están equiparados al de los docentes del orden oficial fijados en cada jurisdicción provincial.

La ley 13.047 ha sido una de las elaboraciones del derecho del trabajo más originales y perdurables de todas las sancionadas a partir del año 1947. Su necesidad y actualidad han sido confirmadas al producirse la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias, todos los convenios suscriptos en cumplimiento de la ley 23.049 han obligado a las provincias a mantener los derechos reconocidos por la ley 13047.

Otro argumento tiene que ver con la época en que fue sancionada esta ley, eran momentos en que se estaba gestando la modernización de la legislación laboral y se sancionaban los primeros estatutos profesionales promoviéndose la concertación empresarial-sindical por la vía de los convenios colectivos de trabajo, dando lugar a lo que se denominó el nuevo derecho. En ese marco se propuso regular el contrato de trabajo del personal de los establecimientos de educación privada mediante normas específicas que las distinguieran del estatuto del empleado de comercio. La aceptación de esta ley no resultó fácil porque tuvieron que salvarse dificultades como: la adaptación del derecho administrativo al ámbito de instituciones privadas, a la que se agregaron otras como el dinamismo de los procesos educativos y la armonización de los contenidos de un estatuto orgánico con las necesidades e innovaciones de la labor docente. Esta realidad determinó que debía arbitrarse un sistema abierto que diera respuesta de manera inmediata a las necesidades normativas que se fueran produciendo. La participación estatal quedó justificada por la necesidad de controlar el destino de la contribución para el pago de sueldos al personal de los establecimientos educativos de gestión privada.

#### **IV. 3. ESTRUCTURA EDUCATIVA DE LA PROVINCIA DE MISIONES**

La estructura educativa de la provincia de Misiones originariamente, está fijada en el Capítulo IV de la Constitución de la provincia, sancionada en 1953, donde se establece que el organismo competente para el control del sistema educativo es el Honorable Consejo General de Educación, con dependencias organizadas como organismos autárquicos, destinadas a las distintas funciones que el sistema desarrolla. Actualmente, como en todo el resto del país, cada jurisdicción provincial ejerce el control normativo, pedagógico y financiero de los niveles: Inicial, Primario, Secundario y Terciario desde el Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología.

A partir de la transferencia de los servicios educativos al ámbito provincial se sintió la necesidad de crear un organismo que se encargara de regular y controlar el sub sistema

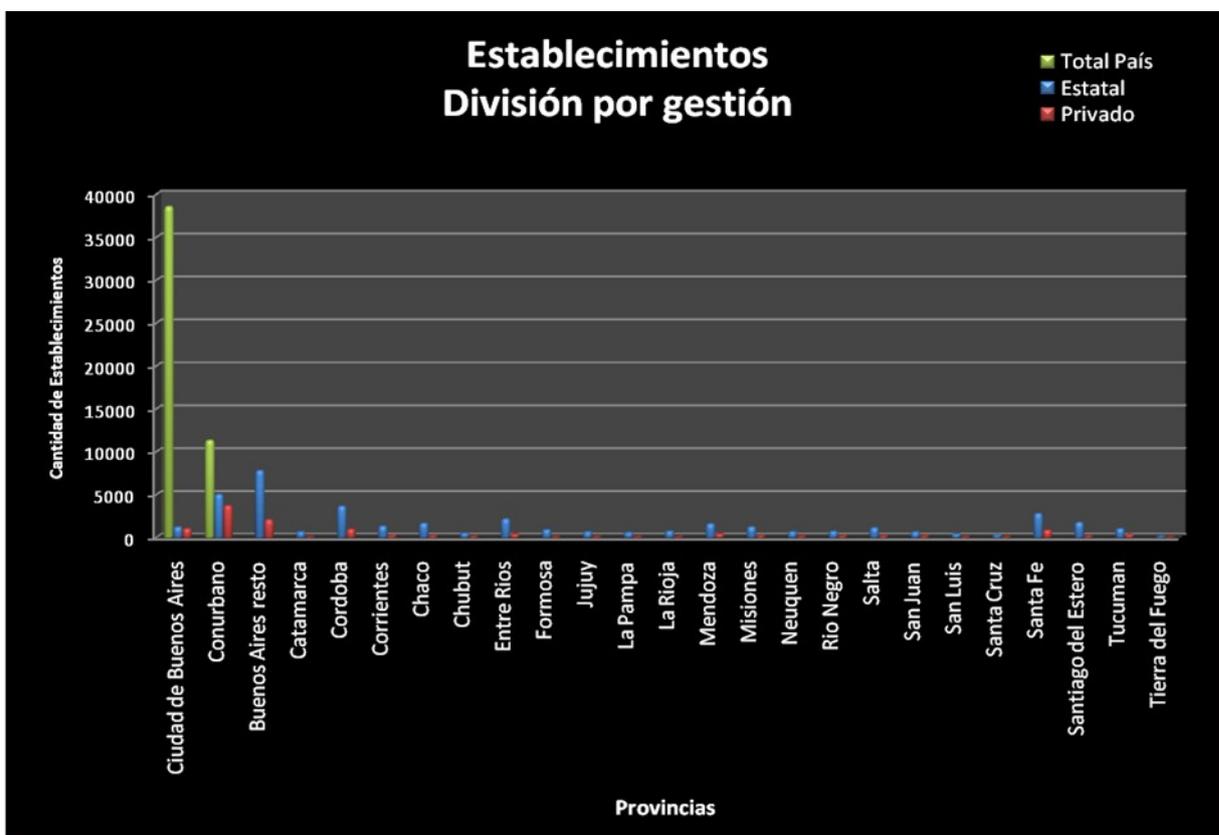
de gestión privada, en 1992 por ley No 2987 se creó el Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM).

En general, tanto para el sector estatal como para el sector privado las unidades escolares están clasificadas según:

- orden de dependencia estatal o privada,
- zona de ubicación: urbanas y rurales,
- modalidad: común, especial, técnica, artística;
- niveles: inicial, primaria, secundaria, terciaria;
- matrícula: de primera, segunda o tercera categoría.

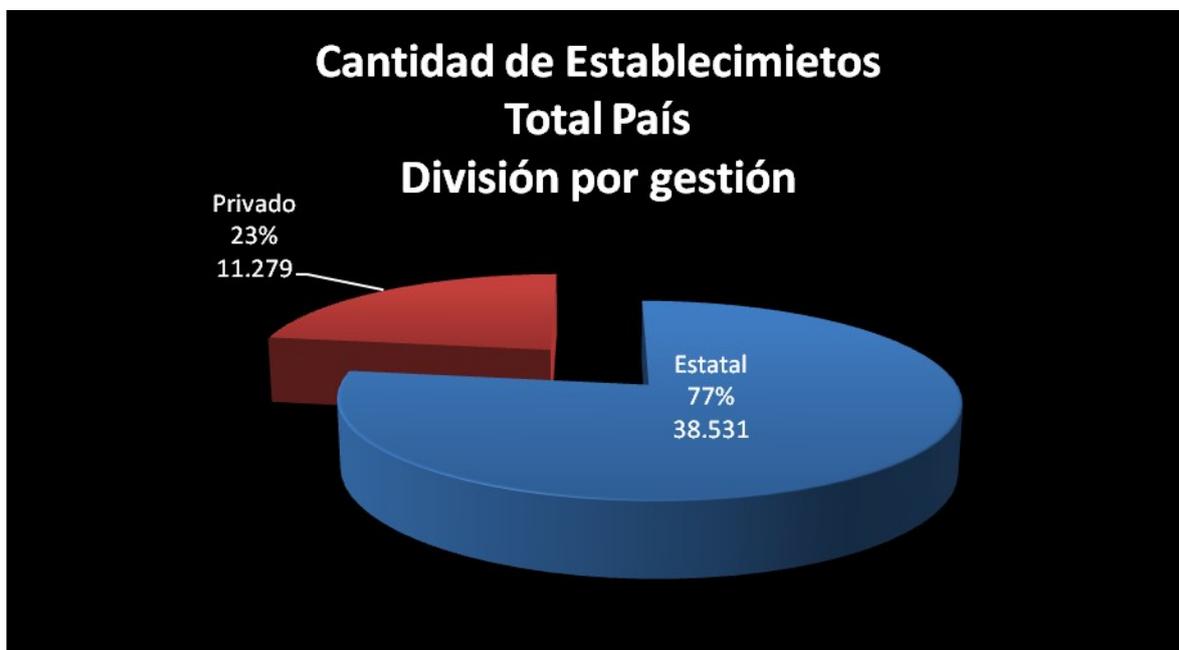
Esta estructura se puede apreciar en los diferentes cuadros y gráficos que se presentan en este capítulo.

**Gráfico 16: Establecimientos distribuidos por gestión según división política**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del IPEC

**Gráfico 17: Cantidad de establecimientos por gestión**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del IPEC

**Gráfico 18: Cantidad de establecimientos por gestión – provincia de Misiones**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del SPEPM

En la provincia de Misiones según los datos del año 2008, se registra una población de 329.500 personas en edad escolar que marca casi el 30% de la población. Esta realidad requiere de una planificación integrada entre el sistema educativo y el ámbito laboral para lograr una adecuada capacitación laboral que permita el acceso al primer empleo de una

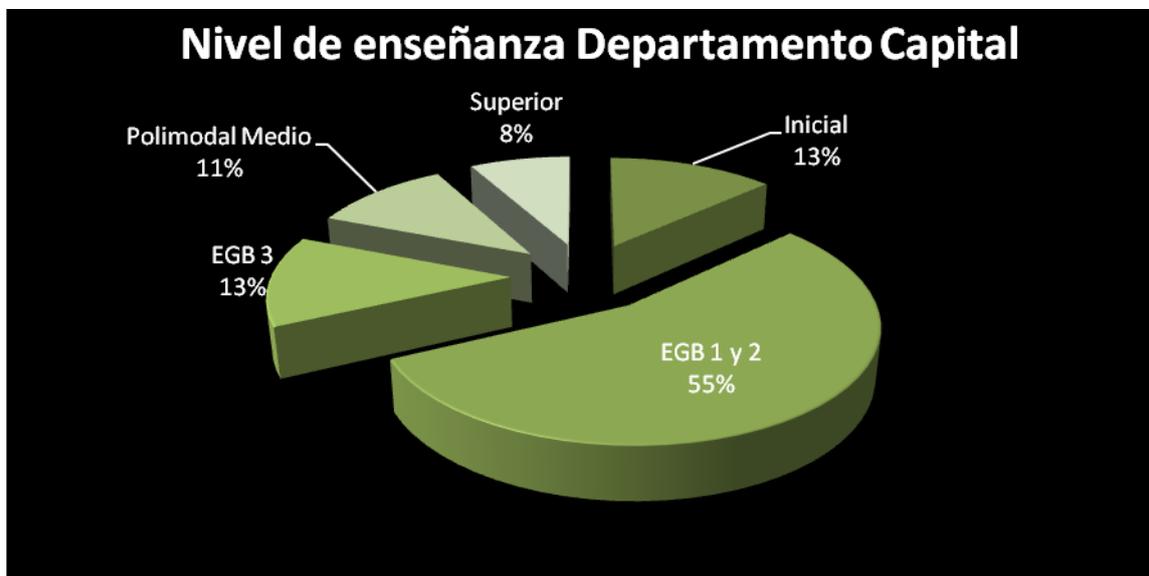
gran cantidad de jóvenes que egresan del sistema educativo. Otro de los indicadores a tener cuenta es que el 30% de los mismos se encuentran matriculados en las escuelas de la ciudad capital, siendo la provincia de Misiones una provincia con pocas industrias en la ciudad capital y mayoritariamente la actividad principal está concentrada en la administración pública, actividad comercial y servicios.

**Cuadro 6: Distribución Relativa de los alumnos matriculados según nivel de enseñanza por departamento de la Provincia de Misiones año 2008**

Departamento	Matricula Alumnos	Nivel de enseñanza				
		Inicial	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal Medio	Superior
Apóstoles	13437	11,70	60,00	12,60	10,20	5,40
Cainguás	15884	11,90	68,10	11,20	8,70	0,10
Candelaria	7904	11,20	65,90	13,70	9,30	0,00
Capital	96848	13,20	54,80	13,00	11,00	8,00
Concepción	3109	11,50	65,20	12,20	9,90	1,10
Eldorado	22421	13,70	62,70	11,70	10,00	1,90
Gral. Manuel Belgrano	12498	12,30	70,70	9,70	6,00	1,30
Guaraní	18673	8,90	75,50	9,20	5,60	0,80
Iguazú	24588	10,70	64,30	12,10	9,90	3,00
Leandro N. Alem	12768	11,40	61,70	11,50	11,60	3,90
Lib.Gral. San Martin	13573	12,80	58,10	13,70	12,90	2,40
Montecarlo	11922	9,00	64,50	12,80	10,90	2,70
Oberá	33999	11,90	58,10	11,30	9,30	9,50
San Ignacio	18150	10,40	64,80	12,90	9,90	2,00
San Javier	6267	12,60	67,60	10,20	8,60	1,00
San Pedro	9733	8,90	71,20	8,90	7,90	3,00
25 de Mayo	7726	9,90	72,00	10,00	8,20	0,00
<b>Total Provincial</b>	<b>329500</b>	<b>11,30</b>	<b>61,80</b>	<b>11,90</b>	<b>9,80</b>	<b>4,60</b>

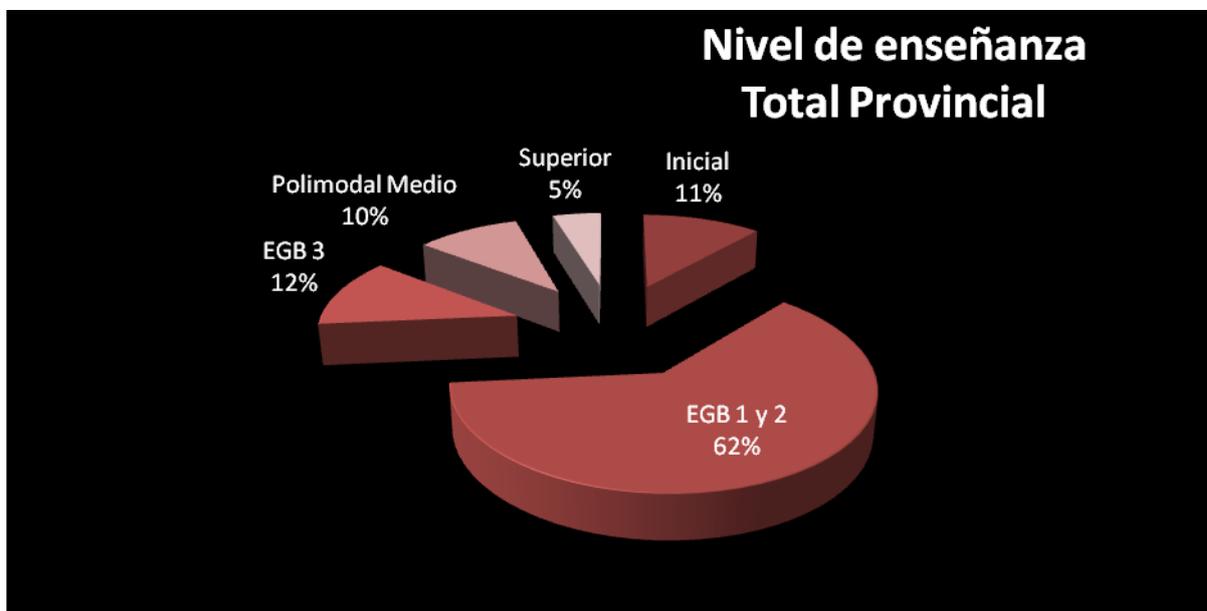
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del IPEC

**Gráfico 19: Distribución de la Matricula por nivel de enseñanza – departamento capital**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del SPEPM

**Gráfico 20: Distribución de la matrícula por nivel de enseñanza – Provincia de Misiones**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del SPEPM

El promedio de alumnos que atiende el sector privado llega a ser un 20% de la población estudiantil, según el registro de la cohorte 2006-2009 que se presenta a

*Doctorado en Administración*  
*Facultad de Ciencias Económicas (UNAM)*

continuación. También es considerable que en la medida que va avanzando el nivel de la educación, la cantidad de los alumnos que estudian en los colegios de gestión privada marca una tendencia de aumento. En los niveles inicial, primario y EGB3 vemos un promedio aproximado de 80% del alumnado beneficiándose con los servicios educativos de gestión estatal y un 20% asiste a establecimientos de gestión privada; en cambio en el nivel secundario este porcentaje disminuye a 70% en el las escuelas de gestión estatal y a un 30% en las escuelas de gestión privada. Este dato revela una tendencia de mayor retención de la matrícula en las escuelas gestión privada, lo que indica que para las familias hay un reconocimiento de la mejor calidad educativa que brinda el sector privado. Esta tendencia es aun más elevada en el nivel terciario que tiene un 76% de la matrícula de las instituciones de gestión privada. También se puede observar una tendencia de crecimiento vegetativo gradual en la cantidad de alumnos matriculados en las escuelas de gestión privada en los niveles primario, EGB3, secundario y nivel terciario como revelan los datos registrados en los cuadros 6 y 7.

**CUADRO 7: Distribución relativa de los alumnos matriculados por sector de gestión, según nivel de enseñanza. Provincia de Misiones Año 2006 - 2007 - 2008**

Nivel de Enseñanza	Año 2006			Año 2007			Año 2008		
	Total	Sector		Total	Sector		Total	Sector	
		Estat al	Privado		Estat al	Privado		Estat al	Privado
Inicial	33230	78,1	21,9	34814	79	21	38592	80,3	19,7
EGB 1 y 2	18181	5	86,2	18047	4	86	20373	8	85,7
EGB 3	62011	80	20	63870	80,6	19,4	35373	79,6	20,4
Polimodal Medio Superior	30613	70,3	29,7	31836	70,4	29,6	32309	70	30
Total	13414	24,3	75,7	14362	24	76	15088	24	76
	32108	3		32535	6		32510	0	

Nota: No incluye la matrícula de educación especial, adultos y artística.

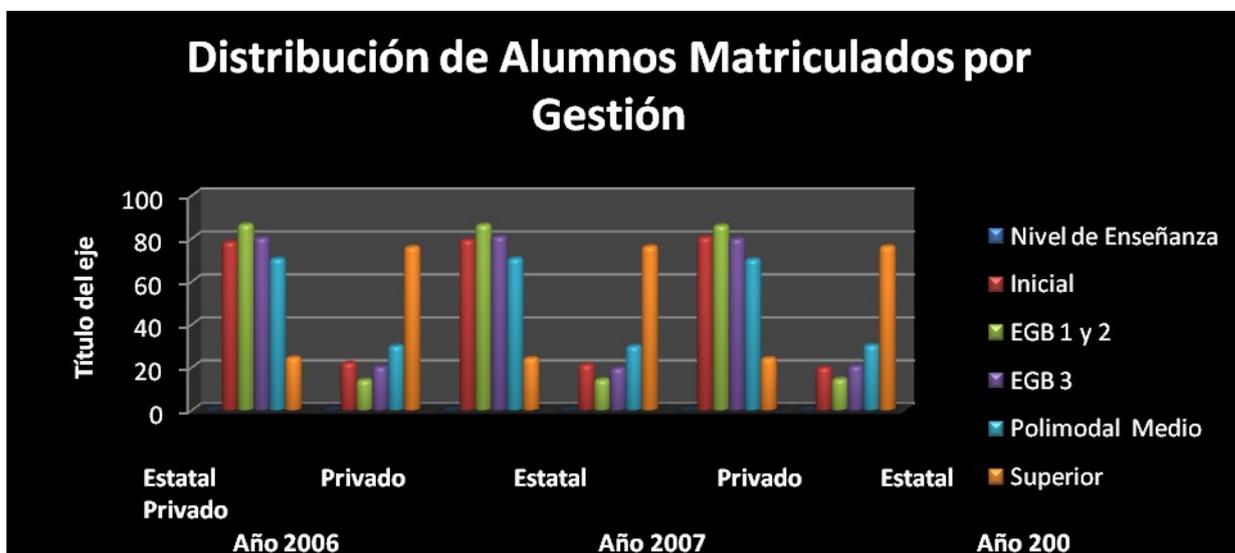
Fuente: CIPEC, en base a información suministrada por el Ministerio de de Educación de la Provincia. Dirección de Programación y Organización Educativa.

**Gráfico 21: Total de alumnos matriculados de la provincia de Misiones por nivel – Años 2006-2008**



Fuente: CIPEC, en base a información suministrada por el Ministerio de de Educación de la Provincia. Dirección de Programación y Organización Educativa.

**Gráfico 22: Total de alumnos matriculados de la provincia de Misiones por gestión – Años 2006-2008**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**CUADRO 8: Distribución absoluta de la matrícula por nivel y sector de enseñanza en la provincia de Misiones: Años 2006 – 2007 – 2008**

Sector	Nivel de enseñanza - Año 2006				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	25964	156716	71141	3253	257074
Privado	7266	25099	21483	10161	64009
<b>Total</b>	<b>33230</b>	<b>181815</b>	<b>92624</b>	<b>13414</b>	<b>321083</b>

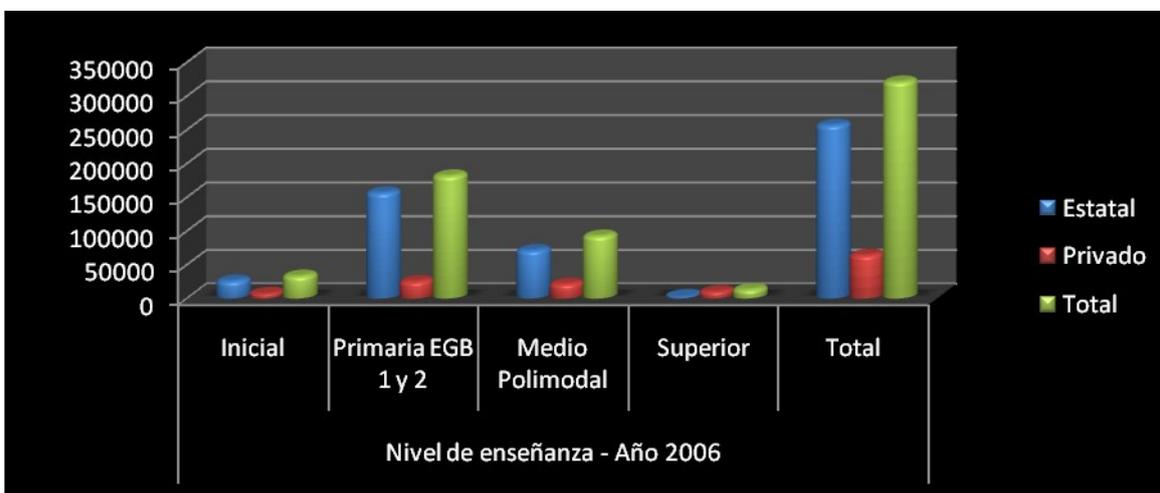
Sector	Nivel de enseñanza - Año 2007				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	27510	155212	73879	3500	260101
Privado	7304	25262	21827	11062	65455
<b>Total</b>	<b>34814</b>	<b>180474</b>	<b>95706</b>	<b>14562</b>	<b>325556</b>

Sector	Nivel de enseñanza - Año 2008				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	31931	174685	52606	1615	260837
Privado	7671	29073	17706	11473	65923
<b>Total</b>	<b>39602</b>	<b>203758</b>	<b>70312</b>	<b>13088</b>	<b>326760</b>

Nota: No incluye datos de educación especial, educación de adultos, educación artística y otros

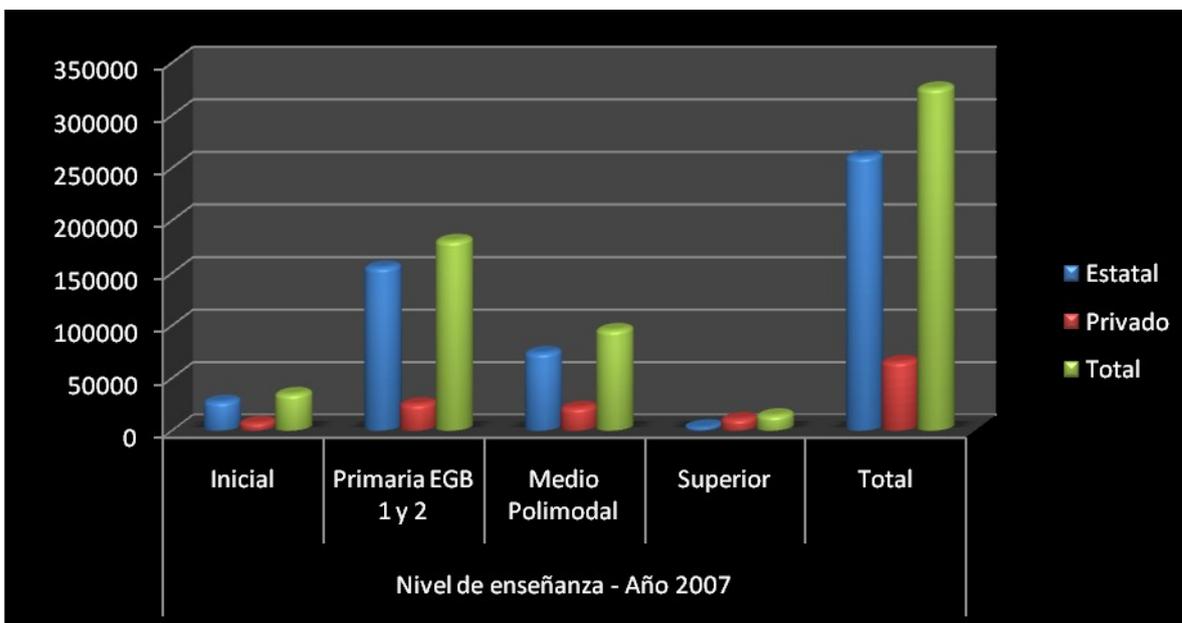
Fuente: CIPEC, en base a información suministrada por el Ministerio de Educación de la provincia. Dirección de Programación y Organización Educativa.

**Gráfico 23: Distribución absoluta de la matrícula por nivel y sector de enseñanza en la provincia de Misiones: Años 2006**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Provincia.

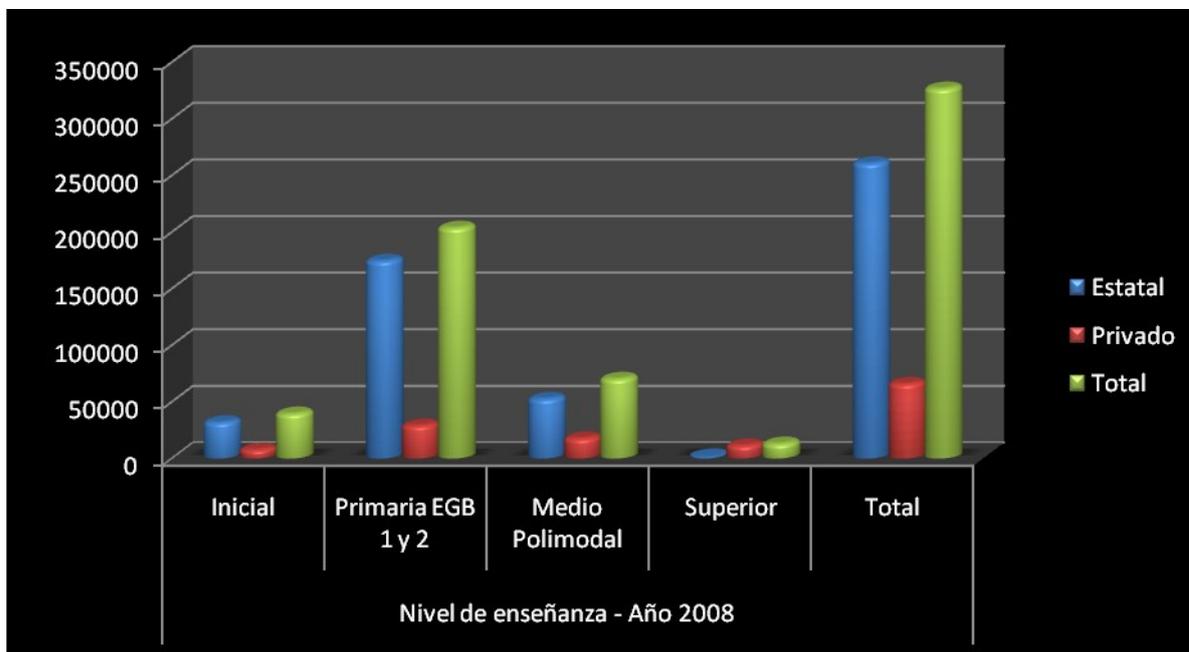
**Gráfico 24: Distribución absoluta de la matrícula por nivel y sector de enseñanza en la provincia de Misiones: Años 2007**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Provincia.



**Gráfico 25: Distribución absoluta de la matrícula por nivel y sector de enseñanza en la provincia de Misiones: Años 2006**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

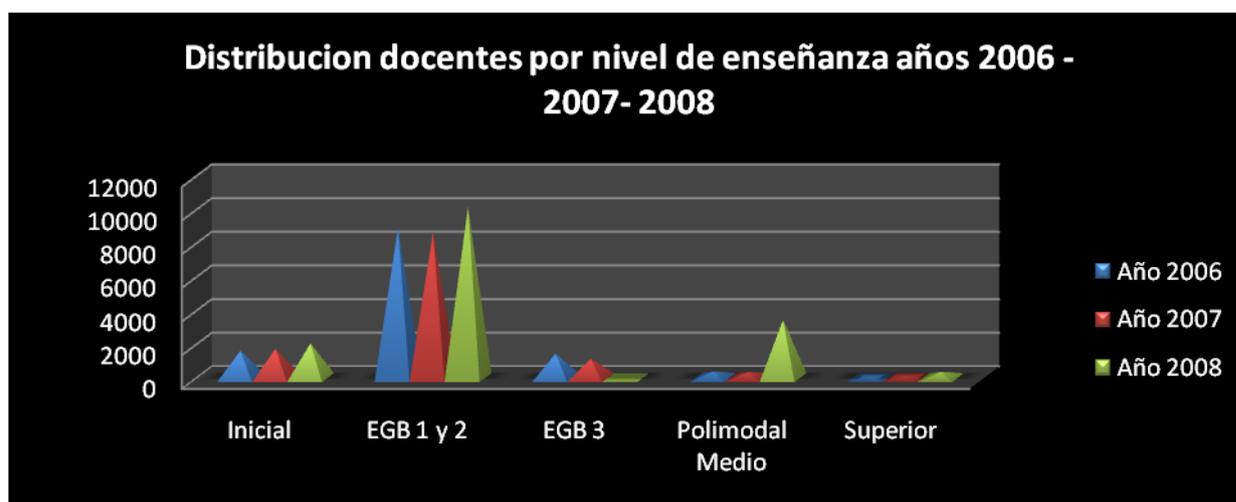
Si bien los datos registrados en los cuadros y gráficos hacen referencia a la matrícula absoluta es necesario reconocer que no aparecen datos correspondientes a la matrícula de alumnos que reciben los beneficios del sistema para personas con capacidades diferentes, personas en situación de riesgo, internados en instituciones hospitalarias o penitenciarias, como también la franja de adultos incluidos dentro del sistema formal.

**CUDRO 9: Distribución relativa de los docentes de la educación común frente a alumnos, por sector de gestión según nivel de enseñanza: Provincia de Misiones Años 2006 - 2007 - 2008**

Nivel de Enseñanza	Año 2006			Año 2007			Año 2008		
	Total	Sector		Total	Sector		Total	Sector	
		Estatal	Privado		Estatal	Privado		Estatal	Privado
Inicial	1604	80,4	19,6	1719	81,4	18,6	2038	82,2	17,8
EGB 1 y 2	8890	87	13	8647	87,3	12,7	10162	87,3	12,7
EGB 3	1432	63,7	36,3	1130	76,6	23,4	0	0	100
Polimodal Medio Superior	375	61	39	346	61,3	38,7	3438	67,3	32,7
Total	12333	82,4	17,6	11912	81,7	18,3	15986	81,8	18,2

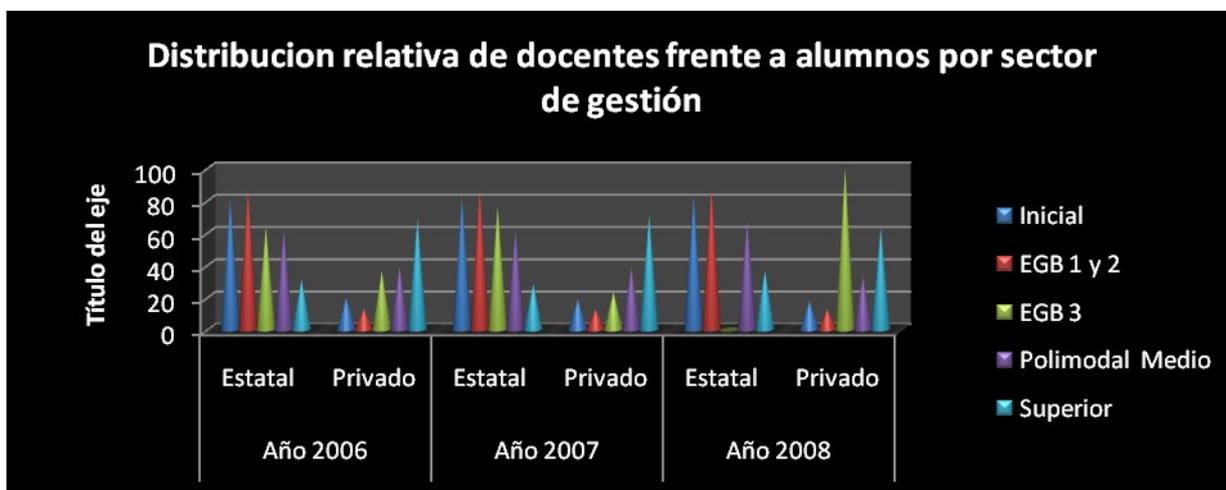
Fuente: CIPEC, en base a información suministrada por el Ministerio de Población de la Provincia. Dirección de Programación y Organización Educativa.

**Gráfico 26: Distribución relativa de los docentes de la educación común frente a alumnos, por sector de gestión según nivel de enseñanza: Provincia de Misiones Años 2006 - 2007 - 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Provincia.

**Gráfico 27: Distribución relativa de los docentes de la educación común frente a alumnos, por sector de gestión según nivel de enseñanza: Provincia de Misiones Años 2006 – 2007 – 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

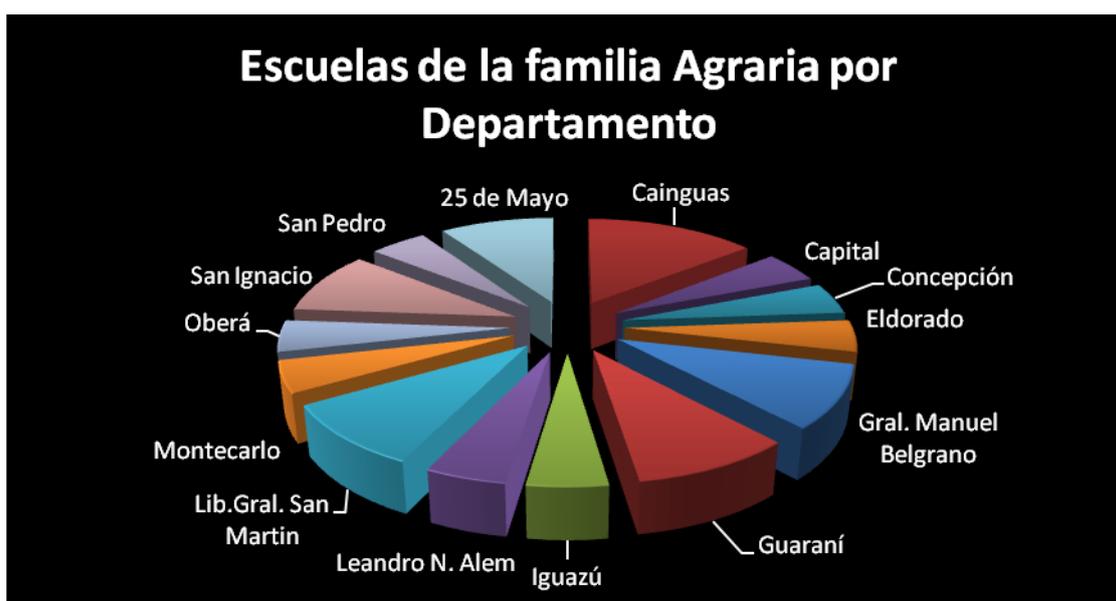
De la lectura de los datos registrados en los diferentes cuadros y gráficos se aprecia que en la matrícula de los niveles básicos obligatorios, como son el primario y secundario, hay un porcentaje mayoritario de alumnos que asisten a escuelas de gestión estatal. Sin embargo, en el nivel superior terciario, que brinda formación profesional, observamos que la mayor matrícula se da en el sector privado. Esto indica, no sólo posibilidad de diversificar la oferta académica de formación profesional, sino también la calidad de los servicios educativos ofrecidos. Pero no basta con este aporte. Es necesario replantear la orientación de la oferta teniendo en cuenta las necesidades de profesionales con formación específica para la demanda productiva de la provincia.

**CUADRO 10: Escuela de la Familia Agrícola (EFA) según departamento en la Provincia de Misiones – Año 2009**

Departamento	Cantidad
Apóstoles	
Cainguas	3
Candelaria	
Capital	1
Concepción	1
Eldorado	1
Gral. Manuel Belgrano	2
Guaraní	2
Iguazú	1
Leandro N. Alem	1
Lib.Gral. San Martín	2
Montecarlo	1
Oberá	1
San Ignacio	2
San Javier	
San Pedro	1
25 de Mayo	2

Fuente: Coordinación Provincial de Políticas Sociales y Desarrollo Interior. Observación de Políticas Sociales.

**Gráfico 28: Escuela de la Familia Agrícola (EFA) según departamento en la provincia de Misiones – Año 2009**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Provincia.

*Doctorado en Administración*  
*Facultad de Ciencias Económicas (UNAM)*

La iniciativa de ofrecer una educación orientada al mundo laboral en la provincia de Misiones ha sido la modalidad de escuelas para familias agrícolas, con un sistema de alternancia. Esta modalidad de educación permite que el alumno adquiera habilidades y conocimientos científicos y tecnológicos para el mejoramiento de la actividad agrícola, usando como recurso didáctico de aplicación práctica sus propias chacras, dando así oportunidad de participación a las familias. Como se puede observar en el cuadro 10 las EFAS están distribuidas en todos departamentos de la provincia ofreciendo a una gran cantidad de alumnos el acceso a la educación formal y la posibilidad inmediata a una inserción laboral en sus propios ambientes rurales.

**CUADRO 11: Distribución absoluta de los docentes de la educación común, según sector por nivel de enseñanza. Provincia de Misiones. Años 2006 - 2007 - 2008.-**

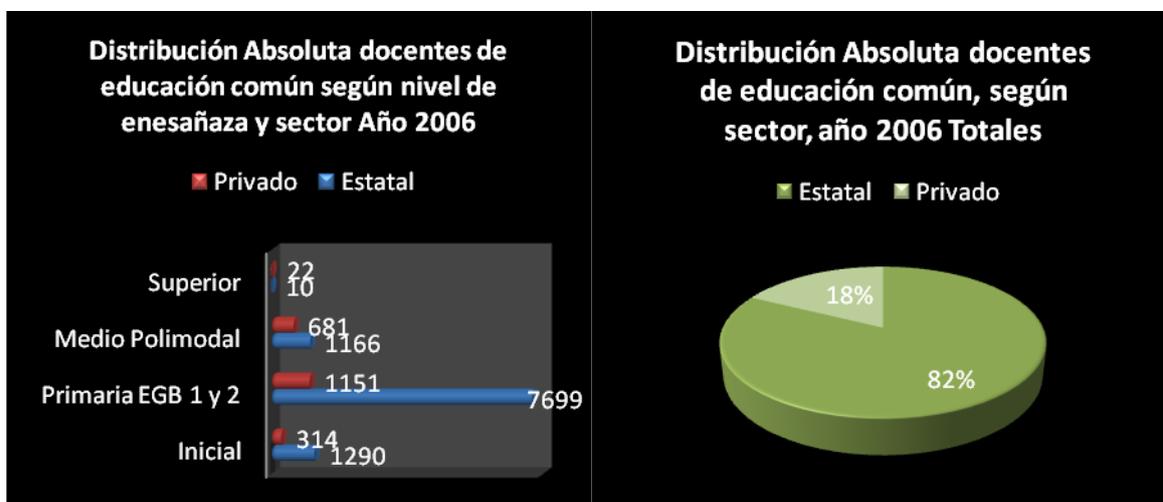
Sector	Nivel de Educación - Año 2006				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	1290	7699	1166	10	10165
Privado	314	1151	681	22	2168
<b>Total</b>	<b>1604</b>	<b>8850</b>	<b>1847</b>	<b>32</b>	<b>12333</b>

Sector	Nivel de Educación - Año 2007				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	1400	7566	1093	20	10079
Privado	319	1081	403	50	1853
<b>Total</b>	<b>1719</b>	<b>8647</b>	<b>1496</b>	<b>70</b>	<b>11932</b>

Sector	Nivel de Educación - Año 2008				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	1690	8887	2331	202	13110
Privado	365	1275	1124	346	3110
<b>Total</b>	<b>2055</b>	<b>10162</b>	<b>3455</b>	<b>548</b>	<b>16220</b>

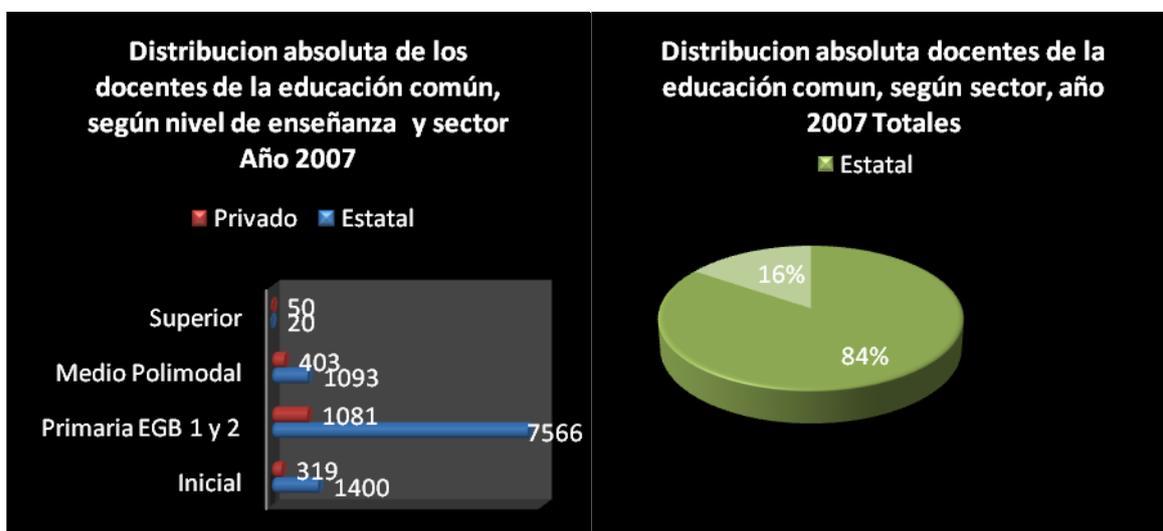
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**Gráfico 29: Distribución absoluta de los docentes de la educación común, según sector por nivel de enseñanza. Provincia de Misiones. Años 2006**



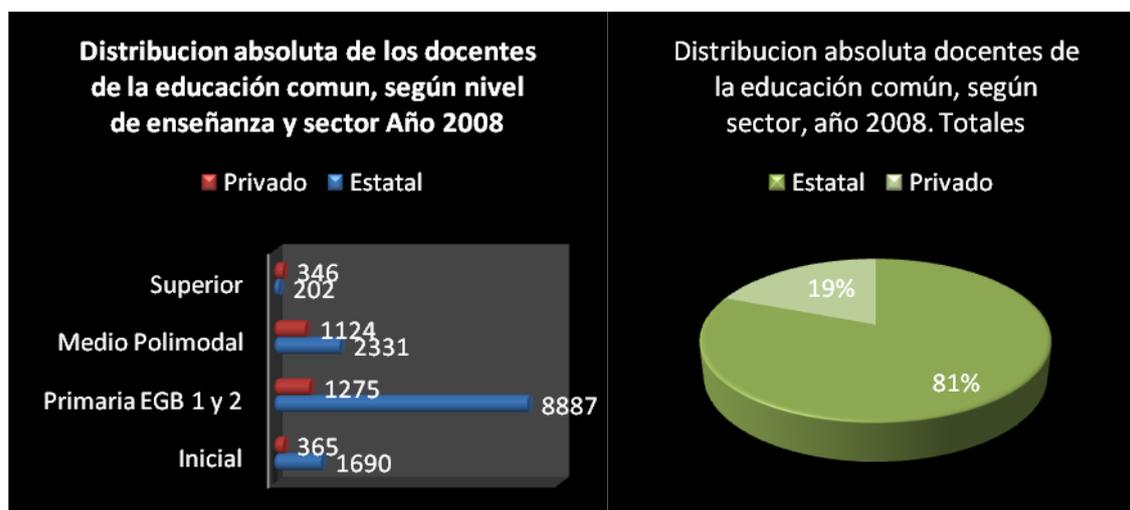
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**Gráfico 30: Distribución absoluta de los docentes de la educación común, según sector por nivel de enseñanza. Provincia de Misiones. Años 2007**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**Gráfico 31: Distribución absoluta de los docentes de la educación común, según sector por nivel de enseñanza. Provincia de Misiones. Años 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

La calidad profesional de los docentes incide directamente en la calidad del proceso educativo y de los resultados posteriores. En la provincia de Misiones según los datos los registrados en los cuadros arriba ubicados trabajan 16.220 docentes para atender a 329.500 alumnos de la provincia. Esto representa una relación de un docente por cada 20.3 alumnos de la provincia. En esta relación de cantidad de alumnos por docente en el sector Estatal se mantiene 20.1, en cambio en el sector privado esta relación llega a 21.1 alumno por docente. Esta realidad indica que el sector privado con menos cantidad de docentes atiende a una mayor cantidad de alumnado y se observa un mejor rendimiento en el proceso educativo, lo que da como resultado final una mejor calidad.

**Cuadro 12: Distribución relativa de las unidades educativas por sector de gestión, según nivel de enseñanza: Provincia de Misiones 2006- 2007- 2008**

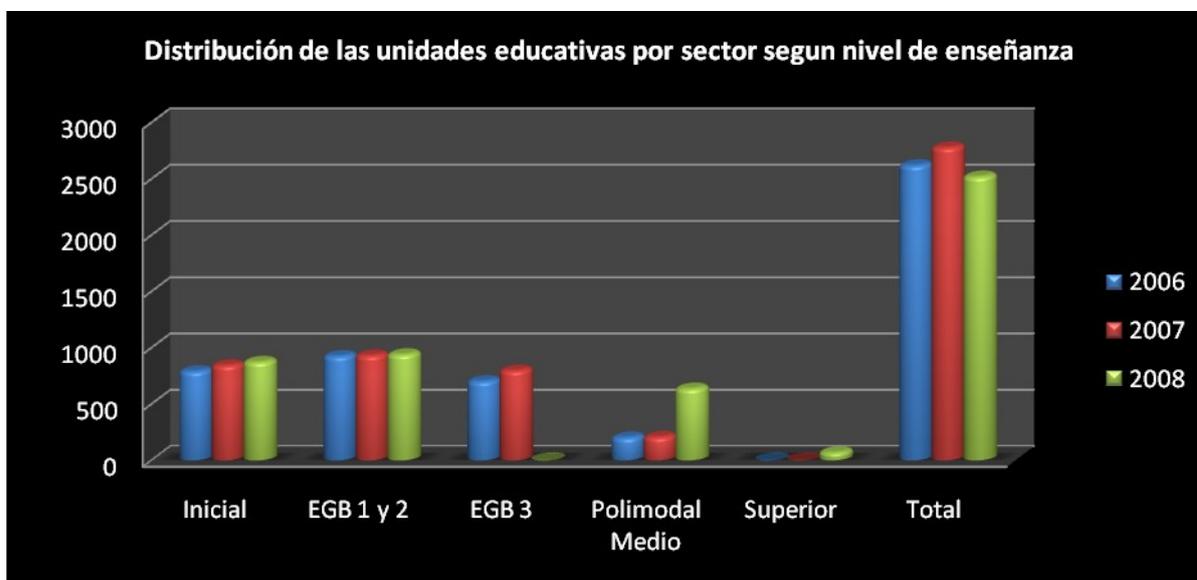
Nivel de Enseñanza	Año 2006		
	Total	Sector	
		Estatad	Privado
Inicial	790	87,2	12,8
EGB 1 y 2	925	89,3	10,7
EGB 3	702	85,3	14,7
Polimodal Medio	202	59,4	40,6
Superior	-	-	-
Total	2619	85,3	14,7

Nivel de Enseñanza	Año 2007		
	Total	Sector	
		Estatad	Privado
Inicial	843	87,9	12,1
EGB 1 y 2	931	89,4	10,6
EGB 3	797	86,7	13,3
Polimodal Medio	207	59,4	40,6
Superior	-	-	-
Total	2778	85,9	14,1

Nivel de Enseñanza	Año 2008		
	Total	Sector	
		Estatad	Privado
Inicial	873	88,1	11,9
EGB 1 y 2	940	89,5	10,5
EGB 3	-	-	-
Polimodal Medio	636	84,3	15,7
Superior	70	45,7	54,3
Total	2519	86,5	13,5

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**Gráfico 32: Distribución relativa de las unidades educativas por sector de gestión, según nivel de enseñanza: Provincia de Misiones 2006- 2007- 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**CUADRO 13: Distribución relativa de las unidades educativas por sector de gestión según nivel de enseñanza. Provincia de Misiones, años 2006-2007-2008**

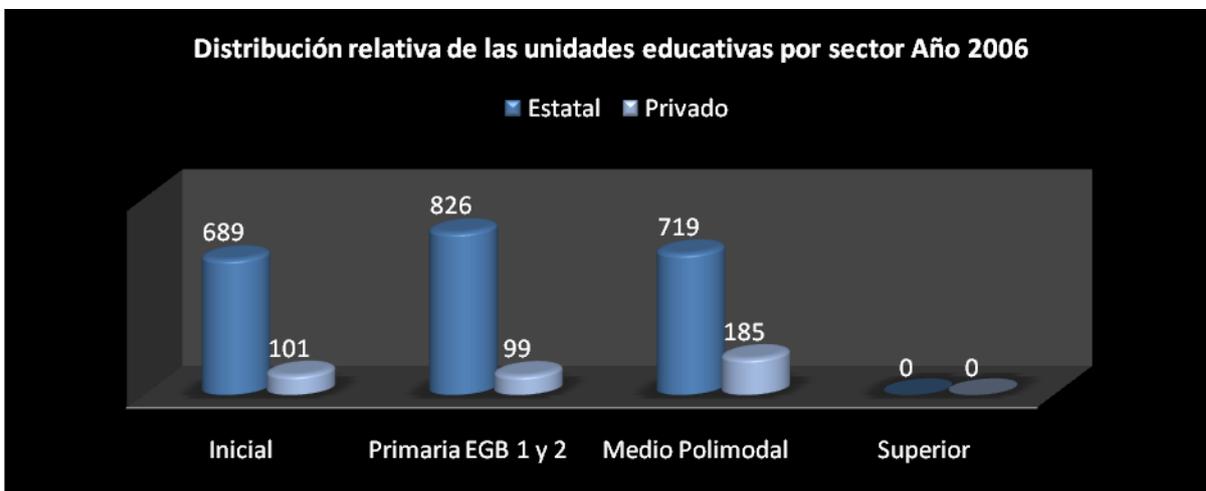
Sector	Nivel de Enseñanza - Año 2006				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	689	826	719	-	2234
Privado	101	99	185	-	385
Total	790	925	904	-	2619

Sector	Nivel de Enseñanza - Año 2007				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	741	832	814	24	2411
Privado	102	99	190	40	431
Total	843	931	1004	64	2842

Sector	Nivel de Enseñanza - Año 2008				
	Inicial	Primaria EGB 1 y 2	Medio Polimodal	Superior	Total
Estatal	769	841	536	32	2178
Privado	104	99	100	38	341
Total	873	940	636	70	2519

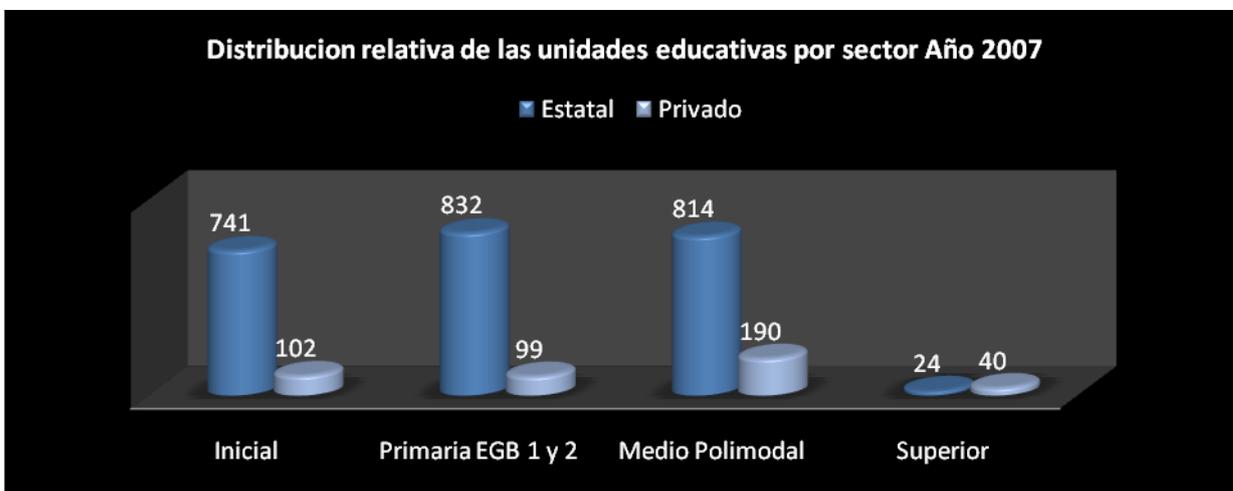
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**Gráfico 33: Distribución relativa de las unidades educativas por sector de gestión según nivel de enseñanza. Provincia de Misiones: año 2006**



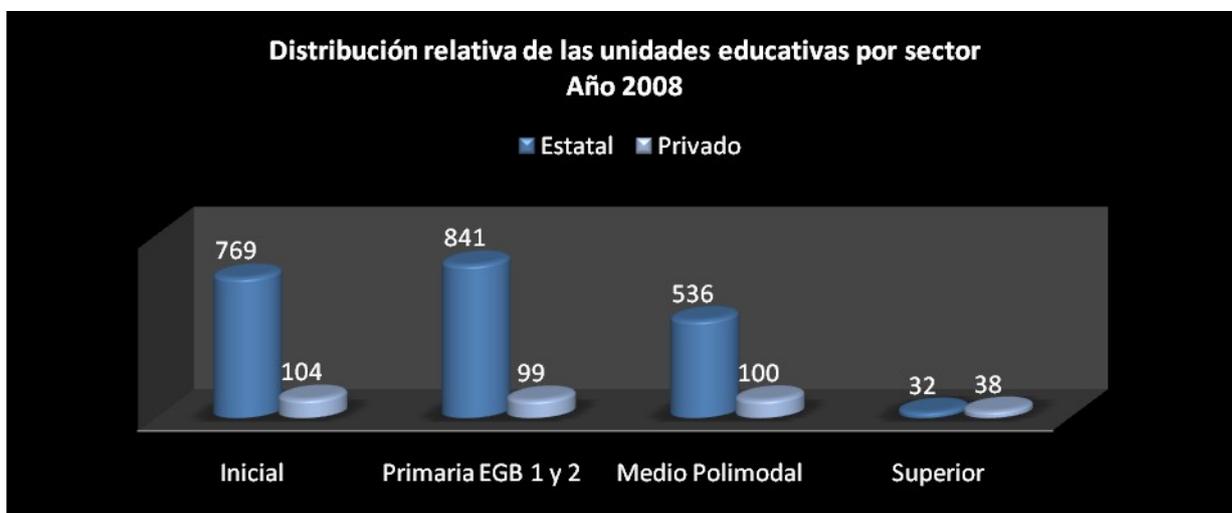
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**Gráfico 34: Distribución relativa de las unidades educativas por sector de gestión según nivel de enseñanza. Provincia de Misiones: año 2007**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

**Gráfico 35: Distribución relativa de las unidades educativas por sector de gestión según nivel de enseñanza. Provincia de Misiones: Año 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CIPEC y datos suministrados por el Ministerio de de Educación de la Provincia.

En la provincia de Misiones el control pedagógico y económico financiero de las escuelas de gestión privadas depende del Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones-SPEPM que funciona como órgano autárquico en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la provincia y tiene por función:

- Ejecutar las políticas de educación pública de gestión privada para los niveles de enseñanza inicial, primario, secundario y terciario de toda la provincia.
- Velar por todo lo concerniente a asistencia, reglamentación y supervisión de los establecimientos educativos de gestión privada y por la determinación del régimen de aportes y control de su inversión, sin perjuicio de la competencia del Tribunal de Cuentas de la provincia.

El Estado provincial garantiza el funcionamiento de los institutos de enseñanza creados por iniciativa privada que aseguren la formación integral del educando y la promoción, difusión y transmisión de la cultura y del patrimonio común de los valores de nuestra nacionalidad. Además reconoce el derecho de los padres a elegir la educación para sus hijos y las escuelas que la imparten, como también la facultad de las personas físicas y jurídicas para crear institutos de enseñanza y a éstos, el derecho a la coparticipación y

subvención económica financiera para el financiamiento de los servicios educativos que ofrecen, en las condiciones que establece la presente ley y, en concordancia con lo que prescribe la ley 13047/47. Anualmente la Ley de Presupuesto General de Gastos de la provincia establece el presupuesto que corresponde al Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones.

Los servicios de calidad históricamente han tenido su base en las privatizaciones y en la existencia de las entidades privadas que impulsan el desarrollo de sus proyectos con un programa de acciones orientadas a un ideal de eficiencia. Las escuelas de gestión privada en la provincia tienen esta base que le otorga la propia autonomía de la gestión. Como antecedente vemos el valioso aporte de las entidades religiosas que han apostado al valor trascendental de la educación como objetivo primordial, esencial, de la formación integral de la persona, centrada en los valores éticos cristianos.

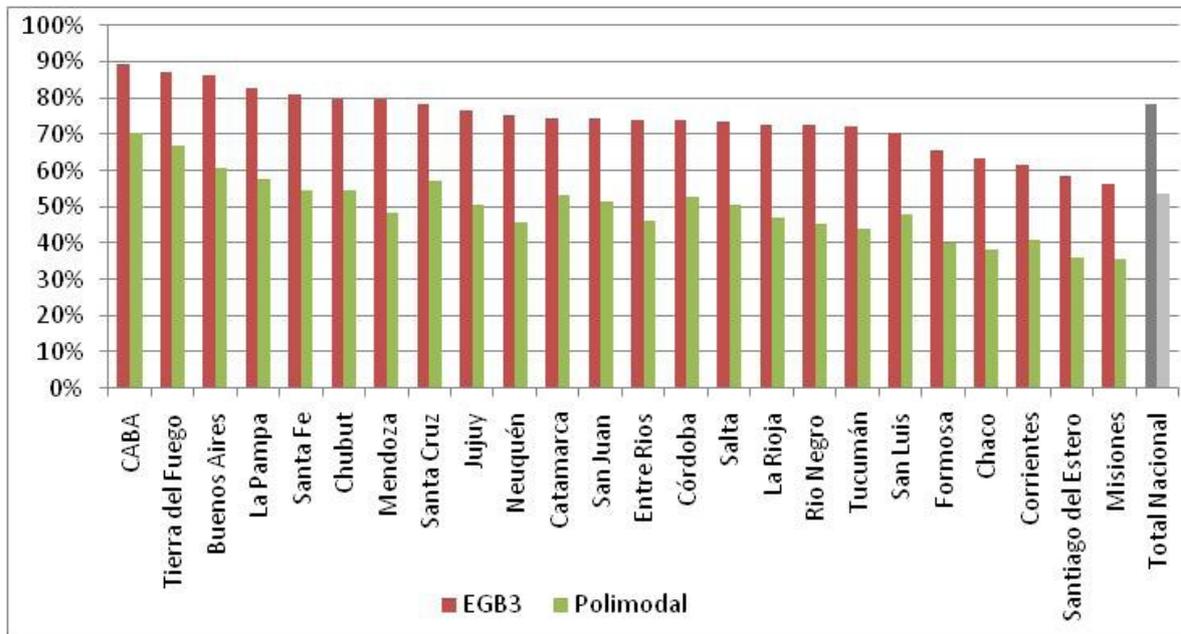
#### **IV. 4. PROBLEMÁTICAS EDUCATIVAS DE LA PROVINCIA DE MISIONES**

Tomando en cuenta que el 30% de la población de la provincia de Misiones se encuentra en edad de permanecer dentro de alguna modalidad y nivel del sistema educativo formal, resulta conveniente el estudio de las diferentes variables que intervienen afectando la retención de la tasa neta de escolarización comparada con el registro de matrícula por niveles de enseñanza y por sector de gestión.

##### **IV.4.A. Tasa de escolarización**

Durante los últimos años, la tasa neta de escolarización de Argentina en el nivel secundario se ha ido incrementando notablemente hasta alcanzar, en 2001, al 78% de los alumnos que por entonces estaban en EGB3 y al 54% de aquellos en nivel Polimodal. En Misiones, la tasa de escolarización neta se encontraba, por entonces, sensiblemente por debajo del promedio nacional, registrando valores de 56% para EGB3 y de 34% para Polimodal, exhibiendo los valores más bajos de todo el país (**Gráfico 36**).

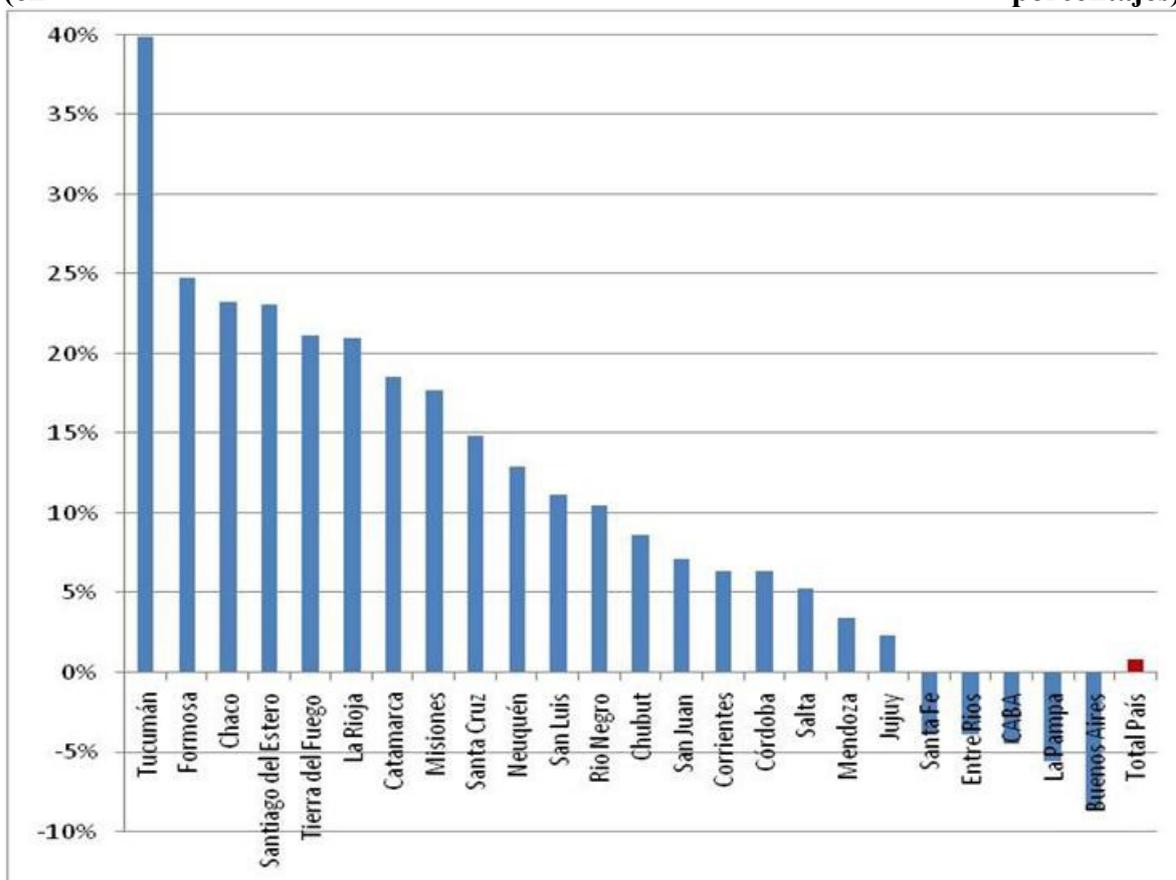
**Gráfico 36: Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos censales procesados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.

La variación que ha tenido este indicador en la provincia de Misiones es del 18%, como se aprecia en el Gráfico 15, lo cual la posiciona por encima del promedio nacional, en el nivel primario, en cambio en el nivel secundario no alcanza el 40% ubicándose en la escala más baja de tasa neta de escolarización en cuanto al resto del país.

**Gráfico 37. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)**

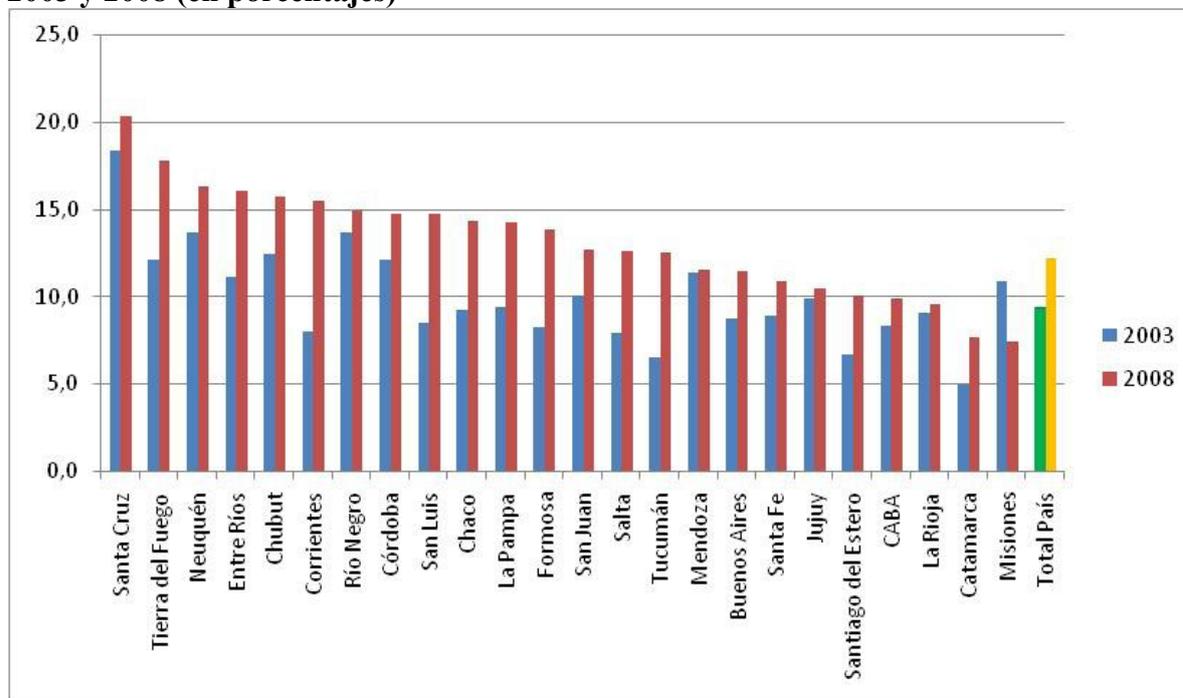


Fuente: CIPPEC en base a Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación - Anuarios Estadísticos.

#### **VI.4.B. Tasa de repitencia y abandono**

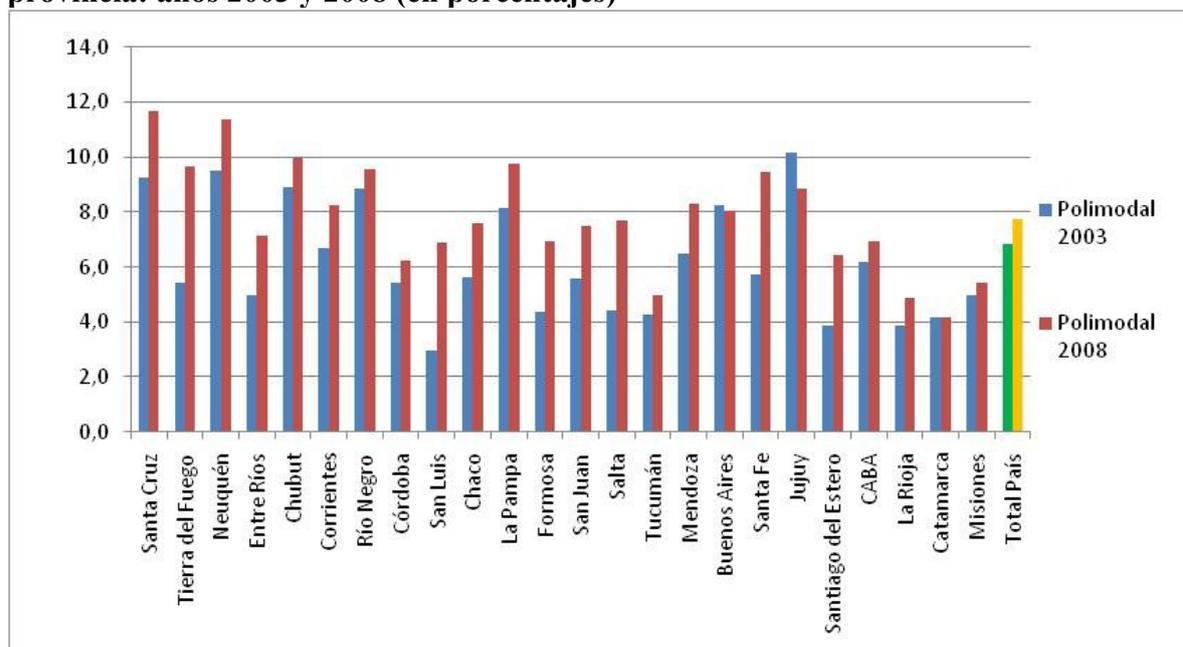
La trayectoria de la matrícula educativa, siempre estuvo centrada en dos indicadores: la tasa de repitencia o desgranamiento y la de abandono. Tomando el período 2003 a 2008, la tasa de repitencia se incrementó para el total país, tanto en lo que respecta al nivel EGB3 (pasó de 9,4% a 12,2%) como a Polimodal (subió de 6,9% a 7,7%). En Misiones, por el contrario, se registró una tendencia en baja en lo que respecta a EGB3, y una leve tendencia en alza en lo que respecta a Polimodal, ubicándose los últimos valores sensiblemente por debajo de la media nacional. La tasa de repitencia para EGB3 pasó de 10,9% a 7,4% mientras que en Polimodal se registró un leve aumento de 5,0% a 5,4% (Gráficos 18 y 19).

**Gráfico 38: Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

**Gráfico 39: Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

*Doctorado en Administración*  
*Facultad de Ciencias Económicas (UNAM)*

A nivel país, entre 2003 y 2008, la tasa de abandono se mantuvo estable en un valor del 9,3% para EGB3 y mostró un descenso de 16,6% a 14,4% para el Polimodal.

En Misiones, por su parte, la tasa de abandono en EGB3 mostró un incremento (pasando de 12,9% a 14,6%) ubicándose, para la última medición, levemente por encima del promedio general. En el Polimodal, en cambio, el indicador mostró una leve reducción, pasando de 18,6% a 18,4% estable en 14,6%, valor que resultó sensiblemente superior al promedio general de nivel de abandono actual (Gráfico 20).

#### **CUADRO 14: Total de alumnos repitentes por año de estudio, según departamento**

Total de alumnos repitentes por año de estudio,  
según departamento - Provincia de Misiones  
Año 2008

Departamento	Año de estudio							
	Total	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año	6° año	7° año
<b>Total provincial</b>	<b>13.967</b>	<b>3.782</b>	<b>2.678</b>	<b>2.441</b>	<b>2.311</b>	<b>1.670</b>	<b>1.085</b>	<b>2.491</b>
Apóstoles	315	102	80	46	40	24	23	77
Cainguás	703	223	153	127	78	88	34	75
Candelaria	387	124	81	61	50	48	23	111
Capital	2.708	602	425	452	534	416	279	823
Concepción	144	56	25	28	21	12	2	5
Eldorado	1.125	258	201	144	239	149	134	189
Gral. M. Belgrano	919	260	178	187	137	107	50	53
Guaraní	559	146	101	94	106	64	48	97
Iguazú	1.116	391	232	214	142	86	51	91
Leandro N. Alem	1.319	354	249	227	215	149	125	208
Lib. Gral. San Martín	636	151	136	92	122	69	66	84
Montecarlo	708	140	116	145	136	116	55	158
Oberá	1.094	274	192	231	183	124	90	228
San Ignacio	955	294	209	169	150	90	43	163
San Javier	19	5	8	0	3	3	0	34
San Pedro	735	237	178	124	100	75	21	64
25 de Mayo	525	165	114	100	55	50	41	31

**Fuente:** Subsecretaría de Educación de la Provincia de Misiones.  
Dirección de Programación y Organización Educativa. Departamento de Información y Estadística Educativa. Relevamiento Anual.

*Doctorado en Administración*  
*Facultad de Ciencias Económicas (UNAM)*

**Cuadro 15: Total de alumnos repitentes por año de estudio, del sector estatal, según departamento**

Total de alumnos repitentes por año de estudio,  
del sector de gestión Estatal, según departamento  
Provincia de Misiones - Año 2008

Departamento	Año de estudio							
	Total	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año	6° año	7° año
<b>Total provincial</b>	<b>15.700</b>	<b>3.613</b>	<b>2.583</b>	<b>2.384</b>	<b>2.220</b>	<b>1.561</b>	<b>996</b>	<b>2.343</b>
Apóstoles	340	82	72	42	34	22	14	74
Cainguás	750	214	151	127	76	82	31	69
Candelaria	498	124	81	61	50	48	23	111
Capital	3.309	557	403	435	513	381	247	773
Concepción	149	56	25	28	21	12	2	5
Eldorado	1.212	242	193	138	226	131	116	166
Gral. M. Belgrano	939	258	174	186	124	101	48	48
Guaraní	597	128	83	92	100	59	46	89
Iguazú	1.201	386	232	214	141	86	51	91
Leandro N. Alem	1.456	340	245	224	207	133	118	189
Lib. Gral. San Martín	711	150	135	92	120	67	65	82
Montecarlo	830	134	113	141	131	115	50	146
Oberá	1.285	267	187	229	177	118	87	220
San Ignacio	1.092	286	201	163	149	89	42	162
San Javier	53	5	8	0	3	3	0	34
San Pedro	722	219	166	112	93	64	15	53
25 de Mayo	556	165	114	100	55	50	41	31

**Fuente:** Subsecretaría de Educación de la Provincia de Misiones.  
Dirección de Programación y Organización Educativa. Departamento de Información y Estadística Educativa. Relevamiento Anual.

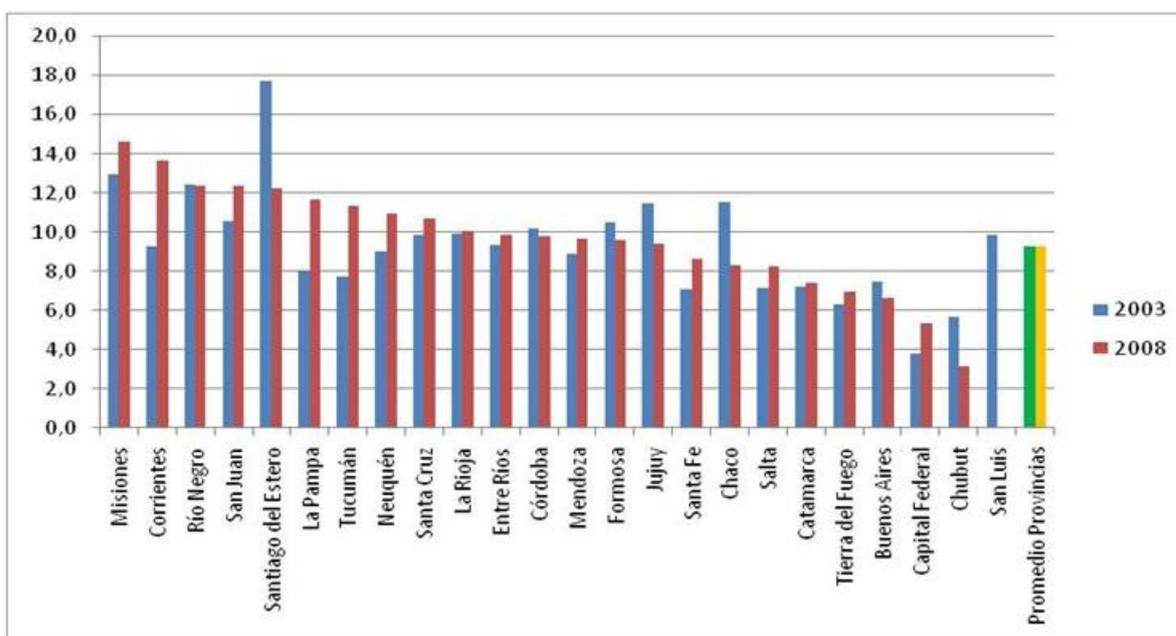
**Cuadro 16: Total de alumnos repitentes por año de estudio, del sector de gestión privado, según departamento**

Total de alumnos repitentes por año de estudio,  
 del sector de gestión privado, según departamento  
 Provincia de Misiones - Año 2008

Departamento	Año de estudio							
	Total	1° año	2° año	3° año	4° año	5° año	6° año	7° año
<b>Total provincial</b>	<b>758</b>	<b>169</b>	<b>95</b>	<b>57</b>	<b>91</b>	<b>109</b>	<b>89</b>	<b>148</b>
Apóstoles	52	20	8	4	6	2	9	3
Cainguás	28	9	2	0	2	6	3	6
Candelaria	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital	222	45	22	17	21	35	32	50
Concepción	0	0	0	0	0	0	0	0
Eldorado	102	16	8	6	13	18	18	23
Gral. M. Belgrano	33	2	4	1	13	6	2	5
Guaraní	59	18	18	2	6	5	2	8
Iguazú	6	5	0	0	1	0	0	0
Leandro N. Alem	71	14	4	3	8	16	7	19
Lib. Gral. San Martín	9	1	1	0	2	2	1	2
Montecarlo	36	6	3	4	5	1	5	12
Oberá	37	7	5	2	6	6	3	8
San Ignacio	26	8	8	6	1	1	1	1
San Javier	0	0	0	0	0	0	0	0
San Pedro	77	18	12	12	7	11	6	11
25 de Mayo	0	0	0	0	0	0	0	0

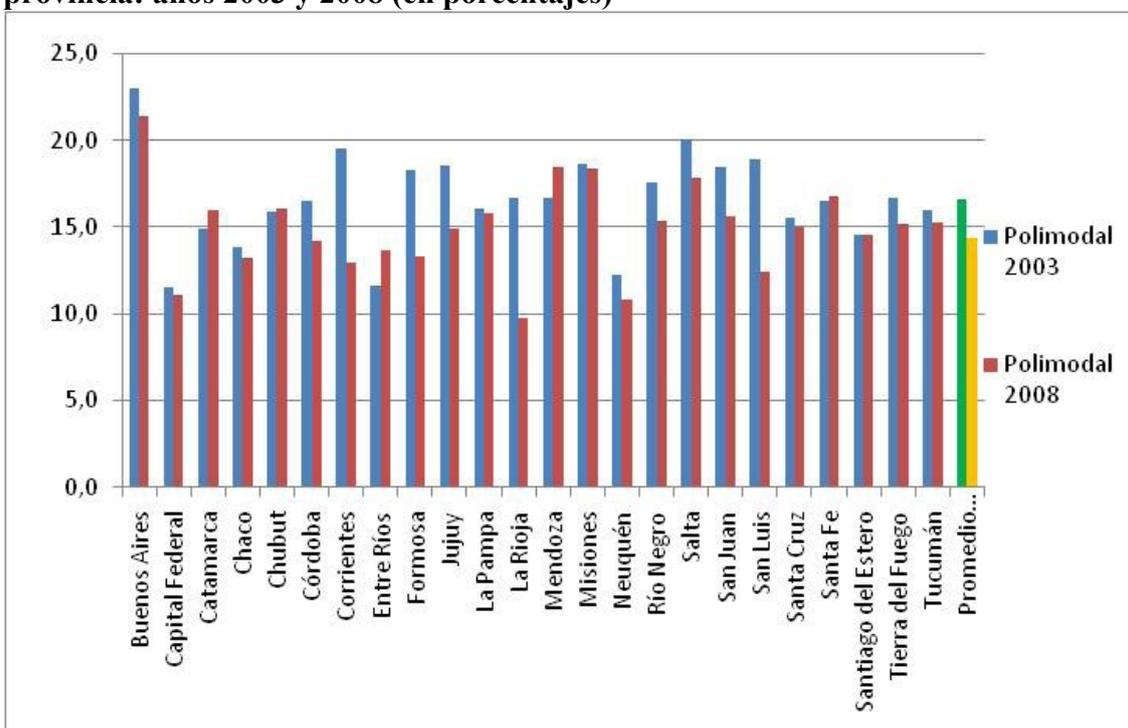
**Fuente:** Subsecretaría de Educación de la Provincia de Misiones.  
 Dirección de Programación y Organización Educativa. Departamento de Información y Estadística Educativa. Relevamiento Anual.

**Gráfico 40: Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico, secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

**Gráfico 41. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

La tasa de abandono del nivel Polimodal en la provincia de Misiones no registró un nivel significativo de mejoramiento entre el 2003 y el 2010, ya que se mantiene casi en el mismo porcentaje. Esta realidad nos indica que el sistema educativo del nivel medio no resulta atractivo ni significativo para una importante franja de la población estudiantil, tanto urbana como rural que se inicia en este nivel. El mayor porcentaje de abandono se da en el Departamento Capital de la provincia.

Aunque muchas veces la centralización del sistema educativo favoreció el crecimiento cuantitativo y la uniformidad a nivel nacional, sigue siendo el gran reto lograr un sistema educativo de mayor calidad, flexibilidad y que sea capaz de adaptarse a las necesidades y exigencias concretas de la sociedad moderna y sus mercados laborales.

El Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia tiene a su cargo la planificación estratégica y la definición de la política educativa, pero sin realizar los adecuados controles de calidad; en tanto el Consejo General de Educación asume la "organización, dirección técnica y administrativa" (artículo 43 de la Constitución Provincial) de los establecimientos oficiales de gestión pública en todos sus niveles y modalidades, con una elevada concentración que se intenta corregir.

Por otra parte, el Ministerio de Cultura y Educación, a través del Sistema Provincial de Teleducación y Desarrollo (SIPTED), tiene a su cargo la educación formal por medio de diversos programas, entre los que se cuenta la Escuela Secundaria Abierta (ESA).<sup>15</sup>

La estructura administrativa del sistema educativo manifiesta la tendencia a ser un sistema bastante burocrático, manteniendo fidelidad en los procedimientos y no tanto en los resultados. No se aplican incentivos por calidad y desempeños tanto a nivel laboral como a nivel institucional, criterio básico de cualquier empresa moderna y muchos de los sistemas educativos del mundo. En los intentos de apuntar hacia la calidad, se observa falta de claridad en los objetivos, falta de coherencia entre los objetivos y las propuestas, falta de

---

<sup>15</sup> HASSEL GUILLERMO E.G. (2002), *La Transformación de las Escuelas en un contexto de cambio paradigmático* (Su aplicabilidad en la Provincia de Misiones). Facultad de Ciencias Económicas, UNAM, Posadas. Pag 12

coordinación eficaz de los proyectos a favor de la calidad y de los procesos educativos, falta de políticas claras que demuestre continuidad del sistema. Se percibe, en cambio, incomunicación e imprecisión que no siempre permite lograr los mejores resultados. El desempeño de un sistema escolar y su eficacia depende de la calidad de su gestión y la correcta organización de sus recursos; humanos, financieros, infraestructura, información, etc. con el fin de alcanzar los objetivos propuestos por el mismo.

#### **IV. 4. C. Otras problemáticas que afectan la calidad educativa en la provincia de Misiones**

- **Las reformas educativas:** Una de las problemáticas que vive tanto la provincia de Misiones como las otras provincias argentinas es el cambio permanente y muchas veces apresurado, de las leyes educativas. La Ley Federal de Educación que entró en vigencia en el año 1996 con todas las modificaciones estructurales, sin demasiada preparación del personal docente ni directivo, termina su implementación en el año 2012, sin una evaluación integral de los impactos positivos y negativos en el orden: pedagógico, administrativo, financiero que permitan direccionar las acciones y los recursos hacia el mejoramiento de la calidad de los resultados, es decir hacia la calidad educativa. En el año 2006 se sancionó la nueva Ley de Educación Nacional que propone cambios en el sistema educativo argentino con poca reflexión, participación y preparación de los docentes y directivos, que son los agentes de cambio y transformación en la educación. En estos momentos, a nivel provincial se está discutiendo el contenido de 7(siete) proyectos de ley de educación general para la provincia,
- **Los vaivenes políticos:** afectan de manera considerable al sistema educativo de la provincia. La gran mayoría de las Instituciones de gestión privada con aportes del Estado no llegan a recibir el monto necesario para cubrir los haberes salariales de la totalidad del personal registrado en planta funcional. Este modelo de reparto de aportes afecta las inversiones destinadas a favor de la calidad de los servicios que se ofrecen. Podríamos decir que, en muchos casos, el sistema educativo casi llega a ser un sistema que subsiste, en lugar de ser un sistema que invierte en educación.

- **La falta de conciencia y prioridad en la educación** es una constante que se ve tanto a nivel sociedad como a nivel gobierno. Muchos proyectos innovadores quedan en los papeles por la falta de prioridad en la inversión destinada a mejorar la calidad educativa. La real inversión en la educación va más allá de la construcción de los edificios y de su equipamiento, debe contemplar todos factores que afectan la calidad de vida de las familias, de los docentes y deberá adecuarse a las expectativas de formación profesional e inserción laboral de los jóvenes conforme a las exigencias del mundo actual.
- **Falta de incentivos reales para los mejores desempeños:** El sistema educativo actual no contempla incentivos motivadores por los mejores rendimientos y desempeños del docente.
- **Ausentismo de los docentes:** Otra de las problemáticas que afecta la calidad educativa de la provincia es el ausentismo. Algunas de las razones son: el exceso de carga laboral frente al alumno, bajos salarios, problemas de salud, baja motivación, legislaciones laborales ambiguas etc. genera una crisis que llega a un promedio que oscila entre el 13 y el 17% de la totalidad de los cargos docentes de la provincia. En la gestión privada este índice es menor que en la gestión estatal, pero de igual manera sigue siendo uno de los problemas más serios en la gestión de calidad en la educación.
- **Licencias:** El régimen de licencias se dividen en tipos de corta y larga duración. La primera tiene una duración de hasta 30 días y la segunda que comprende tratamientos prolongados que puede durar hasta 735 días laborables con goce total de haberes. Las causas psicológicas lideran los permisos de largo tratamiento, indicando que en los últimos 5 años se registra un aumento del 50 % en las licencias otorgadas a los docentes. Otra causa frecuente en el ámbito educativo es la licencia por maternidad.
- **Cambio de tareas:** otra particularidad del sistema laboral de los educadores misioneros es la posibilidad del cambio de tareas, que se triplicaron en el último quinquenio en Misiones y que está contemplado en el Artículo 92 del Decreto 542/83, y sus modificatorias. Las causas del pedido de cambio de tareas que solicitan los docentes, al igual que las licencias de largo tratamiento están fundadas en los tres grupos de patologías: psicológicas, clínicas y traumatológicas. Durante

2008 a 2010, el 50% del cambio de tarea fue por causas psicológicas, el 28% por incidencias traumatológicas y el 22 % restante por causas clínicas. Este tipo de pedido también mostró un considerable aumento en los últimos cinco años. Otra característica es que el grupo etario de 40 a 49 años es el que mayor uso hace de este rubro, seguido por la franja de 50 a 59 años, luego los de 30 a 39, 60 a 69.

- **Carga horaria del docente:** El docente misionero puede dictar 42 horas cátedras de 40 minutos semanales, frente al alumno, a las cuales, si sumamos el tiempo de preparación de las clases, la preparación personal, el tiempo de evaluaciones, reuniones de planificación, tiempo de traslado de un establecimiento a otro etc. genera un progresivo deterioro de la calidad de desempeño profesional y personal.
- **Cantidad de alumnos por curso:** La falta de suficiente aporte estatal, la propia situación económica de las instituciones, la realidad socio-económica de las familias, la falta de infraestructura, la falta de recursos didácticos actualizados, etc. determina que la mayoría de las escuelas atiendan entre 35 y 45 alumnos en una división, situación que afecta a la calidad educativa.
- **Ausentismo del alumnado.** Según análisis del ausentismo de las escuelas en la ciudad de Posadas de los 180 días de actividad escolar, hay muchos alumnos que llegan a superar 20 inasistencias durante el año lectivo, que significa más de 10% de la totalidad del dictado de las clases.
- **Infraestructura escolar:** En los últimos años la provincia de Misiones se ha encontrado con inversiones muy importantes en el sector público en cuanto a la infraestructura escolar. Se debe a los distintos proyectos financiados por organismos internacionales como el BID, BM etc. También la relocalización de los sectores más carenciados de la ciudad de Posadas por la Entidad Binacional Yacyretá ha generado la expansión del cinturón poblacional con la habilitación de nuevos barrios y la necesidad de la construcción de edificios escolares, con estructuras edilicias y equipamiento didáctico y tecnológicos modernos, en esos nuevos sectores urbanizados de la ciudad de Posadas. En cuanto al sector privado ha habido varias creaciones en los últimos años, especialmente las Escuelas de las Familias Agrícolas y en las instituciones de nivel terciario orientadas a la formación de técnicos en diversas disciplinas y modalidades. Más allá de que las escuelas privadas tienen, en su gran mayoría, buena instalación edilicia, en el recorrido

realizado por distintas localidades de la provincia se pudo observar algunas precariedades en cuanto al equipamiento tecnológico, laboratorios de informática, de ciencias, talleres para clases prácticas etc.

- **Jornada Escolar:** A pesar de que la Ley Nacional de Educación propone 180 días de clases para los alumnos, se pretende llegar a 900 horas reloj de clases con una jornada escolar simple, de 5 horas reloj de enseñanza. Los responsables de la conducción educativa deben pensar ¿qué hacer durante un tiempo de 180 días anuales permaneciendo, cada día, 5 horas en la escuela? Al realizar el cómputo anual de clases desarrolladas no se llega a esta cantidad, por diferentes motivos. alguna de las razones de la cantidad de días de clases perdidos están determinados por feriados, asuetos, huelgas, el ausentismo del alumnado (la gran mayoría de los alumnos en las escuela secundaria tienen entre 20 y 25 días de inasistencia en un ciclo lectivo), el alto índice de ausentismo en el sector docente (licencias, faltas justificadas y no justificadas, cursos de capacitación en jornadas hábiles) etc. A todo esto se suma un 13% a 17% de los docentes que se encuentran fuera de actividad por distintos tipos de afectaciones y/o licencias, que es uno de los problemas que afecta el presupuesto educativo a nivel general. La provincia de Misiones apenas llega a tener un promedio de 160 días de dictado de clases en el año, quedando muy debajo de los estándares internacionales. Todo esto reduce de manera considerable el tiempo real de enseñanza y aprendizaje que afecta directamente la calidad educativa.

#### **IV. 5. CONCLUSION PARCIAL**

Desde el análisis global de la realidad socioeconómica y educativa de la provincia de Misiones, a modo de conclusión se infiere cuáles son las problemáticas que afectan a la calidad de los resultados educativos de nuestra provincia:

- La provincia de Misiones tiene una ubicación geográfica que la podría colocar como un importante polo de desarrollo económico y cultural por las bellezas naturales y riqueza de su suelo, sin embargo se encuentra entre una de las provincias más pobres del país. Esto nos indica la urgente necesidad de un cambio en la estructura del sistema educativo, de manera puntual en las modalidades del

nivel secundario y terciario, que deberán estar acordes a las características sociales y a la producción de cada zona o localidad de la provincia para activar de manera sostenible el desarrollo de industrias, vinculando a la educación con el mundo del trabajo.

- Los cambios en el sistema educativo no responden a un diagnóstico serio de la realidad, ni tampoco acompañan un proceso de capacitación continua y preparación del profesorado para nuevos roles.
- Transitando la segunda década del siglo XXI es necesario revisar y adecuar los planes de estudios de los Institutos de Formación Docente, apuntando no sólo a la actualización y solidez de conocimientos del campo curricular, sino a la formación profesional de los futuros docentes.
- El exceso de carga horaria del personal docente genera el deterioro de la salud del docente, la falta de tiempo para cumplir con eficiencia las exigencias académicas, son realidades que afectan a la calidad educativa.
- Existe poca relación entre el presupuesto asignado al sistema educativo y la economía de la provincia, que genera fuga de las mejores capacidades intelectuales hacia otras ciudades de mejor desarrollo industrial y cultural. La falta de una distribución y administración estratégica del presupuesto para la educación, tanto a nivel estatal como privado, sumado a la difícil situación económica de nuestra provincia, afectan seriamente a las escuelas de gestión privada, poniendo en riesgo la estabilidad de las mismas.
- La falta de educación de los tutores afecta la educación de los niños y jóvenes, especialmente de la clase social baja o carenciada.

Todos estos indicadores se presentan como verdaderos desafíos y exigen cambios serios en la gestión escolar actual. El análisis realizado permite visualizar que no se trata de la confrontación de educación de gestión estatal vs. educación de gestión privada con fundamentos ideológicos que caracterizaron los paradigmas de tiempos pasados, sino de mejorar la calidad educativa en lo referente a su función productiva.

Proponer una alternativa innovadora para el subsistema de educación de gestión privada apela a la legítima posibilidad que tiene el mismo de gestionar desde una

autonomía plena, no sólo en la disponibilidad de infra-estructura física, recursos humanos, materiales y solvencia económica, sino en la posibilidad de aplicar los cambios en contenidos curriculares, como resultado de estudios vinculados al seguimiento de los egresados y sus expectativas de inserción laboral, haciendo realidad el principio de igualdad de oportunidad para todos.

Esta reflexión nos invita a proponer caminos nuevos que lleven a la administración educativa de gestión privada a ofrecer a las actuales generaciones de jóvenes un modelo educativo de calidad, que los forme en aquellas competencias necesarias para poder participar de manera activa y eficiente en distintos espacios públicos o productivos. Esta idea coloca a la educación como el vehículo de transformación gradual y progresivo no sólo en el aspecto sociocultural, sino que también sea factor de desarrollo económico diversificado y sustentable para toda la sociedad misionera.

## **PARTE III**

# **EDUCACION, FACTOR DE DESARROLLO EN LA SOCIEDAD MODERNA: UN ENFOQUE DESDE LA PROVINCIA DE MISIONES**

## **CAPITULO V**

# **LA FUNCION DE PRODUCCION EN EDUCACION EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA**

La globalización se presenta como una ideología dentro de una etapa avanzada de la división internacional del trabajo. Exalta el libre comercio, enaltece el fundamentalismo del mercado, impulsa el flujo libre de los factores de producción, propugna el desmantelamiento del Estado, promueve el uso de nuevas tecnologías y la imitación de pautas de consumo, fortaleciendo cada vez más, la sociedad consumista. Esto permite suponer la necesidad de preparar recursos humanos con alta calidad, sin descuidar el aspecto axiológico en la formación, es decir la educación debe pensar en el hombre como sujeto histórico y como persona dotada de valores, por lo tanto el desarrollo económico debe servir al hombre y no éste al desarrollo. Es necesario tener en cuenta que la globalización está rompiendo conceptos, visiones y paradigmas. La investigación en educación tiene que ser permanente, porque debe contribuir a la solución de problemas conceptuales.

En este contexto, con el avance de las modernas tecnologías de la información y de la comunicación, se torna imposible para la mente humana procesar todo el volumen de información al que se pueda acceder, razón por la cual queda justificada la necesidad de mantener una educación permanente.

## **V.1. GLOBALIZACIÓN Y LA EDUCACIÓN**

Los desafíos que la globalización impone a la educación exigen una reconceptualización de su quehacer. Este fenómeno universal que conllevó a una apertura económica de choque afecta a la cultura y a la educación. En materia educativa la globalización cambia el concepto de la educación y el rol del educador ya que la tecnología de la información modifica el acceso al conocimiento. La idea de docente o profesor se asocia a la de productor de conocimiento, capaz de fomentar en el estudiante habilidades de creación y producción intelectual, la educación debe ayudar a formar para la autonomía. En este sentido el acto educativo es un proceso permanente de enseñar a aprender, que implica que el alumno, en una relación dialéctica con el docente, pueda desarrollar su capacidad reflexiva, analítica, creativa y emprendedora.

La educación debe desarrollar en los educandos competencias fundamentales que logren conocimientos sociales:

- la interpretación: comprensión de hechos, de la realidad estableciendo comparaciones a fin de detectar diferencias, semejanzas y contrastes entre ellos.
- la argumentación: la capacidad de sostener una afirmación con razones y fundamentos sobre la base de teorías, modelos y conocimientos científicos.
- La competencia propositiva: que es la capacidad de generar propuestas y acciones para la solución de los distintos problemas.

Para lograr estas competencias es necesario que la educación revise sus estructuras, los contenidos curriculares, los métodos de trabajos con una actitud de innovación permanente.

## **V.2. LA RELACIÓN ESCUELA MEDIA – UNIVERSIDAD EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN**

El mundo vive una época de profundos cambios y lo que hoy se impone es la tecnología industrial que se fundamenta en la informática, en la electrónica, las telecomunicaciones, la robótica y la biotecnología. En este escenario la educación debe convertirse en factor de proceso y desarrollo.

El desarrollo de recursos humanos, el mejoramiento de la calidad de la educación y la investigación, requieren replantear la relación de la escuela media con la universidad y de ésta con el Estado, la sociedad y el sector productivo. El resquebrajamiento de estas relaciones ha hecho que las instituciones educativas pierdan credibilidad, debiliten su pertinencia social y se conviertan en instituciones donde la dinámica es reemplazada por la rutina y el adormilamiento en medio de un mundo que reclama acciones y cambios. A las universidades les corresponde introducir en el cuerpo social una educación con calidad que nos sitúe en el contexto de la modernidad. Para insertarnos de manera competitiva en la economía mundial tenemos que preparar los recursos humanos con la más alta calidad. La competitividad implica conocimiento, tecnología y manejo de información ya que no hay avance tecnológico sin desarrollo. Al hablar de competitividad desde el punto de vista

económico debemos entender que es una relación de competencias entre individuos, grupos y empresas. En este sentido está orientada a la lógica del capital y del mercado porque es la búsqueda de la ganancia mediante del incremento de la producción.

Otro escenario es el que ubica a la educación con la competitividad dentro de una racionalidad axiológica, es decir, con una concepción diferente de desarrollo y crecimiento económico como procesos que deben estar al servicio del hombre, y no el hombre al servicio del mercado o del desarrollo económico. Esta relación tiene que ver con la construcción y perfeccionamiento de las capacidades individuales, con la capacitación de los recursos humanos desde el punto de vista científico, tecnológico y humanístico, con una visión global planetaria, pero sin descuidar la visión local de lo regional en función de una exitosa inserción internacional. La finalidad de las universidades debe ser formar hombres de acción al estilo de los empresarios, hombres de gestión al estilo de los administradores, hombres de descubrimiento al estilo de los investigadores, hombres recreadores y creadores de la cultura al estilo de los artistas e intelectuales.

Para insertarnos de manera activa en el mundo globalizado es necesario reestructurar a fondo el sistema educativo en todos sus niveles. El mundo contemporáneo exige educación con calidad y equidad, pertinente e internacionalizada, que tenga en cuenta el desarrollo humano, la relación del hombre con la sociedad y la naturaleza como también la relación con el mundo del trabajo y la investigación.

### **V. 3. LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN EN EDUCACIÓN**

Una función de producción presenta la relación existente entre la cantidad de factores que se utilizan para producir un determinado bien y la medida obtenida de ese bien.

Adicionalmente la función de producción considera los cambios que se pueden dar entre los insumos y sus efectos, y también las secuelas de las diferentes escalas de producción que pueden incorporarse.

Las empresas pueden elegir diferentes posibilidades de producción, de acuerdo a su capacidad técnica, disponibilidad de tecnología e insumos y, las combinaciones que se

apliquen en el proceso. La función de producción simplifica este problema al describir los máximos resultados posibles como una función de diferentes conjuntos de insumos. El resultado de todo proceso productivo es el producto final. Desde el punto de vista técnico resulta interesante conocer la relación que hay entre la cantidad de factores de producción (inputs) que se emplean en el proceso de producción y la cantidad de producto final obtenido; es decir que la función de producción expresa, de manera precisa la relación entre inputs utilizados y outputs obtenidos.

Una función de producción permite un análisis de insumos y resultados, busca describir el nivel de producción más óptimo y se interesa además por el análisis de las mejores opciones para obtener un nivel máximo posible de productos utilizando una determinada existencia de insumos; de esta forma la función de producción es un instrumento muy útil dado que en su nivel de simplificación permite describir los niveles de mayor eficiencia y observar impactos ante posibles cambios en los insumos o cambios tecnológicos.

### **V. 3.A. Características de función de producción en educación**

Una función de producción en educación consiste en el análisis estadístico que permite observar los resultados de los estudiantes, entendidos como una función de características propias en las que se involucra a la edad, el sexo, y otras particularidades de sus familias; así como las aportadas por la escuela. La visión económica-teórica de la función de producción aplicada a la educación requiere modificaciones, porque en la educación se actúa sobre seres humanos en contraste con la perspectiva económica.

El origen de las funciones de producción en educación se encuentra en el informe elaborado por Coleman, publicado en 1966 en Estados Unidos. Basándose en información del rendimiento de más de medio millón de alumnos, se analizaron cuáles son los inputs (variables independientes) que intervienen en el proceso educativo con mayor incidencia

en la determinación de los resultados académicos de los estudiantes. Entre las variables independientes consideraron<sup>16</sup>:

- Estatus socioeconómico de los alumnos
- Características de los docentes
- Características de la escuela
- Características del grupo de pares o compañeros del grupo clase

Hablando en términos más técnicos se debe decir que los *inputs educativos* son los recursos escolares clasificados en:

- Recursos físicos: características de los edificios escolares, equipamiento, recursos didácticos y tecnológicos.
- Recursos humanos: docentes y personal especializado para tareas de apoyo, como psicólogos, psicopedagogos, asistentes sociales, médicos escolares etc.
- Número de alumnos por aula y por docente

También hay inputs no escolares como:

- conocimientos que acumularon los alumnos en el pasado
- las habilidades innatas o tendencias para el aprendizaje de determinados contenidos o realización de determinadas actividades
- la inteligencia, la motivación para el estudio y el esfuerzo personal

La investigación halló, como dato relevante y sorprendente, que los factores no escolares eran mucho más importantes a la hora de dar explicaciones del rendimiento académico de los alumnos. De los factores escolares, en general, se observa una incidencia más limitada.

El proceso educativo puede asimilarse al proceso productivo de cualquier bien o servicio. Existen factores e insumos que, combinados de diferentes maneras, dan lugar a diferentes cantidades y calidades de bien final o producto terminado. El proceso de aprendizaje como un proceso productivo tiene características particulares y limitaciones

<sup>16</sup> SALAS VELAZCO, Manuel (2008), *Economía de la Educación*, Editorial Pearson Educación S.A., Pag. 86

que se deben tomar en cuenta; tanto en la definición del producto final como en el alcance y contribución de los insumos:

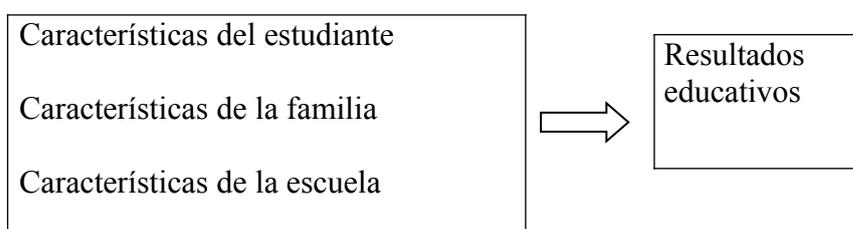
- los insumos utilizados: el material didáctico y pedagógico, libros, la disponibilidad y estado de salas de computación y música, laboratorio, bibliotecas, instalaciones sanitarias, el tiempo de instrucción, tamaño de la clase, gastos de transporte, etc.;
- los factores empleados: el personal docente y no docente, el alumno, la infraestructura edilicia y equipamiento, considerado como incorporación de capital físico.
- el producto terminado: el alumno con un determinado stock de destrezas adquiridas a lo largo del proceso educativo. Estas destrezas pueden evaluarse de diferentes maneras, pero el sistema ha concentrado la realización de pruebas estándares sobre algunas materias.

Las evidencias aportadas por los educadores sugieren que los rendimientos escolares dependen de una serie de factores: genéticos, socioeconómicos, de la calidad del docente, de las condiciones de la escuela y de las características del grupo de alumnos. Si la función de producción es conocida, es posible predecir qué pasará si la cantidad de recursos es modificada y también es posible analizar qué acciones podrían tomarse ante la expectativa de cambios. El problema es que esta función no es conocida, con lo cual debe ser inferida a través de estimaciones que utilizan información de los estudiantes y sus escuelas. Esta relación suele examinarse empleando la función de producción educativa, denominada relación insumo-producto. Se mide el resultado obtenido por el alumno en evaluaciones estándares; en las que se pueden considerar algunos factores como los ya mencionados anteriormente

- la situación socioeconómica de la familia
- el acceso a estudios complementarios que refuerzan la formación integral personal
- la disponibilidad de acceso a libros, computadoras en la casa
- la influencia del grupo de pares

Lo importante es saber qué inputs explican el rendimiento, que debe ser estudiado como una variable dependiente. Aunque los resultados de estas mediciones son los que definen la calidad del sistema, este método es criticado por muchos autores al sostener que el mismo no considera todos los elementos o el impacto de todos los factores o variables que intervienen en el proceso educativo y que deben incorporarse para llevar a cabo una evaluación realmente integral de los resultados.

**CUADRO 17: Diagrama de insumos y resultados en la producción de la educación**



Fuente: elaboración propia. Para definir la especificación funcional de los insumos en educación la tarea resulta más compleja porque hay una gran variedad de insumos que se deben considerar, pero si tuviéramos que definir como factores fijos de un modelo conceptual en términos económicos consideraríamos al capital y al trabajo, que en el caso de la educación son el grupo de estudiantes por clase o aula y el grupo de docentes.

En este tipo de insumos, estudiantes y docentes, son elementos explícitos y tienen un bajo nivel explicativo en una función de producción en la educación; porque en estas mediciones no se cuentan con la suficiente cantidad de datos como para especificar con más precisión los resultados obtenidos. Existen en todo sistema educativo una serie de regulaciones que limitan o restringen el grado potencial de administración de los recursos utilizados en la escuela o en la clase, por ejemplo los contenidos curriculares mínimos, el uso de metodologías o estrategias de enseñanza y la elección del colegio de parte de las familias. Otro elemento importante que es dejado de lado es el efecto de la formación profesional y la formación disciplinar del docente. Otras limitaciones vienen por el lado de la especificación de la función de producción, pero no queda claro cuál es la restricción tecnológica a respetar para alcanzar el producto terminado.

Pueden existir características del producto final distintas a las del aprendizaje cognitivo denominado desempeño escolar; por ejemplo el mantener un determinado nivel de asistencia y presentación o la motivación, que no necesariamente se relacionan con el desempeño académico que obtienen.

Generalmente en este tipo de investigaciones el nivel de desagregación se presenta a nivel del estudiante, tomando como variables los resultados del rendimiento académico en las distintas asignaturas en las que se aplican las pruebas de medición. En tales casos se obtienen promedios por unidades escolares o zonas, que si bien ofrecen cantidades fijas de contenidos curriculares a todos y cada uno de los alumnos, el aprovechamiento no es igualitario o parejo debido a la diferencia que se observa entre un estudiante y otro.

Existe la creencia convencional que un mayor nivel de gastos, más salarios docentes, más instalaciones, mejor administración, mejores incentivos etc. deberían guiar hacia un mejor desempeño académico y también a mejorar el aprendizaje, sin embargo los resultados obtenidos en las estimaciones econométricas demuestran que no siempre estos datos resultan tan significativos. A propósito de ello cabe señalar el estudio empírico realizado por Hanushek en 1989 sobre producción educativa referidos a centros docentes de Estados Unidos. La principal conclusión a la que arriba Hanushek es que no existe una relación absoluta entre los recursos escolares y los resultados que obtienen los alumnos, especialmente en la relación de la situación socioeconómica de los alumnos y sus familias, no siempre un mayor gasto por alumno se traduce en un mejor rendimiento escolar<sup>17</sup>.

Otros investigadores entre los que encuentra Hedges y sus colaboradores sostienen que uno de los factores que influye en una función de producción educativa es el dinero. El gasto por alumno incide en los resultados académicos. Este grupo defiende la postura de que la producción educativa es un mecanismo válido para propósitos de la política<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> SALAS VELAZCO, Manuel (2008), *Economía de la Educación*, Editorial Pearson Educación S.A., Pág. 86

<sup>18</sup> SALAS VELAZCO, Manuel (2008), *Economía de la Educación*, Editorial Pearson Educación S.A., Pág. 87

En cambio Card y Krueger, usando un modelo de selección muestra, centraron la importancia de la investigación en la determinación de las características de la escuela como factor de una mejor producción educativa. Al respecto el estudio realizado señala que los estudiantes que asisten a escuelas privadas, religiosas o no, obtienen mejores resultados en matemática y lengua, por lo que sostienen que hay una significativa relación entre el gasto por alumno y el tipo de escuela o la calidad de los recursos escolares, lo que reditúa luego en mejores posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Las conclusiones que arrojó este estudio dan como resultado que, concluyendo que no son mejores ni peores, por ser escuelas privadas o públicas, sino por la disponibilidad de recursos asignados y el modo inteligente en cómo se utilizan tales recursos<sup>19</sup>.

La limitación del análisis es que sólo algunos de los insumos son modificables o manejables por parte de la escuela.

La deficiente o escasa disponibilidad de datos limita la generalización de la función de producción. Esta forma funcional relaciona los resultados escolares a nivel del estudiante con grupos de variables o insumos con los cuales se establece una relación teóricamente directa como la familia, compañeros, insumos escolares y habilidad innata de los alumnos. Aunque resulta difícil especificar el modelo apropiado de relación de variables, el proceso productivo de la educación es distinto al de otros tipos de bienes o servicios. Los modelos estimados permiten predecir una aproximación del efecto que tendría cualquier cambio en los recursos sobre el rendimiento escolar: el estado de conservación y salubridad de las instalaciones físicas del establecimiento escolar, la característica del grupo escolar y la movilidad de los docentes a cargo.

#### **V.4. DISEÑO E INTERPRETACIÓN DE LAS FUNCIONES DE PRODUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN**

---

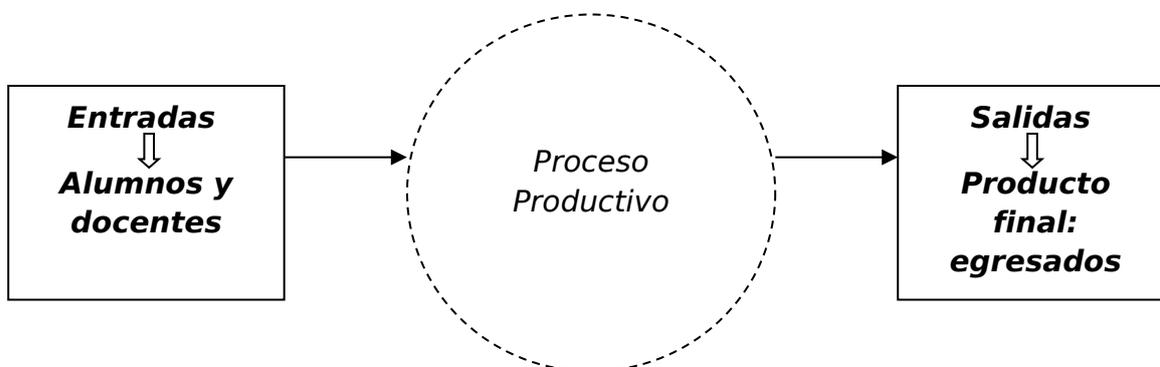
<sup>19</sup> SALAS VELAZCO, Manuel (2008), *Economía de la Educación*, Editorial Pearson Educación S.A., Pag. 88

En términos generales, la literatura llama función de producción en educación (FPE), al resultado de la estimación de un modelo lineal de los resultados educacionales en función de variables como el tamaño de sección, gasto por alumno, disponibilidad de las instalaciones etc. En este sentido la metodología de investigación que se utiliza comúnmente consiste en la estimación econométrica de una función de producción para la educación, utilizando los resultados de una encuesta cuya cobertura e información presenta todas las variables que se desean considerar en la medición.

Las funciones de producción de la educación son parámetros que los economistas utilizan como base de datos estadísticos para analizar la cantidad y la calidad de las salidas en relación a las entradas a lo largo de un determinado proceso productivo establecido por la orientación de una modalidad o nivel de escolaridad elegida.

Para que se alcance un nivel de eficiencia en la producción, al igual que cualquier empresa las organizaciones escolares deben tener objetivos claros y bien definidos en cuanto a la producción que desean alcanzar. Debe haber un control permanente sobre el proceso de producción y un responsable con capacidad de liderazgo y autoridad en la toma de decisiones que además demuestre capacidad para seleccionar las entradas que utiliza la institución escolar y las salidas que produce.

**Gráfico 42: Función de producción de proceso educativo**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico indica que los administradores escolares utilizan su capacidad de gestión a fin de seleccionar las modalidades que ofrece el sistema educativo acorde a las expectativas de una determinada producción en función de los alumnos y docentes con los que se va a concretar el proceso productivo. Los economistas utilizan este modelo para realizar el análisis de la calidad educativa. Según Carnoy, en cualquier modelo que se utilice para realizar un análisis estadístico se encuentran cuatro componentes básicos<sup>20</sup>:

- Variable dependiente: representa la salida de la función de producción. El valor de esta variable está determinado por valores de las variables interdependientes.
- Variables independientes: no se puede medir su impacto.
- Margen de error: toda función de producción puede incluir margen de error al no poder predecir con precisión la cantidad y la calidad de los resultados.
- Parámetros: son los medios de análisis de la cantidad de entrada en relación con la cantidad del producto final.

El mismo autor considera que las entradas de producción de educación se clasifican básicamente en tres grupos: La escuela y la clase; La familia y el alumnado; El contexto social<sup>21</sup>.

#### **V.4.A. La escuela y la clase**

Las dos primeras entradas –escuela y clase- son específicas para cada una de las escuelas y de las clases. Las entradas más utilizadas incluyen: las dimensiones de la escuela, la cantidad de recursos didácticos y tecnológicos disponibles, la cantidad alumnos por aula y el liderazgo y la autoridad de los directivos.

Las entradas específicas de las clases caracterizan el proceso productivo en el interior de cada una de las clases. Esto incluye entradas como: la calidad del personal

---

<sup>20</sup> CARNOY, Martin (2006), *Economía de la Educación*, Editorial UOC, Barcelona, España. Pág. 169 - 170

<sup>21</sup> CARNOY, Martin (2006), *Economía de la Educación*, Editorial UOC, Barcelona, España. Pág. 173 - 175

docente, la cantidad de tiempo de enseñanza o el tiempo instructivo real, los materiales escolares que se disponen para cada espacio curricular y las características del estudiante.

El grado de autonomía para seleccionar qué cantidad de cada una de estas entradas se utilizará en el proceso productivo de cada escuela varía entre las entradas y entre las escuelas.

Desde el punto de vista de los economistas esta variable es muy importante ya que las posibilidades de éxito de los estudiantes que han asimilado saberes previos de una manera más sólida están mejor predispuestos para mantener la continuidad de los aprendizajes en un proceso de mayor complejidad de contenidos científicos o tecnológicos que aquellos estudiantes que aprueban los cursos con las calificaciones mínimas de promoción.

#### **V.4.B. Familias y alumnado**

En esta segunda categoría de entradas analizamos las características de los estudiantes y de sus familias, factor que influye en el proceso de producción educativo. Los economistas suelen utilizar medidas del nivel socioeconómico, socio cultural, niveles de formación académica de los padres que inciden en la producción de educación, no solo como una posibilidad de acceder a una educación de mejor calidad, sino también al analizar el nivel sociocultural de las familias. Los estudiantes que provienen de familias de un mayor nivel socio-cultural estarán mejor incentivados para apropiarse de los conocimientos que imparte la escuela.

Las entradas representadas por el alumnado utilizadas normalmente incluyen: los conocimientos previos del estudiante, la edad, el género y el origen étnico. Sin embargo, se ha de considerar que las escuelas públicas tienen muy poco margen de flexibilidad sobre las entradas en su proceso productivo, por la obligación que le compete como órgano gubernamental que debe brindar el servicio educativo a toda la población en edad escolar.

#### **V.4.C. El contexto social**

Las entradas representadas por el contexto social son las que ha determinado el entorno en el cual está ubicada la escuela, que ejerce gran influencia sobre la calidad del proceso y sobre la calidad de la función de la producción. La amplitud del proceso de producción educativo hace que resulte muy difícil poder anticipar e identificar todas las entradas de un plan de producción de una escuela. Las diferencias en los procesos de producción educativa entre las escuelas ubicadas en áreas urbanas, suburbanas y rurales son otra línea de investigación.

De la misma manera para seleccionar una función de salida se debe reconocer tres pasos básicos: identificar el objetivo de producción de la escuela, identificar los datos que representan mejor este objetivo de producción, y determinar los datos disponibles y examinar de qué manera representan el objetivo de producción.

## **V.5. OBJETIVOS DE PRODUCCIÓN DE LA ESCUELA**

Identificar el objetivo de producción de la escuela es un paso prioritario, pero a su vez muy difícil anticiparlo, porque la toma de decisiones para el proceso de producción educativa no depende una sola persona (director) o una única variable, sino que hay múltiples elementos que intervienen en el proceso productivo. Además de las decisiones de los directivos debemos considerar la calidad y la eficiencia de algunas entradas como recursos humanos en general, tipo y calidad de alumnado, expectativa de los tutores, disponibilidad y aprovechamiento de los recursos edilicios, didácticos, tecnológicos y disponibilidad del tiempo necesario para concretar el proceso productivo en concordancia con el objetivo planteado. En cambio en las empresas esta complicación no se da, porque para definir una salida (producto) se escogen salidas de primera y segunda selección, se define el objetivo para lograr esa calidad de producción, se estructura el proceso productivo con una adecuada y rigurosa selección de entradas, es decir de recursos humanos debidamente especializados para cada función, recursos materiales y recursos financieros necesarios.

En este marco es deseable que las autoridades educativas tengan un objetivo bien definido como objetivo de eficacia del sistema, aunque muchos estudios han excluido a las escuelas privadas por considerar que las políticas educativas constituyen básicamente un

compromiso como políticas de Estado. En el análisis realizado por los economistas de la función de producción en educación, descubren que hay más de un objetivo de producción de la escuela y que en consecuencia, algunos de ellos reciben más atención que otros por parte del personal de la escuela. En ese caso recomiendan planificar diferentes funciones de producción educativa.

#### **V.5.A. Selección de datos que orientan los objetivos de producción**

Para este segundo paso la educación puede utilizar diferentes elementos del proceso productivo, entre los cuales se destacan las calificaciones que determinan el rendimiento académico de los estudiantes en aquellas asignaturas que tienen estrechas vinculaciones con el objetivo de producción; selección de las asignaturas que constituyen el fundamento de orientación para una función de producción; los desempeños de los docentes y la disponibilidad de recursos necesarios para la alcanzar la producción.

Generalmente la escuela cuenta con un dato que son las calificaciones de los estudiantes y se puede complementar con evaluaciones integradoras internas como el IFEI (Instancia Final de Evaluación Integradora) y externas como el operativo nacional de evaluación. Otro dato importante para considerar en una función de producción es la evaluación del desempeño de los docentes.

Las empresas tienen la capacidad de seleccionar las entradas que utilizarán en su proceso de producción y las cantidades de estas entradas. Sin embargo, las escuelas no tienen la flexibilidad para seleccionar todas sus entradas, por la variedad de elementos que constituyen las entradas necesarias para que se concrete el proceso productivo. Dicho de otra manera la escuela no elige a sus alumnos, sino que es la familia la que elige la escuela para sus hijos. También resulta difícil a la escuela seleccionar a su personal por criterio absoluto por la falta de datos disponibles al respecto.

### **V.6. LA MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS**

La mayoría de las investigaciones han basado su medición de resultados en exámenes estandarizados de conocimientos, no obstante, éstos tienen sus propias limitaciones en el sentido de que al ser la educación un servicio que desarrolla cantidades fijas de contenidos programáticos para cada nivel, grado o curso; pero el aprovechamiento del resultado es diferenciado debido a las diferentes características que presentan los estudiantes.

Aunque el resultado de los exámenes estandarizados no distinguen habilidades, ni intereses específicos de los estudiantes, lo que no debe descuidarse es la relación con los objetivos pedagógicos que se manejan en un determinado sistema educativo, es decir que evalúen el logro de los objetivos planteados en cada unidad escolar para cada grado, curso o nivel. De todos modos la evaluación que se lleva a cabo en las instituciones educativas, iniciada en Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX y posteriormente en la comunidad Europea marca tendencias de mejora considerable de los resultados obtenidos en el rendimiento académico de algunas materias.

La eficiencia en la producción educativa surge de la relación entre las variables independientes o insumos de entrada (inputs) y las variables dependientes que, como salida, dan un producto final (outputs). El recurso o procedimiento que se utiliza es el de las evaluaciones que se llevan a cabo para medir logros o dificultades en distintas áreas o dimensiones de la actividad educativa, que se realizan tanto durante el proceso, a fin de realizar los ajustes necesarios para encarar las mejoras, y al final para determinar la calidad y la eficiencia del producto.

Al hablar de eficiencia de la producción educativa la atención se focaliza en la eficiencia técnica que indica el grado de aprovechamiento de los recursos de los que dispone la actividad educativa para todo el proceso productivo. Para determinar este grado de aprovechamiento se puede recurrir a datos estadísticos, basados en las estimaciones econométricas.

#### **V. 6.A. Consideraciones sobre la aplicación empírica de los modelos de medición**

La aplicación empírica de los modelos de medición se enfrenta con dificultades provenientes de los mismos métodos o técnicas que se utilizan para determinar la calidad de la función productiva de la educación, entre los que podemos considerar las más comunes:

- Tipo de datos que se toman para las mediciones: La mayoría de los estudios sobre función de producción en educación son realizados con datos de corte transversal en el tiempo, que toman la información correspondiente a un período de estudio.
- La capacidad del aprendizaje inicial: Estos estudios no han contado con mediciones de la capacidad de aprendizaje inicial, limitando la identificación adecuada de impactos. El aprendizaje de un individuo es permanente y continuo; segmentarlo a un período dado y luego medirlo, no garantiza una diferenciación exacta de la cantidad de conocimientos obtenidos en ese período con respecto a su situación de conocimientos anterior al estudio.
- Impacto de los insumos no medibles en forma directa: Algunos de los insumos no se pueden medir directamente, como las características de la familia, los antecedentes socio económicos de la familia, la procedencia socio-cultural etc.
- Los efectos acumulativos de los insumos: Se le da poca atención a los efectos acumulativos que generan los insumos en la dinámica de la educación; por ejemplo no se toma la referencia de la combinación de los elementos que intervienen en el proceso educativo y su efecto en el tiempo.
- Errores en la medición de los insumos: Los insumos relevantes frecuentemente son medidos de manera errónea, muchas veces a causa de la falta de práctica en el registro de datos sobre las diferentes actividades escolares y el impacto de la incidencia de cada uno de los elementos intervinientes.

#### **V. 6.B. Problemas econométricos**

Es importante señalar las dificultades y supuestos implícitos que tiene la aplicación de las funciones de producción. El análisis econométrico proporciona diferentes modelos estadísticos que guían al investigador en su tarea de especificar una función de producción educativa, entre los cuales han resultado de gran utilidad los modelos de regresión multi-nivel, cuando se dispone de información referida al rendimiento individual de los alumnos, teniendo en cuenta que las características de la escuela son compartidas por todo el alumnado de dicha escuela.

El planteamiento teórico incluye la habilidad innata de los estudiantes como parte de la regresión, pero en la práctica es difícil contar con mediciones iniciales de coeficiente intelectual. La omisión de esta variable nos introduce al primer problema econométrico. No incluir en los factores o elementos de la función una variable relevante, afecta de manera que los coeficientes estimados estarían sesgados y este sesgo elevaría erróneamente la incidencia de las variables correlacionadas con la variable omitida.

Ante la ausencia de un factor (o variable) importante en el modelo, la incidencia o impacto de éste en la variable dependiente será asumida por las variables que sí están en el modelo y que tienen estrecha relación con la variable ausente; explicando erróneamente el comportamiento de ésta última. El monto de este sesgo estaría dado por la correlación entre los logros escolares y la variable omitida.

Otro problema surge de los errores de medición en las variables. Por lo general en investigaciones en educación se dispone únicamente de la medición en un corte del tiempo. Un ejemplo típico son los registros históricos en las escuelas que frecuentemente presentan errores de medición; y, aún cuando el error de medición tenga media cero, los coeficientes podrían estar sesgados.

La severidad de los problemas presentados difiere significativamente en el campo empírico lo que explica las divergencias en sus hallazgos y conclusiones. Para el caso de los antecedentes familiares la incidencia de este sesgo es menos severa dado que esta información difícilmente cambia en el corto plazo y su recolección es más simple.

## **V. 7. EL VALOR AÑADIDO Y LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN EDUCATIVA**

La producción educativa presenta un valor agregado que es la formación del capital humano, que beneficia no sólo a los sujetos destinatarios de la acción formativa, sino que se generan unos efectos indirectos que constituyen un beneficio para todo el sistema social en su conjunto. En las fases de crecimiento cuantitativo del sistema educativo, el incremento en el gasto está directamente ligado al crecimiento de las infraestructuras esenciales y a la formación del personal que ha de desempeñarse en el ámbito educativo.

La mayor parte de los países de América Latina pone énfasis en las políticas educativas de la educación básica, tratando de alcanzar los valores deseables de individuos dentro del sistema. Pero sin embargo, subsisten problemas vinculados con la deserción, abandono, repitencia, calidad educativa, equidad en el acceso a los servicios educativos, profesionalización docente y escalas salariales con esquemas remunerativos de incentivos insatisfactorios, como también la disponibilidad de financiamiento para la educación.

En Argentina, desde la última década del siglo XX, se siente la ineficiencia social del sistema educativo en su conjunto, a diferencia de lo que fue el impacto en los años 50 y 60 con una fuerte movilidad social, resultado de la formación del capital humano. Si bien en el transcurso de la década del 90 se sancionó la Ley Federal de Educación, que abarcó todos los niveles del sistema educativo, el resultado esperado no se alcanzó, debido a la falta de un adecuado monitoreo y control de la planificación educativa y de una programación racional de los gastos que permitieran conocer los reales costos del sector educativo para cada uno de los niveles. Ante la falta de investigación sobre la incidencia de los factores es difícil determinar la diferencia de costos entre una escuela y otra para alcanzar determinados resultados.

Para resolver los problemas arriba mencionados resulta necesario establecer la relación entre las variables utilizadas, los factores intervinientes y los resultados alcanzados, a partir del enfoque de la función de producción. Por lo tanto, para tomar

decisiones y orientar las políticas educativas como políticas de Estado, se requiere un estudio más preciso de la relación de algunos factores o variables puntuales, como el nivel socio-económico de las familias de donde provienen los alumnos y su rendimiento escolar.

Otro estudio determinaría la necesidad de asociar insumos escolares con rendimiento; desempeño docente con rendimiento; y ver cuáles de estos factores demuestran una mayor incidencia en el rendimiento.

En todas las mediciones se debe considerar al estudiante como el elemento más importante en la explicación de los resultados educativos ya que es co-productor de su propia formación. También hay otros factores que no siempre se consideran en las mediciones cuantitativas como la situación socioeconómica y socio cultural del grupo familiar, los insumos que ofrece la escuela como el material didáctico y pedagógico actualizado, espacio físico, la relación docente-alumno, la participación de los padres y la disciplina escolar.

## **V. 8. ESTIMACIÓN ESTADÍSTICA DE LAS FUNCIONES DE LA PRODUCCIÓN EDUCATIVA**

Las funciones de producción se expresan a través de una estimación de modelos estadísticos en donde se trabajan variables dependientes e independientes. Siguiendo los estudios de Martin Carnoy (2006) consideramos importante analizar tres cuestiones fundamentales: la muestra aleatoria; la desviación típica o sesgo de selección y la variabilidad de las variables.

- **La muestra aleatoria:** es una técnica estadística de selección o muestreo de alguna prueba de selección que se ha diseñado para aplicar a un conjunto de la población a fin de obtener datos del rendimiento o del avance del proceso productivo que nos permite visualizar en qué medida se está logrando el objetivo seleccionado para una determinada función de producción educativa. Como bien dice el término la muestra es una aplicación a un sector de la población seleccionada al azar. Son dos conceptos que se relacionan mutuamente y se necesitan para determinar los resultados en cualquier investigación empírica.

- **El sesgo de selección:** se presenta como una desviación típica que se da como un problema generalizado en la investigación de cualquier problemática social y por lo tanto también en el ámbito educativo, ya que se necesita examinar el impacto de las políticas educativas, las reformas, los programas especiales y la intervención de otros organismos de la comunidad. Según Carnoy el “Sesgo es un término estadístico que expresa el grado de correlación entre los resultados empíricos de una muestra y el conjunto universal de la población.”<sup>22</sup> Este fenómeno surge cuando dos grupos se diferencian en alguna característica que no es la presencia, ni la ausencia de la intervención, pero sí está relacionada con la salida. La manera de prevenir el sesgo de selección es usando técnicas aleatorias, que ayudan a comprobar que los grupos de estudiantes que reciben la intervención no se diferencian sistemáticamente de aquellos grupos o poblaciones sin intervención.
- **La variabilidad:** es una medida que establece el grado de diferenciación de los valores de una variable y sirve para establecer la correlación entre los cambios en las entradas y los cambios en las salidas.

Para tener una estimación más precisa de las funciones de producción educativa es importante conocer de qué manera cada organización educativa utiliza los recursos disponibles para sus proceso productivo, teniendo en cuenta que, del uso inteligente de los mismos dependerán las oportunidades y motivación para aprender que se les presente a los alumnos. La oportunidad para aprender también se puede considerar como una medida de cantidad de tiempo destinado para las diferentes actividades del proceso productivo, tales como cantidad de clases desarrolladas, planes de trabajo, proyectos grupales, evaluaciones, devoluciones de las tareas o producciones parciales realizadas por los alumnos durante el proceso de aprendizaje, son variables que inciden en la calidad del producto final.

---

<sup>22</sup> Carnoy Martín (2006), *ECONOMIA DE LA EDUCACION*, Ed UOC, Barcelona, pag 182.

## **V. 9. ANÁLISIS DE RENTABILIDAD Y COSTE-BENEFICIO**

La importancia económica de la educación tiene que ver con los costes y beneficios que el proceso productivo educativo genera tanto para cada individuo en particular, como para la sociedad en general. Comprender la variación de costes de una empresa con el nivel y calidad de producción de una escuela es una cuestión que ha motivado el interés de los economistas modernos que han presentado estudios sobre el impacto del análisis coste beneficio, coste efectividad y coste utilidad propios del campo empresarial aplicados a la evaluación de los programas educativos y al financiamiento de la educación

Estableciendo una relación entre las funciones de producción de la educación y las expectativas de los economistas cuando realizan un análisis de perfil de recursos humanos para ingresar al mercado laboral, el análisis de rentabilidad y de coste-beneficio se utiliza para determinar las recomendaciones que el ámbito empresarial considera que deben implementarse en las escuelas a fin de garantizar la salida del producto final con un mínimo de capacitación para responder a las demandas no sólo del conocimiento y de las modernas tecnologías, sino a la posibilidad de saber transferir esos conocimientos y esas competencias, habilidades y destrezas en actividades que le serán requeridas en el futuro desempeño laboral.

El análisis de rentabilidad compara el coste con la inversión tanto del Estado como de las familias para obtener un determinado producto, es decir la calidad de los egresados.

El análisis coste-beneficio compara la inversión realizada por cada alumno y los beneficios potenciales que él debe generar una vez que es presentado como producto, es decir cuando deba constituirse como agente de otras producciones demostrando las competencias adquiridas con la inversión asignada para su formación productiva. La principal desventaja que presenta el análisis de coste beneficio radica en la dificultad para medir los beneficios de una intervención a largo plazo.

Los economistas comparan los costes de las entradas necesarias (alumnos, personal, recursos materiales, didácticos financieros) con la cantidad de salidas (cantidad y calidad de la formación de los egresados) generada mediante los cálculos de uno de estos dos

índices. Generalmente el índice más analizado es el de rentabilidad, que es el coste de un programa determinado (plan de estudio o programa de capacitación) dividido por su rentabilidad; es decir la cantidad de individuos que se constituyen en beneficiarios de este determinado programa. El valor de este proceso productivo, que los economistas esperan encontrar es la calidad del nuevo capital humano que necesita incorporarse al nuevo mercado laboral.

La principal ventaja del análisis de rentabilidad, interpretada por los economistas es que se pone el acento en la calidad de la salida educativa inmediata, teniendo en cuenta que esta calidad en la función de producción tiene que trabajarse durante todo el proceso productivo o el trayecto educativo de un estudiante. También existen desventajas que tienen que ver con el tiempo de duración de ese proceso, en el cual hay que analizar el coste-beneficio, porque no siempre se puede sostener de manera categórica que más años de estudio o que la condición socioeconómica de la familia son variables determinantes de una mejor formación del producto final.

## **V.10. LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN EN EDUCACIÓN Y SU RELACIÓN CON EL EMPLEO**

Los estudios econométricos de desarrollo económico, han enfocado la atención durante las últimas décadas del siglo XX, a los efectos que la educación tiene sobre la función de producción. La escuela neoclásica que dominó el pensamiento económico hasta entrando el siglo XX, presenta dos aportaciones básicas relativas a la relación crecimiento económico y educación, que se difundieron en las décadas de 1950 y 1960.

El desarrollo de la teoría del capital humano durante la década de los sesenta se produjo a raíz de la introducción de este concepto por parte de Fisher, dado el gran arraigo de esta teoría durante los años sesenta, son numerosos los trabajos que se desarrollaron bajo su amparo, pero serán las aportaciones de Schultz, y Becker, las que constituirán los pilares básicos en los que se sostiene esta teoría.

Esta teoría, considera la educación del individuo como una forma de inversión, que le supondrá una renta que no obtendría si no dispusiese de dicho capital, se trata pues de una inversión en el propio individuo y de ahí deriva su calificación como "capital humano". En ella se consideran las inversiones educativas como una forma de mejorar las capacidades innatas de las personas, produciendo un incremento en su productividad. Este aumento del rendimiento de los trabajadores se ve acompañado por un aumento en sus salarios. En el ámbito educativo la inversión es a largo plazo y no solo en el aspecto cuantitativo, sino que el análisis de coste beneficio se basa más sobre la calidad del producto final.

#### **V.10.A. Estimación de la función de producción y modelos de empleo**

Son muchos los aspectos de interés relacionados con el de la función de producción en la explicación del PIB, el empleo y los salarios. Desde la perspectiva de los modelos de desequilibrio consideramos que la función de producción explica el PIB sólo en el caso de que el capital físico utilizado coincida aproximadamente con el stock de capital físico disponible, es decir cuando la inversión es el principal motor del desarrollo.

En caso de utilización plena del stock de capital, la función de producción explica el PIB y la ecuación de empleo deseado, puede deducirse de la ecuación que relaciona la productividad marginal del trabajo con el salario.

En este caso la función de producción es un modelo dinámico, porque tiene efecto propagación del impacto de un incremento de la inversión sobre el crecimiento de muchos períodos sucesivos. Se trata de un modelo dinámico en sentido estricto, ya que todo incremento del PIB permite mejorar la inversión de manera progresiva y gradual.

El PIB real por habitante depende en gran medida del stock de capital físico por habitante, y ello depende tanto de la capacidad de inversión como de la moderación en el crecimiento de la población. Los países con altas tasas de empleo por cada mil habitantes son con frecuencia los que tienen también altos salarios por trabajador, pues ambas

variables están muy relacionadas con el PIB por habitante y con la productividad media del trabajo.

Es el caso de cuatro países USA, México, Japón y Turquía, que en el período 1965-2000 se han destacado de diferentes maneras por la creación de empleo. En los casos de México y Turquía se ha producido en la segunda mitad del siglo veinte, un crecimiento muy importante de su PIB y su población, y la creación de empleo aun habiendo sido importante necesita ampliarse substancialmente porque tienen bajas tasas de empleo no agrario por cada mil habitantes.

En el caso de Estados Unidos, su alto ritmo de crecimiento del PIB, su baja densidad media de población por unidad de superficie, y la moderación de sus tasas de natalidad han permitido un cierto nivel de apertura a la inmigración para ocupar los nuevos puestos de trabajo que su dinamismo económico ha sido capaz de crear.

Japón ha experimentado un crecimiento económico de la industria y de los demás sectores no agrarios durante la segunda mitad del siglo veinte, y ha tenido un crecimiento importante del empleo dada su política de propiciar altas tasas de ocupación de su población activa.

#### **V.10.B. El capital humano en la función de producción**

Los años cincuenta constituyeron la década de redescubrimiento del capital humano. Si bien las investigaciones realizadas sobre el tema tuvieron como foco el análisis de las correlaciones entre educación y crecimiento de la economía, este enfoque alcanzo su punto álgido recién después del resurgimiento de las teorías del crecimiento endógeno.

La consideración del capital humano en la función de producción como un factor de producción conduce, en los distintos enfoques, a resultados contradictorios y a veces insuficientes respecto al verdadero papel de la educación en el desarrollo, y ello lleva a varios autores a plantearse cuál es la forma más adecuada de medir dicho efecto. Theodore Schultz, introdujo esta expresión considerando que lo humano se refiere al hombre y

capital se refiere al hombre como fuente de progreso, de desarrollo, de satisfacciones, de ganancias futuras etc.

En la actualidad se define al capital humano como el caudal de conocimientos, habilidades y competencias que cada individuo posee como resultado de la educación recibida. También en el campo laboral se usa la expresión para identificar la capacidad de producción de empleados, reconociendo la experiencia, la formación permanente y la eficiencia en el desempeño.

El capital humano se puede entender como una expresión referida a la capacidad productiva de las personas, de manera similar a otro tipo de stock (salud, búsqueda de nuevos empleos, jerarquización laboral) que también requiere o demandan costes o inversión para garantizar un producto de calidad.

Los economistas de la educación plantean un doble papel para el capital humano en la función de producción; efecto tasa y efecto nivel. Se considera efecto nivel a la inclusión del capital humano en la función de producción como un factor productivo, mientras que el efecto tasa se refiere a la interrelación entre el efecto que el capital humano ejerce en la interrelación y el manejo de la tecnología. La relación entre la educación y la difusión de tecnología, avanza a una relación exponencial, la cual es una función creciente del nivel educativo. Otro dato de interés es que el efecto de la educación es más positivo en las economías tecnológicamente más avanzadas.

En las décadas de los 70 y 80 se realizaron interesantes investigaciones econométricas con datos internacionales de tipo cross-section aplicadas para medir la influencia de la educación sobre el crecimiento del producto bruto interno (PBI) de la productividad y de la tecnología.

Las dificultades para la obtención de datos estadísticos comparativos han hecho que se realizaran muy pocos estudios hasta la última década del siglo veinte, en que se presenta un interés creciente por las comparaciones internacionales, lo que ha hecho que los estudios sean más numerosos.

El hecho de que algunos estudios proporcionaran resultados no concluyentes o contradictorios se debe al grado de elasticidad del efecto que la educación puede generar tanto en la productividad marginal como en la productividad media, como cociente la variación resulta escasa, pero de todos modos ello no significa que la educación no tenga un efecto importante sobre el desarrollo económico

En cuanto a los efectos sobre la moderación del crecimiento demográfico, el efecto medio de un incremento de dos años de escolarización es la reducción de una unidad en tasa de fertilidad, ya que las familias con mayor nivel educativo, en promedio, tienen comportamientos más moderados en el crecimiento demográfico que las familias con menores estudios. Los efectos de la educación sobre el capital social también han sido destacados por varios autores. Para tener mayor precisión sobre el efecto del capital humano sobre la producción se han realizado estudios enfocando tres aspectos considerados pertinentes para esta calificación:

- Nivel de estudios de la población económicamente activa
- Evaluación de las competencias de la población adulta
- Índice de salario promedio de los trabajadores adultos

El estudio del primer aspecto seleccionado consistió en determinar el nivel más alto de estudios alcanzados por cada individuo con posibilidades de ubicarse en la franja de población económicamente activa (PEA).

El segundo aspecto fue tomado como alternativa para medir el stock de capital humano, evaluando las habilidades o competencias para un desempeño eficaz en diferentes áreas de la actividad productiva. Los resultados indican que, en muchos casos, las habilidades se han perfeccionado con la misma práctica laboral, en otros los adultos recurren a capacitación obligada para mantener la estabilidad en el empleo y también están los que se conforman con la rutina de repetir el desempeño de la misma manera que han aprendido en las aulas de algún establecimiento escolar o lo de lo que han aprendido de manera empírica en los primeros años de ubicación laboral.

Finalmente, el tercer aspecto permite observar en un primer enfoque la relación del salario con el cargo y la antigüedad del empleado y, en un segundo enfoque la relación del salario está vinculada directamente con las habilidades, capacidades o competencias de idoneidad, eficacia y eficiencia que demuestra el empleado en su desempeño laboral sin tener en cuenta la edad o la antigüedad.

En este orden se aprecia que en determinados ámbitos laborales el índice del salario es mayor en las empresas privadas que en la administración pública y la franja de empleados jóvenes con estudios superiores, universitarios reciben mejor remuneración que los adultos con suficiente antigüedad en el sector laboral en el que se desempeñan.

## **V.11. CONCLUSIÓN PARCIAL**

Como resultado del análisis sobre cuáles deben ser los principales elementos a considerar en las reformas sobre los sectores del gasto público social, y del educativo en particular, los incentivos -o reglas de juego- al comportamiento en línea con la eficiencia (más calidad y menor costo) de los actores del sistema, aparecen inequívocamente como los de mayor relevancia.

En ese sentido se debe asumir, de manera más acertada, la urgencia de implementar reformas institucionales integrales antes que recetas particulares de manejo de los insumos educativos (tamaño de clases, currículum docente, contenidos curriculares, etc.).

Esto es, una política de reforma integral al sector educativo, orientada a esos objetivos, debería estar guiada por:

- un reconocimiento de autonomía plena a los centros educativos con libertad suficiente para el gerenciamiento y la asignación de recursos
- descentralización de funciones: reformar las disposiciones legales de la relación de trabajo de los docentes propiciando la vinculación de su remuneración, estabilidad y desarrollo profesional

- diseñar un esquema de libre elección por parte del alumno del establecimiento escolar de su preferencia, en el que el financiamiento acompaña al alumno.

Estos pilares de la reforma deberían operar en un contexto de evaluación de calidad educativa de manera periódica y sistemática, con publicación masiva y con un análisis adecuado de modo tal que sirva, a través de un proceso de realimentación, para el control de gestión así como para la toma de decisiones acertadas por parte de la comunidad educativa, a partir de la comprensión integral de la problemática educativa, reconociendo que:

- la unidad de observación debe ser el alumno
- el rendimiento escolar depende de las experiencias escolares pasadas, de las habilidades innatas del estudiante, del entorno socioeconómico de las familias y de las características de la unidad escolar
- el aumento de la cantidad de recursos educativos disponibles es condición necesaria para mejores resultados académicos, pero no suficiente.
- la asignación de esos recursos debe hacerse en forma descentralizada, pues las autoridades locales (las escuelas o la comunidad escolar, en el extremo) son más capaces de identificar necesidades y efectividad de los recursos en diferentes áreas
- la asignación óptima y control del empleo los recursos, es clave en la producción educativa.
- existen fuertes controversias acerca de la contribución de los factores que intervienen en el proceso educativo para explicar los resultados académicos, fundadas en las metodologías utilizadas y en el impacto de las variables que intervienen.

## **CAPITULO VI**

### **LA EDUCACIÓN Y SU REALCIÓN CON EL EMPLEO**

## **VI.1. EDUCACIÓN Y TRABAJO: UNA RELACIÓN INCLUYENTE E INQUIETANTE**

La relación entre educación y trabajo, en las últimas décadas, se ha constituido en una clave de las formulaciones sobre el desarrollo socio-económico y es una de las cuestiones que plantea mayores desafíos en su instrumentación.

Por mucho tiempo esta relación representó realidades bastante separadas en múltiples aspectos. Desde el campo educacional, durante larga data la educación fue sinónimo de educación formal o regular, desarrollada en un espacio único y específico - el aula- y durante un período acotado de la vida – la niñez y la juventud. Lo otro era formación profesional o capacitación en algún oficio como preparación para el trabajo. Incluso en el mismo campo de la educación formal se registraba la presencia de una modalidad desvalorizada académicamente y minimizada cuantitativamente: la educación técnica.

La mejor manera de prepararse para el trabajo era “aprender haciendo” con un entrenamiento específico y el desarrollo de habilidades y destrezas exclusivas, de ahí la categoría de aprendiz en el escalafón laboral. La habilidad refería al “saber hacer” y el conocimiento se confrontaba en la práctica porque allí se aplicaba.

La educación de adultos constituyó otro espacio que se fue desarrollando como una necesidad de completar el proceso de escolaridad básica que, por diversas razones quedó incompleta en algunos sectores de la población; además se aprovechó esta circunstancia para brindar conocimientos y prácticas laborales a través de talleres de capacitación en diferentes oficios, muchos de ellos concretados en el propio ámbito laboral.

El nuevo escenario económico y social comprendido en el período de 1950 a 1980 se caracterizó por:

- la expansión de la población urbana
- el aumento relativo de la población económicamente activa
- el acceso generalizado a la educación básica

- el incremento de la matrícula de la enseñanza superior
- la reducción de la tasa de analfabetismo

La década de los 80 se definió por:

- el aumento del desempleo
- inequidad en la distribución del ingreso per cápita
- la reducción de la importancia del trabajo asalariado
- el aumento de la pobreza, los circuitos de exclusión y el abandono del sistema educativo
- la caída generalizada de la calidad de los servicios sociales básicos
- el agotamiento de los recursos naturales

Si bien durante todo este período hubo un incremento masivo en el acceso a la escolaridad básica y a la educación superior todavía no se puede decir que los países de América Latina han logrado el equilibrio de los niveles educacionales o de formación que requiere el mundo laboral actual.

Las políticas de ajuste han logrado una recuperación de las cuentas nacionales, corrigiendo las finanzas públicas, controlando la inflación, pero estos logros no se han traducido de manera uniforme en el mejoramiento de la calidad educativa, ni de los niveles de vida de grandes sectores de la población.

## **VI.2. EDUCACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO EN ARGENTINA**

La educación y la economía se encuentran en una variada gama de fenómenos sociales, en los cuales aparecen variables ligadas tanto al sistema educativo como al sistema económico. Dentro del mercado laboral puede ponerse el acento, tanto en el ingreso monetario como en otros aspectos que pueden ser denominados bajo el rótulo de capacidades. Este indicador agrupa a un conjunto de habilidades que refleja lo que cada persona es capaz de hacer. Es un valor que se utiliza en el ámbito laboral para calificar al capital humano. La hipótesis del marco conceptual del capital humano contiene los

conocimientos adquiridos, los niveles de capacitación que son elementos que van a permitir incrementar la productividad y con ello mejorar el ingreso monetario de los trabajadores. La adquisición de conocimientos y el proceso de perfeccionamiento o capacitación tienen un costo que incluyen el tiempo propio del trabajador, el de las personas que capacitan y los materiales usados para la capacitación.

Las magnitudes del costo monetario y del costo en tiempo dependen del tipo de formación que se va a brindar y la complejidad del conocimiento a adquirir. Estimados los costos y beneficios de la educación pueden calcularse las medidas de rentabilidad (análisis costo – beneficio). El rol que juega la información y las habilidades innatas de las personas son las que ocupan un lugar prominente en la investigación sobre estos temas. La inserción en el mercado, la posibilidad de insertarse en un puesto de buena categoría que asegure mejores ingresos pueden proponerse como importantes retornos laborales a la educación.

Los datos disponibles para la república Argentina permiten pensar en los temas económicos que se relacionan con el sistema educativo. Al respecto se consideran dos proposiciones que juegan un rol importante:

- La educación es un insumo muy imprescindible para acceder a determinados puestos laborales. En algunas de esas ocupaciones ejerce un fuerte impacto sobre la productividad de los individuos, mientras que en otras lo hace con menos notoriedad.
- El mayor nivel educativo mejora la calidad de inserción en el mercado de trabajo. Este indicador es una señal para los empleadores, porque de alguna manera anticipa la relación entre habilidades innatas o competencias y calidad de la productividad del empleado.

Estas consideraciones resultan muy útiles para la toma de decisiones relacionadas con temas tales como el financiamiento de la educación, su poder redistributivo y el papel que ella juega en la movilidad social de las personas y las familias como en las posibilidades de empleabilidad estable para la población joven.

Los estudios más recientes enfatizan el rol que juegan las habilidades innatas. Según estas investigaciones puede separarse a los individuos según su talento o bien por su

posibilidad de acceso a la educación. Este enfoque conduce a caracterizar al grupo de los menos educados en distintas categorías:

- Individuos con baja habilidad o talento (baja tasa de retorno).
- Individuos con escasas o nulas posibilidades de acceso a la educación por pobreza, o por preferencias no proclives a la educación.

Si bien ambos grupos aparecen en las estadísticas como escasamente educados, los primeros no finalizaron sus estudios por razones económicas o familiares y, los otros porque simplemente no tuvieron motivación suficiente para estudiar y, por ubicarse en la categoría de desertores han quedado fuera del sistema.

Los datos disponibles para Argentina, como para otros países, señalan que las personas con mejor nivel educativo pueden tener acceso a empleos de mejor calidad, entendiéndose por mejor calidad ingresos más elevados, mayor probabilidad de protección y seguridad social y menor probabilidad de sufrir el impacto del desempleo; en este orden los que mejores posibilidades tienen son las personas con formación profesional universitaria, le siguen quienes tienen formación técnica superior, en tercer lugar se ubican los que han adquirido conocimientos en el propio lugar de trabajo calificándose como trabajadores operativos y finalmente aparecen aquellos trabajadores sin calificación, que son los que sufren el mayor riesgo de desempleo, de subocupación o de empleos precarizados. Estos datos pueden comprobarse con el informe de la composición de dotación según tipos de relaciones contractuales por calificación de tareas y sexo del Gran Buenos Aires, Argentina en los períodos 2009 a 2010.

CUADRO 18: Composición de la dotación según modalidad contractual, calificación de la tarea y sexo. Gran Buenos Aires, Argentina 2009-2010

Período		I-09	II-09	III-09	IV-09	I-10	II-10
<b>Según modalidad contractual</b>							
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	Duración Indeterminada	94,4	94,5	95,6	95,6	95,5	95,1
	Duración Determinada	3,8	4,1	3,0	3,1	2,9	3,3
	Personal de Agencia	1,8	1,4	1,4	1,2	1,7	1,6
<b>Según calificación de la tarea</b>							
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	Profesional	9,9	8,9	8,9	9,4	9,1	10,0
	Técnico	23,6	23,5	23,1	23,0	21,4	21,8
	Calificación Operativa	50,6	49,9	48,9	48,2	48,9	48,5
	Sin Calificación	15,9	17,6	19,1	19,4	20,6	19,7
<b>Según sexo</b>							
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	Varones	65,6	64,1	62,8	63,4	63,8	62,6
	Mujeres	34,4	35,9	37,2	36,6	36,2	37,4

Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales, MTEySS.

De la lectura de estos datos se infiere:

- **modalidad contractual:** en esta variable la duración indeterminada del empleo es significativamente mayor a la de duración a plazo fijo.
- **calificación de la tarea:** en esta segunda variable, resulta notoriamente llamativo que el mayor porcentaje de empleados se encuentre entre aquellos calificados como operativos y técnicos y, en menor porcentaje los profesionales. Esta realidad nos indica el tipo de trabajo y, consecuentemente el perfil solicitado para cubrir los puestos vacantes.

- **Discriminación por sexo:** En la tercera variable se observa una correspondencia con el tipo de trabajo operativo, ya que el porcentaje de empleados varones duplica al porcentaje de mujeres empleadas. Estas apreciaciones se detectan no sólo en las plantas industriales o fabriles sino también en el ámbito de la política que ha fijado un cupo limitado para la participación de la mujer en las bancas del poder legislativo, en salud, en servicios sociales y de seguridad.

**CUADRO 19: Condición de actividad laboral**

<b>Mujeres de 14 años y más según condición de actividad y principales tasas del mercado de trabajo, por provincias y aglomerados urbanos. Total nacional urbano. Tercer trimestre de 2010.</b>						
	Ocupados	Desocupado	Inactivos	Actividad	Empleo	Desocupación
<b>Total nacional urbano</b>	<b>6156800</b>	<b>575100</b>	<b>8051500</b>	<b>45,5</b>	<b>41,6</b>	<b>8,5</b>
Ciudad de Buenos Aires	708.900	57.200	617.200	55,4	51,2	7,5
Total Provincia de Bs. As.	2.523.000	281.500	3.144.500	47,1	42,4	10,0
<b>Total Misiones</b>	<b>127000</b>	<b>4900</b>	<b>172000</b>	<b>43,4</b>	<b>41,8</b>	<b>3,7</b>
Posadas	53.100	2.800	61.300	47,7	45,3	5,0
Resto de Misiones	74.000	2.000	110.700	40,7	39,6	2,7

Fuente: Elaboración propia basado en el IPEC  
<http://www.ipec.Misiones.gov.ar>

Los datos que se ofrecen en la tabla corresponden a la inserción laboral de la mujer joven durante el tercer trimestre del 2010, en la que se comparan datos correspondientes al total nacional urbano, la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires comparado con la ciudad de Posadas y el resto de la provincia de Misiones.

Se observan entre las personas ocupadas y desocupadas, activas e inactivas, reconociendo que el mayor porcentaje de la población nacional se encuentra ubicada en la provincia de Buenos Aires y que a la vez en esa zona geográfica del país están

concentrados los mayores centros de desarrollo industrial, fabril, laboral es difícil comparar con la situación de la provincia de Misiones que tiene una población muy joven todavía dentro del sistema educativo a lo que hay que agregar que el desarrollo industrial y la diversificación laboral en esta provincia está en su etapa inicial. Para superar estas brechas se considera necesario que el sistema educativo incorpore espacios de prácticas laborales a los alumnos de los cursos finalizantes del nivel medio, ya sea ya sea a través de programas de pasantías, proyectos de intervención comunitaria o cooperativas escolares. Aunque la probabilidad del primer empleo obtenido tras el egreso del sistema educativo formal es mayor entre los graduados universitarios en especialidades como las ingenierías, informática, comunicación social, administración de empresas, salud, etc.

#### **CUADRO 20: Tasas de mercado de trabajo**

<b>Población de 14 años y más según condición de actividad y principales tasas del mercado de trabajo - tercer trimestre de 2010.</b>						
<b>tasa de</b>						
	Ocupados	Desocupados	Inactivos	Actividad	Empleo	Desocupación
<b>Total nacional urbano</b>	<b>15.146.100</b>	<b>1.206.800</b>	<b>11.876.800</b>	<b>57,9</b>	<b>53,7</b>	<b>7,4</b>
Ciudad de Buenos Aires	1.523.400	89.300	850.900	65,5	61,8	5,5
Total Provincia de Bs. As.	6.272.000	580.100	4.599.000	59,8	54,8	8,5
<b>Total Misiones</b>	<b>318.500</b>	<b>13.000</b>	<b>265.700</b>	<b>55,5</b>	<b>53,3</b>	<b>3,9</b>
Posadas	118.200	6.200	94.200	56,9	54,1	5,0
Resto de Misiones	200.400	6.800	171.500	54,7	52,9	3,3

Fuente: elaboración propia en base a los datos del IPEC  
<http://www.ipec.Misiones.gov.ar>

El mismo análisis corresponde a los datos registrados en el cuadro 20, que hace referencia a la condición de actividad para personas jóvenes.

### **VI. 3. EL CAMBIO DEL PARADIGMA PRODUCTIVO**

La mundialización de la economía, con la simultánea liberalización de los mercados, la caída de las barreras comerciales, la intensificación de la circulación del capital y la mano de obra y el impacto del permanente avance tecnológico ha generado cambios sustanciales tanto en los sistemas productivos como en la vida cotidiana de las personas, por lo que las empresas se vieron en la necesidad de incrementar la productividad y el mejoramiento de la calidad como condición de competitividad.

Paralelamente, los cambios a nivel micro están estrechamente condicionados por la revolución tecnológica, que caracteriza este siglo, modificando la organización del trabajo y la calidad de la mano de obra requerida.

Mientras la evolución creciente de la demanda, que caracterizó a las épocas pasadas, permitía la estandarización productiva hoy reclama la producción a medida, que requiere de una ajustada articulación entre el avance tecnológico y la modernización de la gestión operativa y comercial.

Otro aspecto que ha caracterizado los múltiples cambios de esta época se da en un nuevo modelo de producción industrial que reclama nuevos métodos de organización de los trabajos, adaptados a un mercado permanentemente cambiante. La configuración y el contenido de las ocupaciones se han vuelto más complejos, porque requieren más conocimientos que respondan a la amplia gama de funciones desarrolladas por todos los trabajadores. Este crecimiento de la productividad es resultado de la adopción de nuevas tecnologías más que de la creación de nuevos puestos de trabajo.

Todos estos cambios nos colocan frente a un nuevo paradigma del mercado laboral, que exige recursos humanos con un perfil ocupacional diferente al tradicional, que resulta de las nuevas competencias y aptitudes generadas por la utilización de las nuevas tecnologías. A su vez, el esquema tradicional del empleo permanente, estable, remunerado y de dedicación exclusiva fue cediendo terreno a un tipo de empleo con alto grado de movilidad tanto al interior de las empresas como entre empresas y en un nuevo modelo de trabajo por cuenta propia. Esta nueva realidad alterna períodos de empleo y desempleo, que afecta la estabilidad económica, no sólo el trabajador sino del grupo familiar.

En la actualidad la inserción al mundo laboral exige de cada persona mejor formación, lo que implica ser competentes para desempeñarse en la esfera laboral con eficiencia. Estar apto para el cambio y el aprendizaje permanente se transforma en la condición básica de la empleabilidad. En el mundo contemporáneo ya no se discute el rol de la ciencia y la tecnología como base del desarrollo. La investigación se concreta en innovaciones tecnológicas, que generan nuevos productos, que a la vez permiten economizar recursos y reducir costos.

La mundialización de los intercambios, la globalización de las tecnologías, y el desarrollo de la informática han aumentado las posibilidades de acceso a la información y al conocimiento. Pero estas posibilidades están lejos de ser accesibles en forma igualitaria para todos. Exigen actualizaciones de las competencias adquiridas y de los sistemas de trabajo. Las capacidades para aprender en forma permanente y la posesión de conocimientos fundamentales definen las relaciones sociales entre los individuos. La posición relativa de cada uno en el espacio del saber y de la competencia será decisiva. Quienes no tengan dominio en el manejo de las herramientas claves de este mundo contemporáneo como el conocimiento científico, matemático, dominio informático, manejo fluido de la lecto-escritura, un segundo idioma y la capacidad crítica para interpretar la realidad socio-económica y política no serán considerados ciudadanos alfabetizados, con la consecuencia de llegar a ser sujetos inempleables en el mercado laboral. Como constata Peter Drucker, el conocimiento es la base del trabajo humano y el tránsito del saber a los saberes, ha dado lugar al surgimiento de una nueva sociedad llamada sociedad del conocimiento.

La necesidad de que la educación y la formación instrumenten a cada ciudadano para adaptarse y ser competente en las actuales condiciones del mercado de empleo, afecta a toda la población, pero se torna especialmente relevante cuando a las exigencias derivadas de esta nueva sociedad organizada en torno al conocimiento, se le suman condiciones de exclusión o marginalidad derivadas de la estratificación social, de la segregación etaria, cultural, regional o étnica, lo que define a sectores de población, muy vulnerables como son los jóvenes pertenecientes a familias de escaso capital cultural y económico y adultos que necesitan reingresar al mercado laboral.

La dimensión regional, en parte, se superpone con la cultural y, en otra, se origina en la desigualdad del desarrollo, abandonada o ajena a los flujos económicos o a las manifestaciones socioculturales de marginalidad. La juventud rural, reducida a una escolaridad primaria como máximo, va en camino de transformarse en inempleable porque si se desplazan a las ciudades, además de desarraigarse sólo podrían emplearse en las ocupaciones marginales y aún esto sería complejo porque el volumen de estas bajas posiciones ya no es expandible en la ciudad moderna.

Considerar la educación y la formación en relación con las demandas del empleo no significa reducir su valor a una oferta de cualificación laboral. Su función básica es la integración social y el desarrollo personal, mediante la internalización de valores comunes, la transmisión de un patrimonio cultural y el aprendizaje de la autonomía, la creatividad, la solidaridad requerida tanto para el desempeño productivo como para el ejercicio de la ciudadanía.

A pesar del esfuerzo realizado en sucesivas reformas educativas, especialmente en el ámbito de la escuela secundaria, no se logró un sistema educativo de calidad y equidad para toda la población en edad escolar, con lo que se genera situaciones de desigualdad social y cultural, con una base de conocimientos muy pobres, que no los habilitan para continuar, desde la educación no formal, utilizando redes de capacitación a distancia que los preparen para mantener un ritmo de aprendizaje permanente. Estas posibilidades que ofrecen las modernas tecnologías son accesibles desde el ámbito privado o desde las mismas empresas que ven la necesidad de capacitar a su personal, lo que no ocurre en el ámbito escolar. La falta de ajuste entre los conocimientos adquiridos, en las aulas y las exigencias tan cambiantes del mercado laboral son factores que se suman para explicar las causas del desempleo juvenil.

#### **VI.4. LA TRANSICIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO AL MERCADO LABORAL: ANÁLISIS DE LOS FACTORES DETERMINANTES DEL PRIMER EMPLEO**

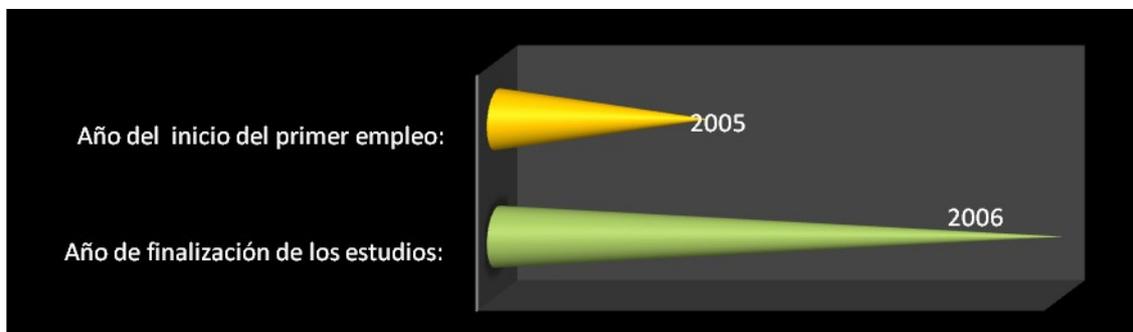
Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la sociedad actual es el desempleo juvenil. Para tratar de entender por qué nos enfrentamos a este problema es necesario hacer un esfuerzo por comprender los mecanismos que operan en el sistema educativo, en el mercado laboral y en el proceso de transición entre ambos, determinando qué factores inciden en el tiempo que transcurre entre el momento en el que un joven finaliza o abandona sus estudios y el momento en el que encuentra su primer empleo significativo.

La transición educación-empleo está estrechamente relacionada con el nivel y tipo de estudios alcanzados por los jóvenes, a lo que conviene sumar la zona de influencia o ubicación geográfica para definir la demanda laboral y tipo de producción de la zona o región. Al respecto para conocer la relación de la educación con la inserción laboral de los jóvenes de la provincia de Misiones se realizó un estudio consistente en la aplicación de una encuesta incluyendo departamento Capital, la ciudad de Oberá y Alem por considerar que en estos ámbitos geográficos muchos jóvenes se encuentran en procesos de culminación de estudios secundarios con sobre edad. En otros casos directamente se observa el fenómeno del abandono del estudio. Los resultados manifiesta que una importante cantidad de jóvenes se han insertado en su primer empleo en simultaneidad con el cursado del último año de los estudios del nivel secundario. Además la finalización de los estudios no siempre es un requisito indispensable para la inserción laboral, como se aprecia en los siguientes cuadros y gráficos.

**Cuadro 21:** Año de finalización de Estudios / Año de inicio primer empleo

Año de finalización de los estudios:	2006
Año del inicio del primer empleo:	2005

**Gráfico 43:** Año de finalización de Estudios / Año de inicio primer empleo

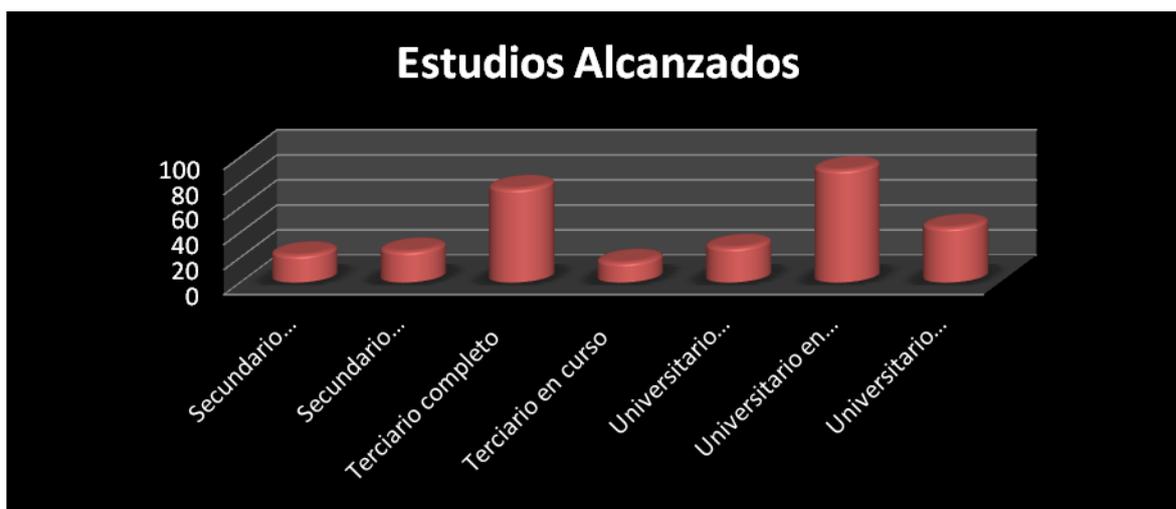


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 22: Nivel estudio alcanzado**

Nivel Estudio Alcanzado	Cant. Individuos
Secundario incompleto	22
Secundario completo	25
Terciario completo	75
Terciario en curso	16
Universitario completo	28
Universitario en curso	90
Universitario incompleto	44

**Gráfico 44: Estudios alcanzados**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 23:** Modalidad de Estudios.

Modalidad de los estudios	
De asistencia regular-presencial	222
De asistencia alternada	55
A distancia	23

**Gráfico 45:** Modalidad de estudios

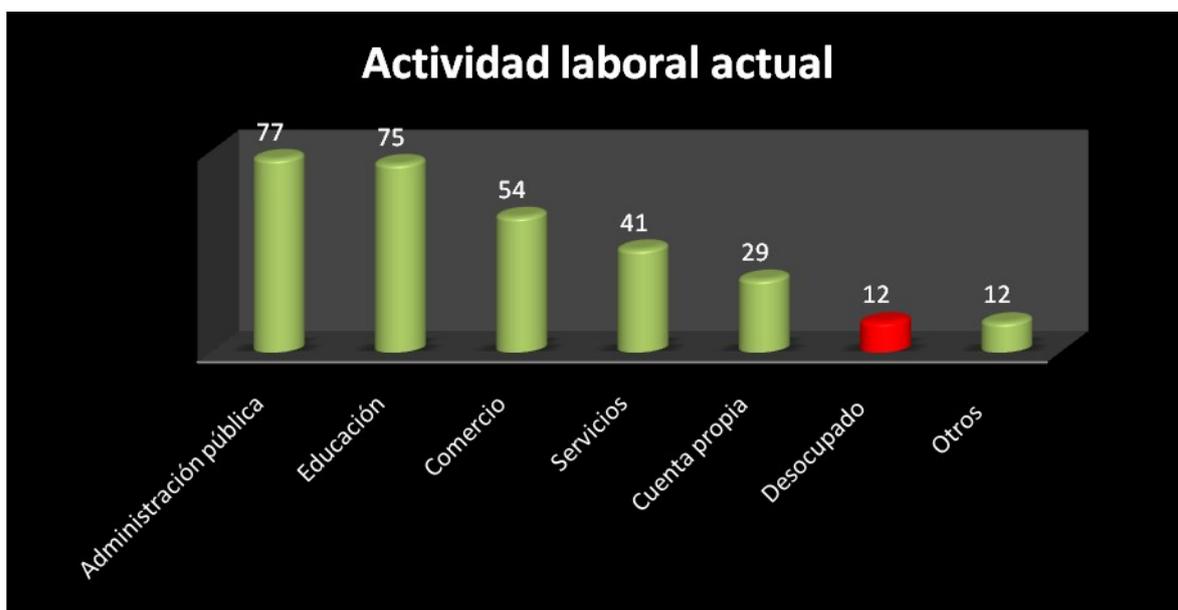


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 24: Actividad laboral actual.**

Actividad laboral actual	
Administración pública	77
Educación	75
Comercio	54
Servicios	41
Cuenta propia	29
Desocupado	12
Otros	12

**Gráfico 46: Actividad laboral actual**

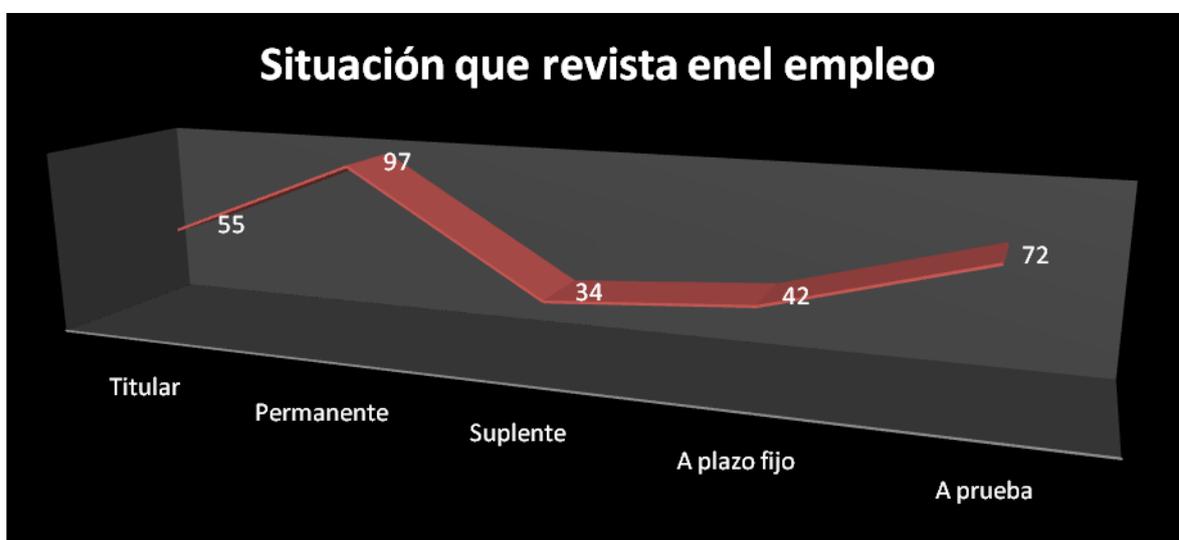


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 25:** Situación de revista en el empleo

Situación de revista en el empleo	
Titular	55
Permanente	97
Suplente	34
A plazo fijo	42
A prueba	72

**Gráfico 46:** Situación de revista en el empleo



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Otro factor que incide en esta búsqueda tiene vinculación con el nivel de estudios y actividad laboral de los padres.

En tercer lugar se debe considerar la situación socioeconómica de cada momento y lugar que, en algunas actividades, (producción agropecuaria o industrial) se presenta como un factor cíclico en el que intervienen variables independientes.

Desde el punto de vista de los modelos de búsqueda planteados por la teoría económica, la salida de la situación de desempleo viene determinada por dos probabilidades: la probabilidad de recibir una oferta de empleo y la probabilidad de aceptarla. La probabilidad de recibir una oferta de empleo depende de factores relacionados con las características personales del individuo, que pueden afectar a la intensidad de la búsqueda de un empleo y a las ofertas que se encuentren en el mercado

laboral. También puede depender de factores cíclicos y de factores institucionales. Por otro lado, la probabilidad de que una vez recibida una oferta se la pueda aceptar, a su vez, está relacionada con el salario de reserva de cada individuo, que viene determinado por sus características personales y por la situación cíclica de la economía.

Partiendo de este planteamiento la hipótesis de partida es que la duración del proceso de transición del sistema educativo a un empleo significativo puede verse influida por factores personales (el sexo, los estudios alcanzados y el sector en el que se inscriben y la edad a la que se terminan los estudios), por factores familiares, (el nivel de estudios, la situación laboral o la condición socioeconómica de los padres), por el ciclo económico y por el lugar de residencia.

La consecuencia más generalizada de estos impactos suele determinar la duración del empleo provocando la rotación laboral o, lo que los economistas llaman movilidad interna y externa del mercado de trabajo en busca de mejores compensaciones monetarias o de un mejor salario.

Los empleadores deben analizar los costes de esa movilidad en relación directa con la utilidad, beneficio o ganancia que ese empleado genera para la producción de la empresa y, antes de tomar decisiones de aceptar el alejamiento o separación del empleado, buscar otras alternativas como puede ser la aplicación de los denominados *salarios de eficiencia*, consistentes en la asignación de un plus o incentivo por desempeño eficiente y necesario dentro del sector laboral específico.

Haciendo referencia al trabajo realizado por la Comisión Europea para la educación, la formación y la juventud, en el año 1995, cuyo objetivo fue estudiar la situación del ciudadano europeo y de su adaptación a las nuevas condiciones de acceso al empleo o a la evolución del trabajo, ha presentado las siguientes recomendaciones como marco para la formación de los jóvenes:

- fomentar la adquisición de nuevos conocimientos
- acercar la escuela a la empresa
- conceder igual importancia a la inversión en equipamiento y a la inversión en formación
- luchar contra la exclusión

Se puede coincidir con la Comisión Europea para la educación que en los tiempos actuales, resulta incuestionable aplicar estrategias para el fortalecimiento de la cultura general y el desarrollo de la aptitud individual para la empleabilidad y para la auto-creación de empleo, como eje estructurador de una nueva concepción de educación: la educación permanente, en la que cada persona se hace sujeto de su propio aprendizaje. En este sentido cada persona debe aprovechar de la manera más inteligente posible los servicios que brinda no sólo la educación formal, escolarizada, sino todo tipo de programa de capacitación y actualización de conocimientos, utilizando la educación no formal, informal, talleres de capacitaciones que se brindan en los ámbitos laborales y los que brindan las unidades productivas en las empresas.

El análisis de la transición de los jóvenes desde el sistema educativo hasta el mercado laboral es un fenómeno complejo en su estudio, pero que presenta una gran relevancia en los países desarrollados, tanto en el aspecto económico como en el social. Un contexto en el que las salidas de la educación se produjeran mayoritariamente hacia una situación de empleo, estaría reflejando un aprovechamiento del capital humano de los jóvenes.

Hasta hace unos años el proceso de transición desde la educación al empleo se daba en un breve período de tiempo entre la finalización de los estudios y la obtención del primer puesto de trabajo, que en muchos casos constituía el lugar donde ese trabajador iba a permanecer y ascender hasta jubilarse. En la actualidad la inserción juvenil en el mercado de trabajo se ha convertido en una situación de gran complejidad y en una búsqueda muy prolongada. Tradicionalmente en nuestro país ha existido una limitada disponibilidad de datos estadísticos centrados en el análisis de la transición del sistema educativo al mercado de trabajo.

A partir del año 2000 se realizó un estudio consistente en un análisis específico sobre la incorporación al mercado de trabajo de los jóvenes después del período formativo. Este estudio incluyó la duración del periodo de búsqueda de empleo, las características del empleo encontrado, la duración y calidad del mismo en relación con el tiempo transcurrido

de la finalización de sus estudios, el nivel de los mismos y las características. Algunos de los resultados de la estimación relacionados en una población económicamente activa, cuya edad oscila entre los 18 y 35 años, se pudo apreciar que un joven tarda estimativamente alrededor de dos años y algunos meses para encontrar el primer empleo significativo, considerando siempre su nivel educativo. En el caso de aquella población que sólo alcanzó nivel de estudios primarios el tiempo de búsqueda se hace aun mucho más prolongado. En cambio con los individuos con estudios superiores o universitarios completos el período de búsqueda se reduce notablemente. Con respecto a las diferencias por géneros la información obtenida en los estudios realizados pone de manifiesto que en términos generales los varones encuentran empleo más rápidamente que las mujeres.

**Cuadro 26:** Inicio de actividad Laboral antes o después de finalizar estudios y nivel alcanzado

Nivel Estudio Alcanzado	
Secundario completo	3
Terciario completo	-1
Universitario completo	-2,50

**Gráfico 47:** Inicio de actividad Laboral antes o después de finalizar estudios y nivel alcanzado

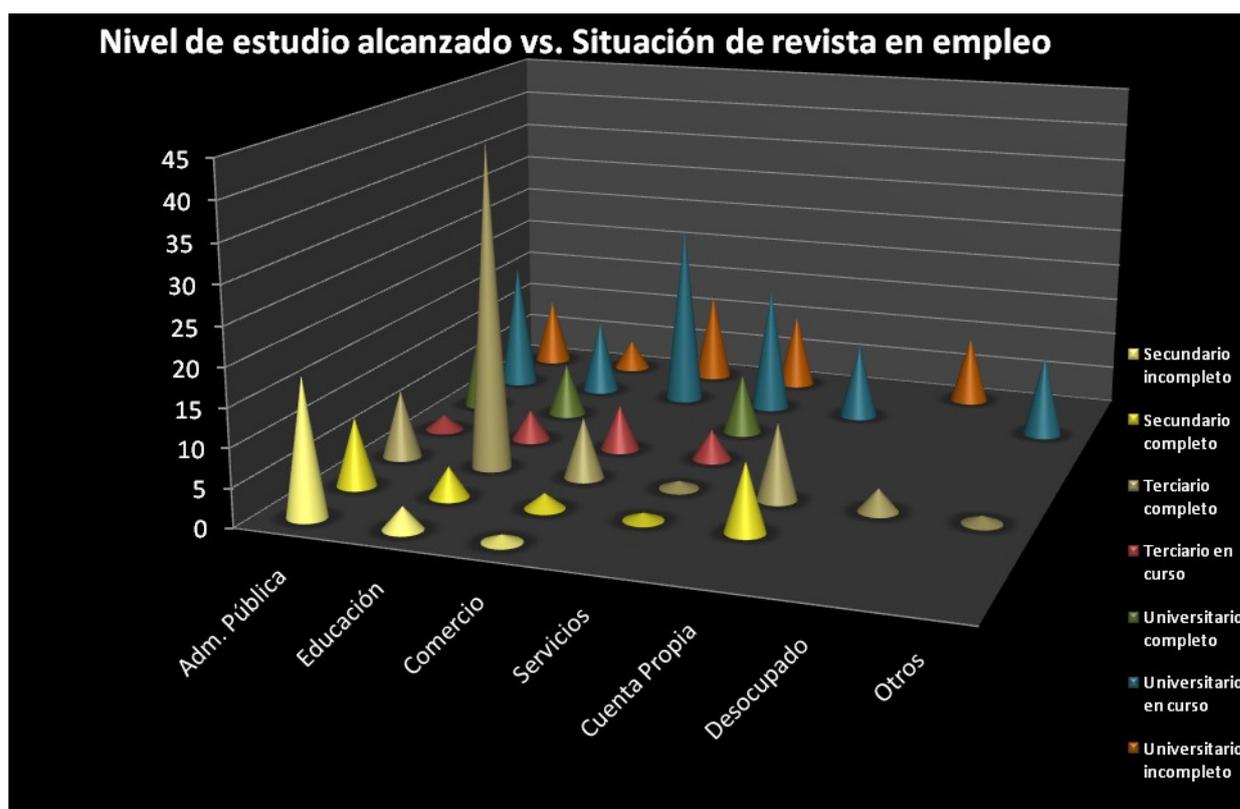


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 27:** Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado

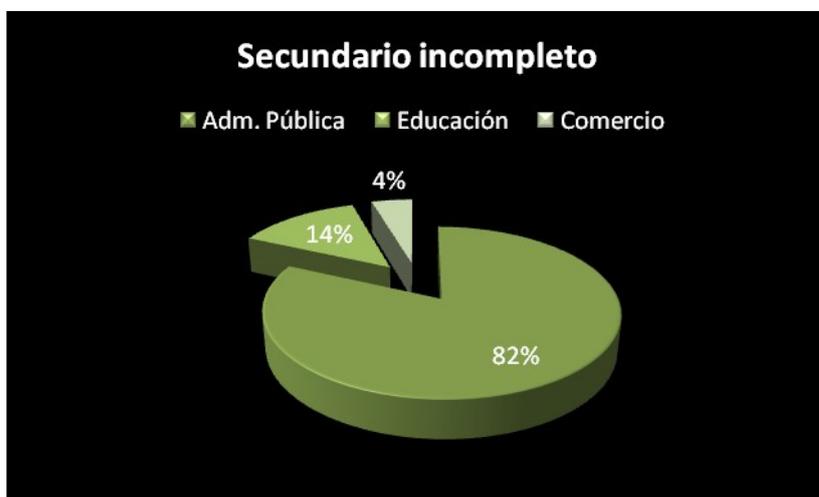
Nivel Estudio Alcanzado	Actividad laboral actual						
	Adm. Pública	Educación	Comercio	Servicios	Cuenta Propia	Desocupado	Otros
Secundario incompleto	18	3	1				
Secundario completo	9	4	2	1	9		
Terciario completo	9	43	8	1	10	3	1
Terciario en curso	2	4	6	4			
Universitario completo	13	7		8			
Universitario en curso	17	10	25	17	10		11
Universitario incompleto	9	4	12	10		9	

**Gráfico 48:** Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado



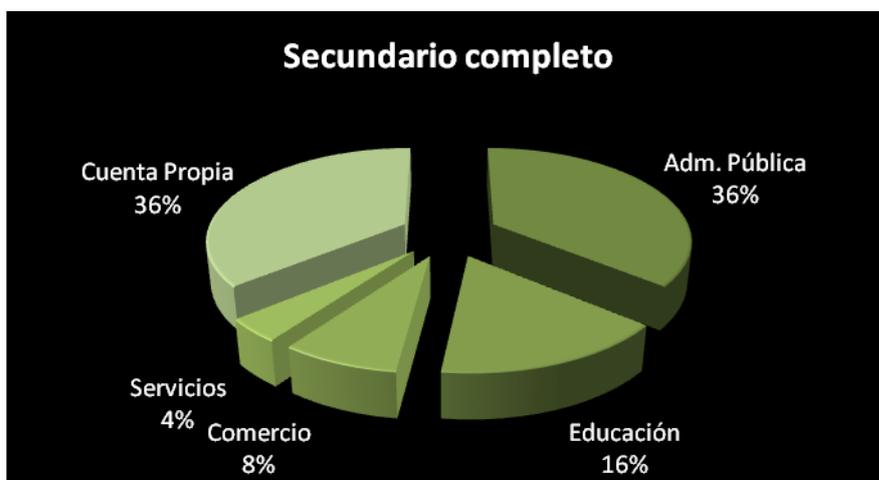
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 49: Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado**



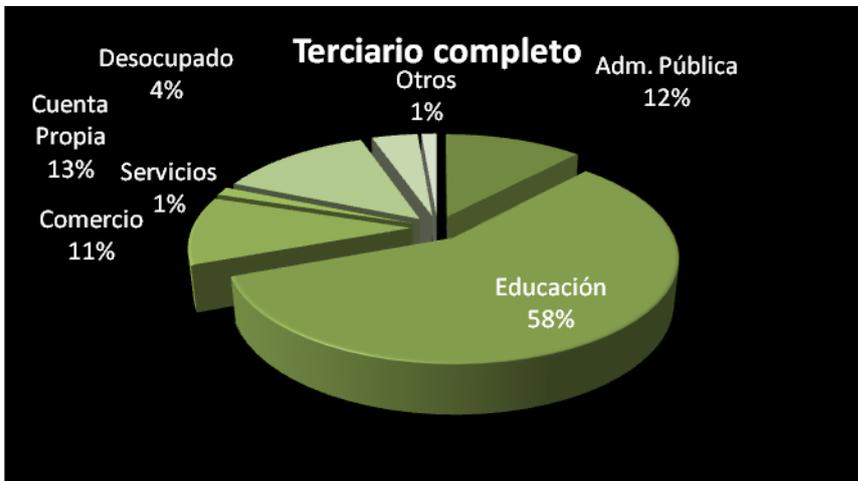
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 50: Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado**



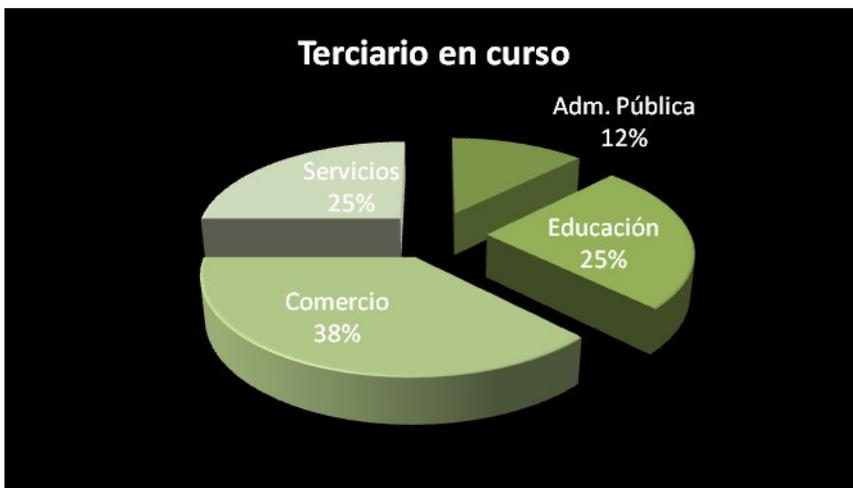
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 51: Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado**



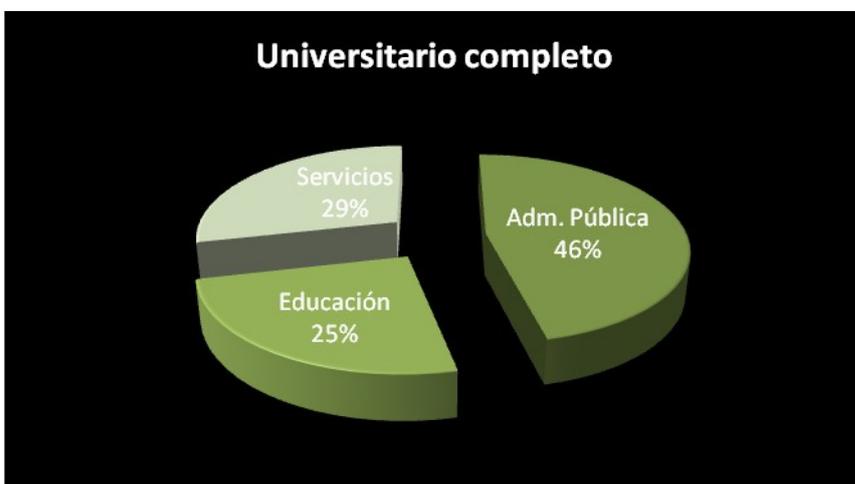
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 52: Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado**



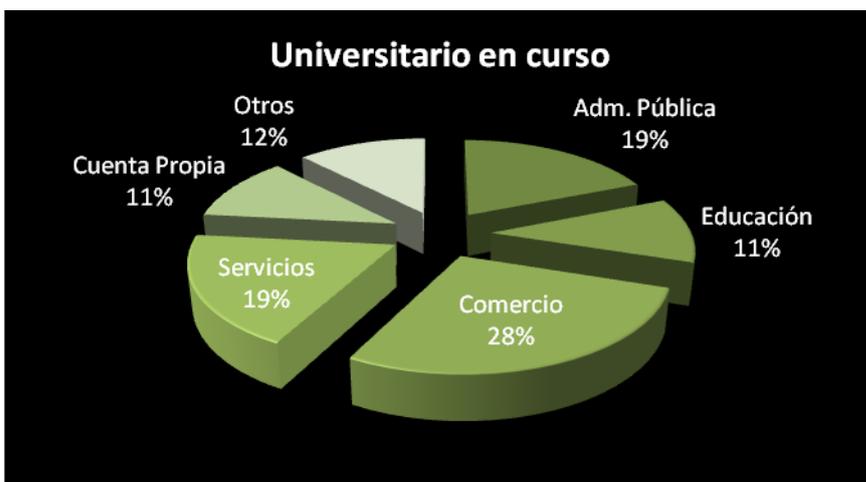
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 53: Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado**



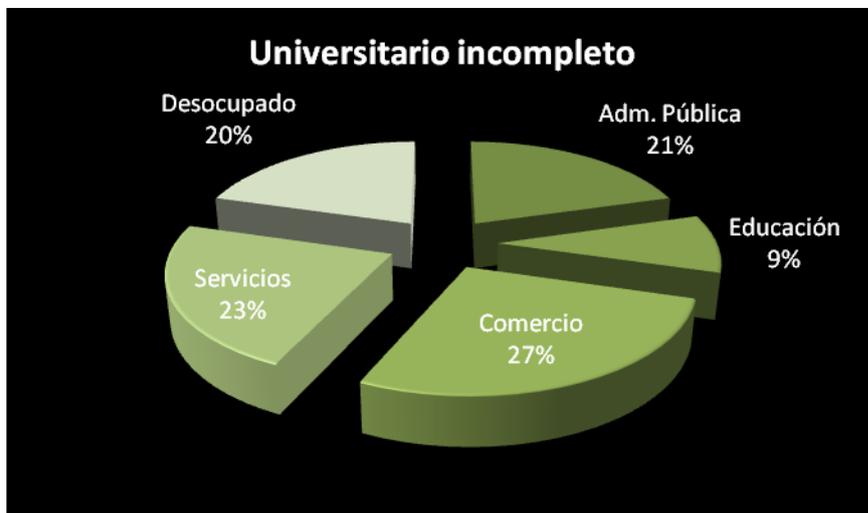
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 54: Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 55: Actividad Laboral actual de acuerdo a estudio alcanzado**



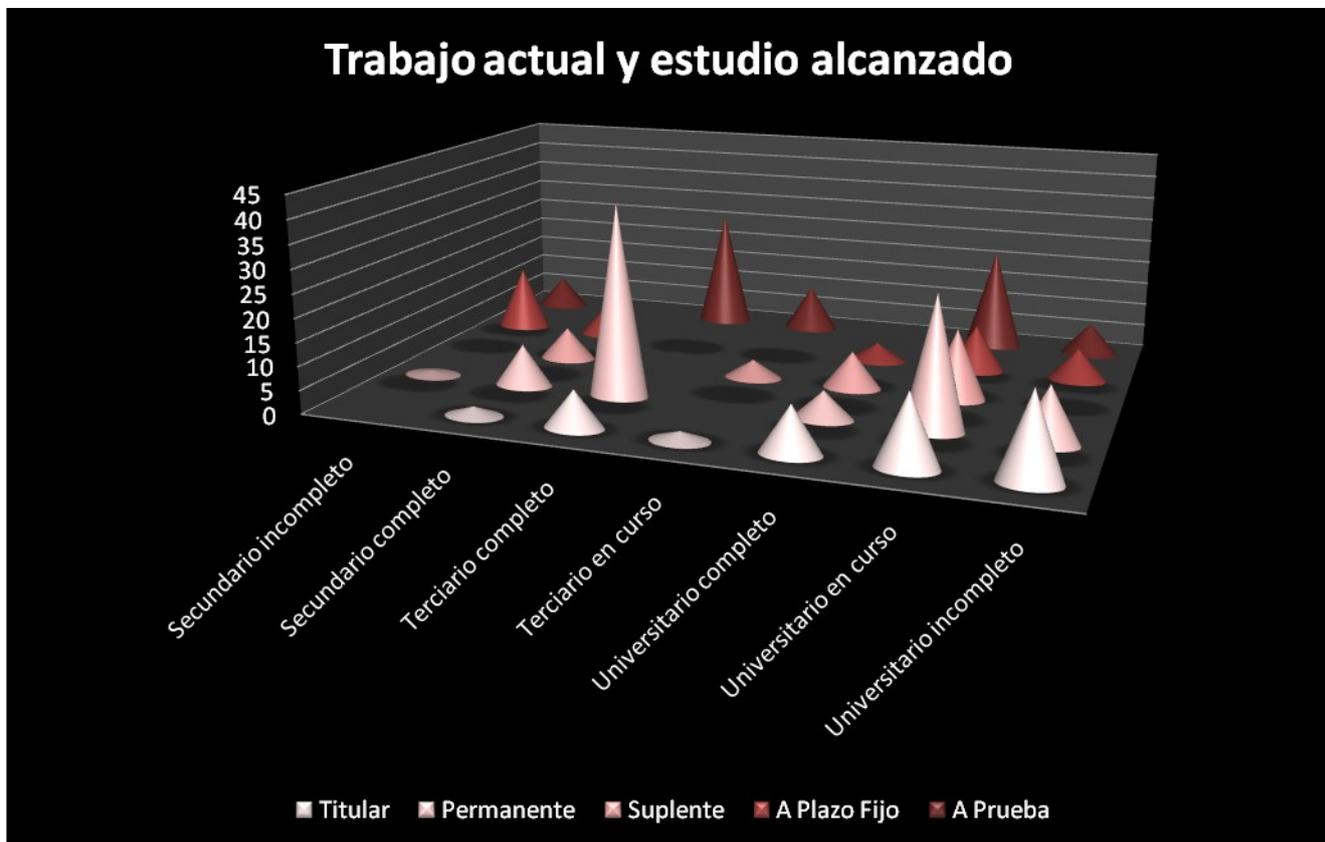
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 28:** Nivel de Estudio Alcanzado de acuerdo a la situación de revista en empleo actual

Nivel Estudio Alcanzado	Titular	Permanente	Suplente	A Plazo Fijo	A Prueba
Secundario incompleto		1		14	7
Secundario completo	2	9	7	7	
Terciario completo	8	41			26
Terciario en curso	2		4		10
Universitario completo	10	6	8	4	
Universitario en curso	15	28	15	10	22
Universitario incompleto	18	12		7	7

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 57: Trabajo actual y estudio alcanzado**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 58: Trabajo actual y estudio alcanzado**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 59: Trabajo actual y estudio alcanzado**



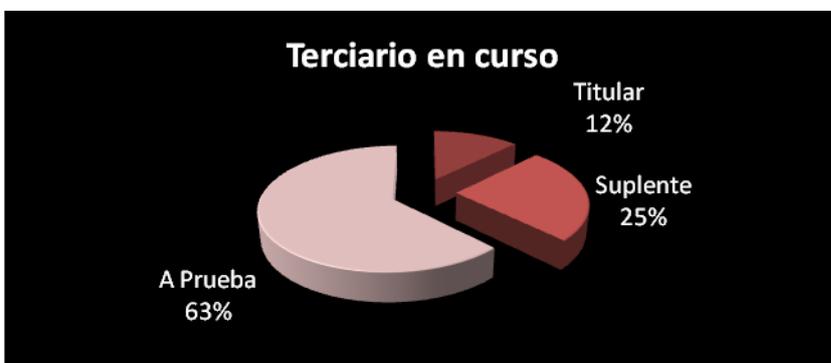
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 60: Trabajo actual y estudio alcanzado**



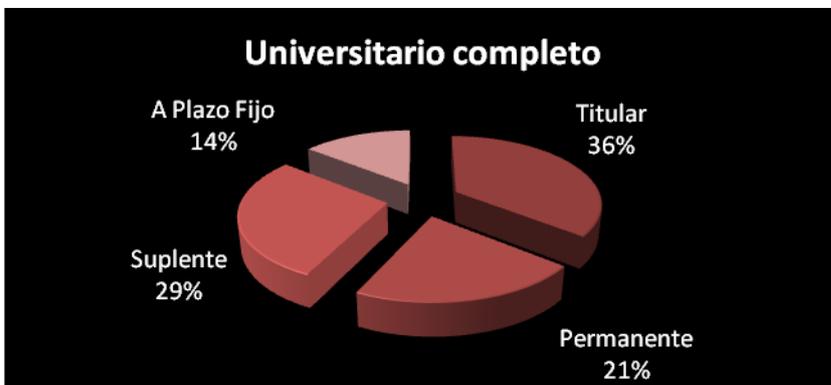
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 61: Trabajo actual y estudio alcanzado**



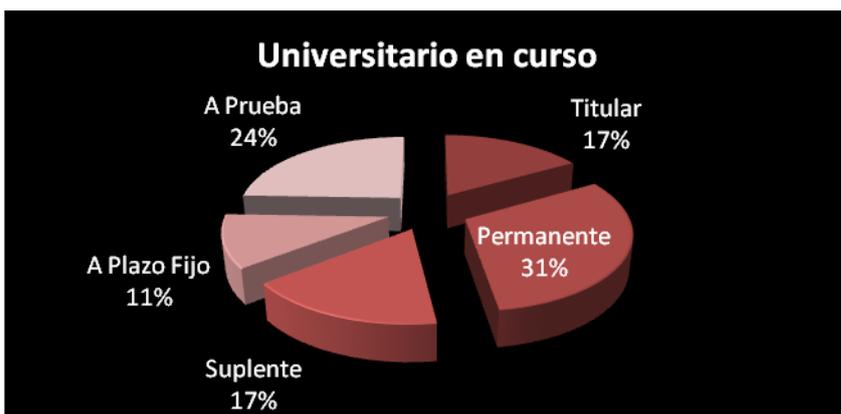
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 62: Trabajo actual y estudio alcanzado**



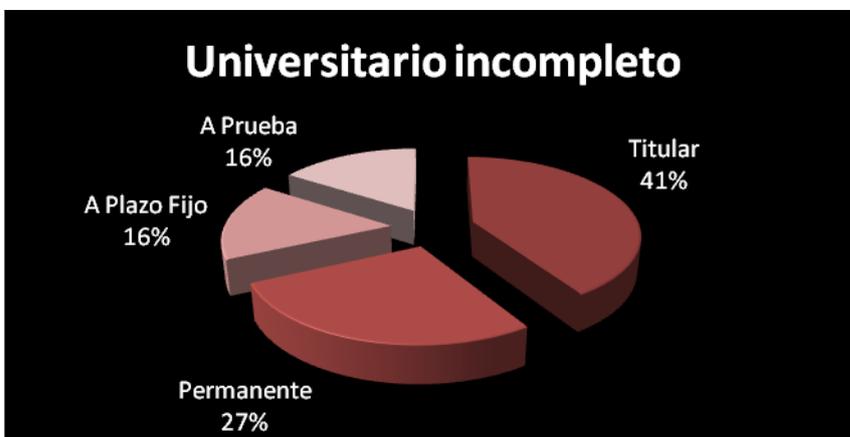
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 63: Trabajo actual y estudio alcanzado**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 64: Trabajo actual y estudio alcanzado**

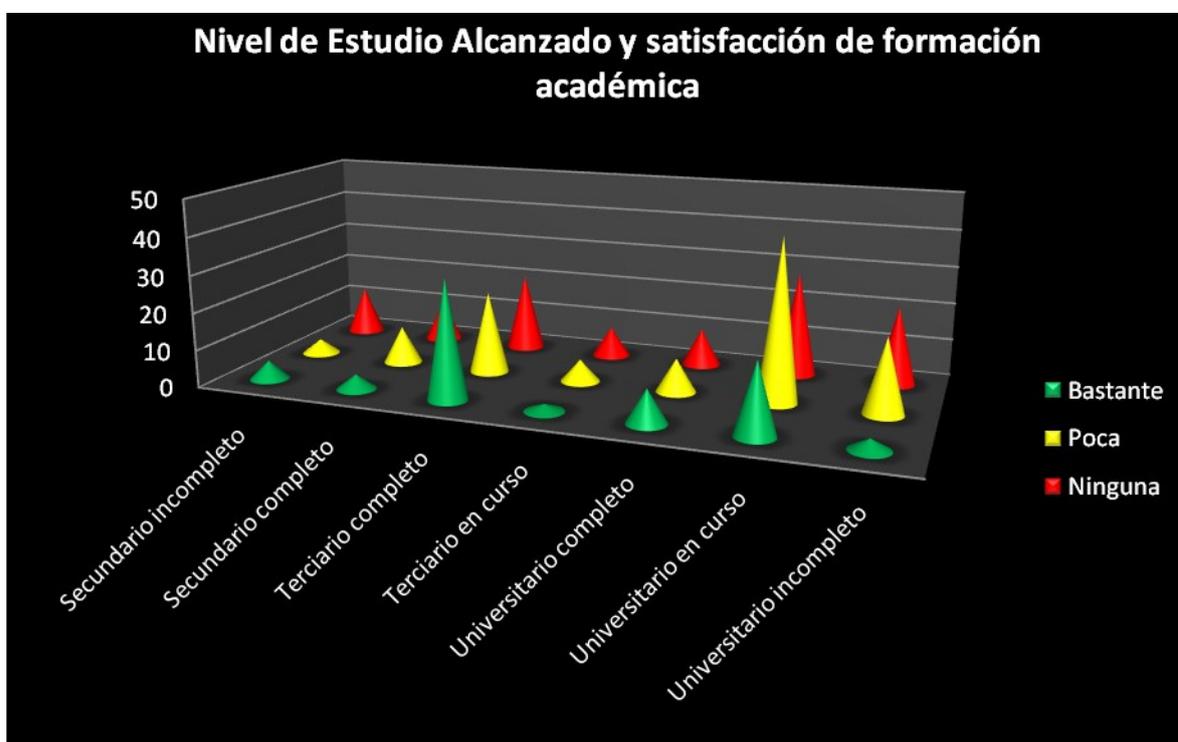


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 29: Nivel de estudio alcanzado y satisfacción de formación académica**

Estudio Alcanzado	Satisfacción formación académica		
	Bastante	Poca	Ninguna
Secundario incompleto	5	4	13
Secundario completo	4	10	11
Terciario completo	32	22	21
Terciario en curso	2	6	8
Universitario completo	9	9	10
Universitario en curso	19	43	28
Universitario incompleto	3	20	21

**Gráfico 65: Nivel de estudio alcanzado y satisfacción de formación académica**

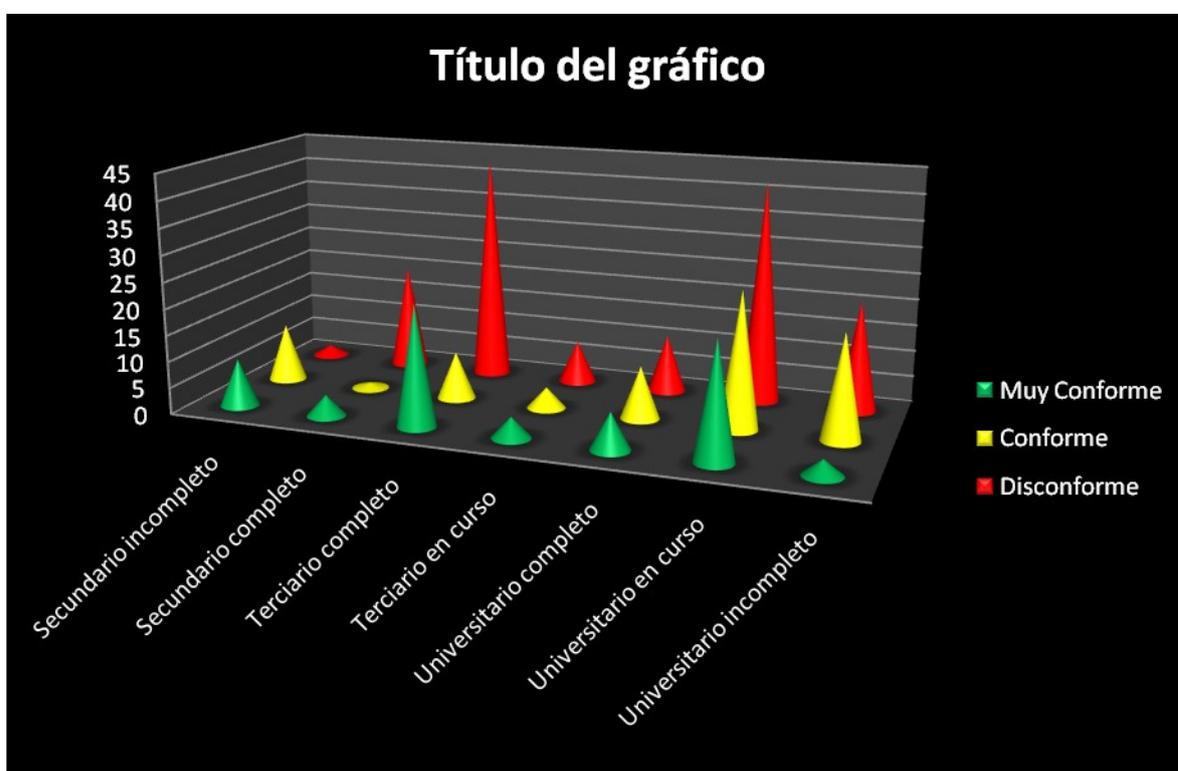


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 30: Nivel de estudio alcanzado y satisfacción en el empleo actual**

Nivel Estudio Alcanzado	Muy Conforme	Conforme	Disconforme
Secundario incompleto	9	11	2
Secundario completo	4	1	20
Terciario completo	23	9	43
Terciario en curso	4	4	8
Universitario completo	7	10	11
Universitario en curso	22	26	42
Universitario incompleto	3	20	21

**Gráfico 66: Nivel de estudio alcanzado y satisfacción en el empleo actual**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

## **VI.5. EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO: HACIA EL APRENDIZAJE PERMANENTE**

La formación del capital humano constituye un punto estratégico para el desarrollo social, económico y tecnológico contemporáneo. El desarrollo con equidad, la dinamización de las potencialidades productivas de los distintos grupos poblacionales, el acceso a niveles de competitividad y la generación de nuevas oportunidades de empleo pasan por el incremento de la calidad en la formación de los recursos humanos.

Las estrategias de concertación y cooperación y la búsqueda de espacios de acción común, son la norma que ha venido a sustituir la tradicional definición de ámbitos de competencia excluyente entre actores públicos y privados. Esta actitud es la que busca expresar la actual concepción de “educación para el trabajo” que revaloriza al trabajo humano desde la perspectiva de la educación, la formación y el desarrollo de la fuerza laboral y lo concibe como la herramienta a través de la cual los hombres y mujeres recrean y transforman la realidad, en una “relación mutuamente transformadora” y productiva, superando el paradigma del hombre máquina.

La educación se ha asumido a sí misma con mayor riqueza y con todas sus formas, de modo que, tanto la educación formal, la educación no formal y la educación informal se han fusionado en una sola gran red de educación permanente. El concepto de educación permanente lidera, una visión más moderna de la educación, planteando un eje vertical por el cual la educación dura lo que dura toda la vida de una persona y un eje horizontal por el cual se vuelven educativos todos los espacios en los que transcurren nuestras vidas. El mundo del trabajo mira hacia la educación como el gran eje de desarrollo y sustentabilidad económica y social.

En la concepción de educación permanente, la educación secundaria adquiere una nueva perspectiva ligada a la generación de capacidades para aprender toda la vida y está llamada a constituir, el comienzo de una preparación específica para el trabajo que tendrá múltiples oportunidades posteriores de ampliación, profundización, especialización, perfeccionamiento y reconversión conforme a los escenarios cambiantes en que les toque vivir a las nuevas generaciones y a cada uno de los egresados del sistema educativo actual.

La educación secundaria está experimentando cambios prácticamente en todo el mundo. Los diseños son variados, tratando, todos, de responder a la necesidad de que los jóvenes reciban una base de conocimientos sólida, que los deje en posesión de conocimientos, habilidades y actitudes favorecedoras de aprendizajes y desarrollos posteriores, que reciban una instrumentación para poder obtener y mantener un empleo. Las reformas en este nivel se han fundamentado en la necesidad de revertir el vaciamiento de contenidos que han caracterizado a este nivel educativo a partir de los procesos de masificación, que se ha traducido en la pérdida de calidad y pertinencia del sistema. El aumento de la matrícula ha sido explosivo coincidiendo con la reducción de mano de obra para la población joven. Como resultado de este fenómeno la educación perdió calidad y sentido de pertinencia de parte de los destinatarios.

Algunos de los países del mundo han estado a la vanguardia en una nueva conceptualización de las relaciones entre educación secundaria y mundo del trabajo. Gran Bretaña ha fusionado en un solo Ministerio, Educación y Trabajo, organismo responsable de la planificación, organización y control de la educación y de las exigencias del mundo del trabajo. España ha modularizado los últimos años de la escuela secundaria con ofertas para estudiantes y trabajadores. Los países escandinavos realizaron una propuesta similar ofreciendo a los estudiantes: tomar desde la secundaria, módulos ocupacionales y también algunos cursos de post-secundaria. Alemania, está revisando y dando un nuevo impulso a sus sistemas de formación dual: escuela-empresa.

En nuestro país se vuelve a reestructurar la escuela secundaria, con formaciones polivalentes que ofrecen distintas modalidades con trayectos de orientación o formación pre-profesional, que puedan brindar una base más sólida y funcional a las nuevas demandas ocupacionales que se les presentan a los jóvenes. Y, para aquellos individuos que no han concluido los estudios del nivel secundario el Ministerio de Educación de la Nación ha implementado un programa especial de finalización de Estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos (FinEs). Desde el año 2008 se han inscripto 750.041 personas, de las cuales 256.834 ya han logrado finalizar sus estudios. Los interesados en aprovechar los beneficios de este plan pueden acceder a escuelas secundarias comunes y de adultos, en donde tienen acceso al material para el cursado. El programa cuenta, además

con el sistema de teleclases emitidas por el Canal Encuentro, y red tutorial a cargo de profesionales de la educación.

En el marco de la educación permanente se sugiere la idea de lo que distintas voces expresan como la necesidad de que la educación secundaria y técnica, como la propia formación profesional, tendrán que tener muy presente para poder ofrecer corredores y articulaciones que faciliten la actualización permanente de los recursos humanos.

La educación superior tampoco es ajena a esta necesidad de redefinición en la que, la búsqueda de salidas más tempranas y diversificadas y el establecimiento de un relacionamiento estrecho y amplio con los sectores productivos, que dinamice la investigación y el desarrollo tecnológico, constituyen el punto básico de acuerdo. Ya a comienzos de esta década se planteaba el surgimiento de un fuerte sector de educación post-secundaria, no universitaria, que estaba en busca de su identidad. Hoy esa identidad se considera bastante asumida, con oportunidades de ciclos cortos y largos y crecientes relacionamientos con el subsistema universitario. La mayoría de los debates hoy, al menos en la formulación teórica, reclaman de manera insistente revisar las funciones de producción de la educación con un acompañamiento de asistencia técnica que contribuya a superar las dificultades que se les presentan a los jóvenes en la búsqueda de su primer empleo. En la mayoría de los debates se llega a conclusiones como:

- La necesidad de la complementariedad en el conocimiento de la cultura general, de la formación en competencias, que los coloque en la posibilidad de ser sujetos empleables.
- El convencimiento de la necesidad de desarrollar vínculos entre la escuela y la empresa, a fin de generar una extensión de los espacios educativos en el ámbito productivo
- Concebir la igualdad como igualdad de oportunidades para todos, para lo cual se debe revisar y actualizar la formación de los que enseñan.
- La llegada de la sociedad del conocimiento, ha impulsado la renovación de los enfoques pedagógicos y de las metodologías, poniendo el énfasis en una nueva forma de encarar la gestión educativa, revalorizando su vinculación con el entorno

socio-cultural y económico, estableciendo un nuevo modelo de relacionamiento de mayor compromiso, autonomía y creatividad entre la escuela y la comunidad.

- Priorizar la formación, tanto de los individuos como de las unidades productivas, a favor del desarrollo tecnológico y de la competitividad, con criterio de calidad para responder a las exigencias de una economía mundializada.

Además se ve la necesidad de flexibilizar los sistemas formativos para que puedan responder a los requerimientos cambiantes del medio económico y social, incrementando las inversiones en educación.

## **VI.6. EDUCACIÓN Y MERCADOS DE TRABAJO**

Uno de los temas más importantes, en la economía de la educación, es el estudio de la producción de educación, es decir, la manera en que las escuelas utilizan una serie de entradas, como el personal docente, los libros de texto, bibliotecas, recursos tecnológicos, computadoras, redes electrónicas, con el fin de producir un bien educativo, como las notas en los exámenes, el éxito escolar o la matriculación de los estudiantes. La herramienta más utilizada por los economistas es la función de producción en educación. Estas funciones intentan mostrar el volumen de bienes educativos, o salidas que se pueden producir a partir de unas cantidades concretas de un conjunto de entradas determinadas.

En la actualidad es importante incentivar a los jóvenes a adquirir un nivel de formación post secundaria, que cada vez está siendo considerada como un nivel de educación terciaria de formación pre-profesional básica para poder continuar estudios superiores universitarios de formación profesional. En la década del 60, en toda América Latina se desarrolló la idea de la necesidad de la formación de los recursos humanos para lograr el crecimiento económico de un país. Esta idea provenía de la divulgación de la teoría del capital humano, que llenó un vacío histórico en las explicaciones económicas de la relación entre la acumulación de capital y el crecimiento económico.

La noción de capital destaca el hecho de que una persona con más destrezas es más capaz de producir más y mejores bienes y servicios y, por lo tanto, resulta más valiosa para las empresas modernas que una persona con menos nivel académico.

Cuando se habla de mercados hay que establecer objetivos expresados en términos del valor que los consumidores asignan a cada bien y a cada servicio.

Los valores determinan qué tipos y qué cantidad de mercancías se tienen que producir: es decir para quién estará destinado un determinado tipo de bienes y en consecuencia en qué cantidad hay que producir. El producto total del sistema económico se divide entre los miembros de la sociedad con capacidad de producir nuevos tipos de bienes y nuevas mercancías adecuadas a los cambios, a los requerimientos de los grupos y con la incorporación de nuevas técnicas productivas.

El mercado es la institución que establece los valores. Los empresarios ofrecen bienes y servicios a los consumidores a cambio de dinero. Los consumidores utilizan salarios ganados de la venta de su fuerza de trabajo para comprar bienes y servicios. A su vez los empresarios compran recursos y los transforman en bienes y servicios que venden a los consumidores.

En una economía empresarial la venta de servicios productivos es la única fuente de ingresos. Los mercados establecen el valor “correcto” de cada bien y servicio. Este valor óptimo es el que hace que cada producto o servicio encuentre a un comprador. Para ello los mercados requieren ciertas condiciones:

- Competencia entre compradores y vendedores.
- Información sobre los precios y sobre la calidad de los bienes y servicios.
- Ausencia de obstáculos en el movimiento de recursos.
- Cumplimiento de los contratos.

Esta última condición puede constituirse en un problema importante en los mercados, debido al volumen de información que actualmente maneja el consumidor a través de internet, especialmente en cuanto al segundo requisito que trata del precio y calidad de los bienes y servicios que las empresas ofrecen.

Hay dos variables que influyen en la evolución del stock de capital humano que son:

- la inversión bruta, que depende de los tipos de trabajo.
- la depreciación, que sufre el proceso de incremento a lo largo del tiempo, pero a su vez puede decrecer con el tiempo debido a dos razones: La primera tiene que ver con el incremento de la edad del trabajador y la segunda, cuando más avanzada es la edad del capital humano, menos se invierte en su formación.

Por lo tanto, la diferencia entre la inversión bruta y la depreciación es más baja a lo largo del tiempo hasta llegar a ser negativa. El modelo del stock de capital humano se incrementa a un ritmo decreciente. El siguiente cuadro muestra los movimientos del personal y los motivos o causas que determinan esos movimientos en relación con las organizaciones empresariales y las decisiones de los propios trabajadores. Considerando que el mayor porcentaje de oferta laboral está concentrado en la provincia de Buenos Aires, se ha tomado como referente estudios realizados en el Gran Buenos Aires en períodos de 2009-2010:

**CUADRO 31: Movimientos de personal (en porcentajes) Gran Buenos Aires**

Período	mar-09	jul-09	dic-09	mar-10	jun-10
<b>Proporción de empresas con movimientos</b>					
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Empresas con Altas solamente	9,5	12,3	12,4	10,6	12,4
Empresas con Bajas solamente	19,8	16,5	14,7	14,6	11,6
Empresas con altas y bajas	19,2	14,7	17,3	22,2	18,1
Empresas sin movimiento	51,5	56,5	55,6	52,6	57,8
<b>Motivo de altas y bajas</b>					
<b>Altas</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Por razones de la demanda<sup>1</sup></b>	<b>34,9</b>	<b>47,8</b>	<b>48,5</b>	<b>35,8</b>	<b>38,7</b>
<b>Por razones internas</b>	<b>61,7</b>	<b>50,6</b>	<b>51,3</b>	<b>63,9</b>	<b>61,2</b>
Cambios en la gestión y el proceso productivo	12,9	15,3	13,3	12,7	17,8
Adecuación de competencias laborales	1,1	2,0	1,2	6,9	2,4
Cubrir vacantes	47,7	33,2	36,8	44,3	41,0

*Doctorado en Administración  
Facultad de Ciencias Económicas (UNAM)*

	<b>Otras</b>	<b>3,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>
<b>Bajas</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>Bajas decididas por las empresas</b>	<b>48,4</b>	<b>43,5</b>	<b>48,4</b>	<b>44,9</b>	<b>48,7</b>
	<b>Por razones de la demanda<sup>2</sup></b>	<b>27,9</b>	<b>20,8</b>	<b>29,2</b>	<b>16,7</b>	<b>21,0</b>
	<b>Por razones internas</b>	<b>20,5</b>	<b>22,7</b>	<b>19,3</b>	<b>28,2</b>	<b>27,6</b>
	Cambios en la gestión y el proceso productivo	7,5	4,7	6,6	7,6	7,8
	Razones disciplinarias / inadecuación de competencias laborales.	10,2	15,0	9,7	14,2	15,6
	Fin de reemplazo	2,8	3,0	3,0	6,4	4,2
	<b>Bajas decididas por las personas</b>	<b>49,4</b>	<b>51,4</b>	<b>48,2</b>	<b>53,9</b>	<b>49,0</b>
	<b>Otras</b>	<b>2,2</b>	<b>5,1</b>	<b>3,4</b>	<b>1,2</b>	<b>2,3</b>
<b>Modalidad legal de las bajas</b>						
<b>Total</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Bajas decididas por las empresas</b>		<b>44,3</b>	<b>41,8</b>	<b>47,7</b>	<b>40,7</b>	<b>46,0</b>
	Despidos sin causa	15,8	14,4	14,1	10,2	14,3
	Despidos con justa causa (incluye razones disciplinarias)	5,0	4,6	4,5	8,9	7,7
	Finalización período de prueba	5,6	9,2	6,4	8,9	11,3
	Finalización de obra (sólo "construcción")	14,3	9,4	8,5	5,1	9,0
	Finalización de contrato por tiempo determinado	3,6	4,2	14,1	7,6	3,8
<b>Bajas decididas por los empleados</b>		<b>50,9</b>	<b>52,0</b>	<b>48,5</b>	<b>54,7</b>	<b>50,3</b>
	Renuncia	49,3	49,6	47,4	53,5	49,5
	Jubilación	1,6	2,4	1,1	1,2	0,7
<b>Otras</b>		<b>4,8</b>	<b>6,2</b>	<b>3,8</b>	<b>4,6</b>	<b>3,8</b>

Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales, MTEySS

Los datos registrados en el análisis de la primera variable, movimientos del personal, incluyen las incorporaciones de personal ocasionadas por aumento de la demanda de bienes y/o servicios que produce la empresa. En las bajas decididas por las empresas se observa una nueva variable: la finalización del período de prueba, que en las últimas décadas del siglo pasado no se tomaban como variable tan común en las expectativas de riesgo o causa del primer desempleo.

La segunda variable analizada, decisiones de la empresa y del personal, incluye las desvinculaciones de personal ocasionadas por disminución de la demanda de bienes y/o servicios que produce la empresa y las decisiones tomadas por los propios empleados.

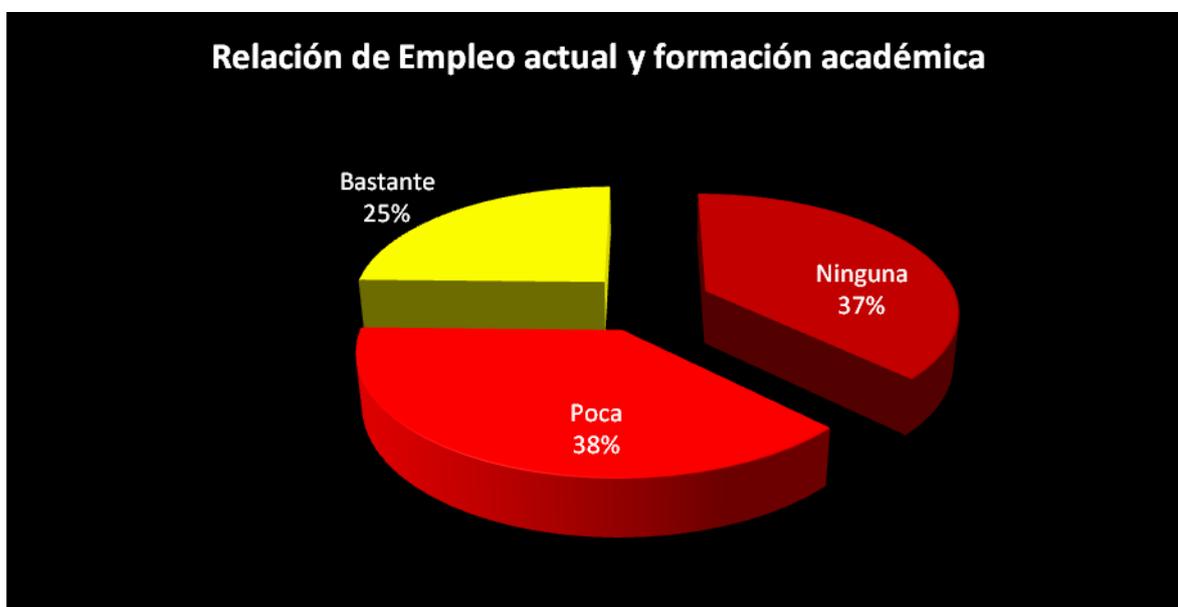
Llama la atención que el mayor porcentaje de desvinculaciones se da por propia iniciativa de los empleados. Esta realidad nos muestra que, en la actualidad el empleado joven no tiene la intención de permanecer como empleado vitalicio en el mismo lugar de trabajo, hasta el día en que se retire con los beneficios de la jubilación, como ocurría con generaciones anteriores, sino que permanentemente busca mejores reconocimientos y remuneraciones acordes a sus expectativas de movilidad socio-económica como se aprecia en los siguientes y sus respectivos gráficos ilustrativos.

**Cuadro 32: Relación de empleo actual y formación académica**

Relación de empleo actual y formación académica:	
Ninguna	112
Poca	114
Bastante	74

Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 67: Relación de empleo actual y formación académica**



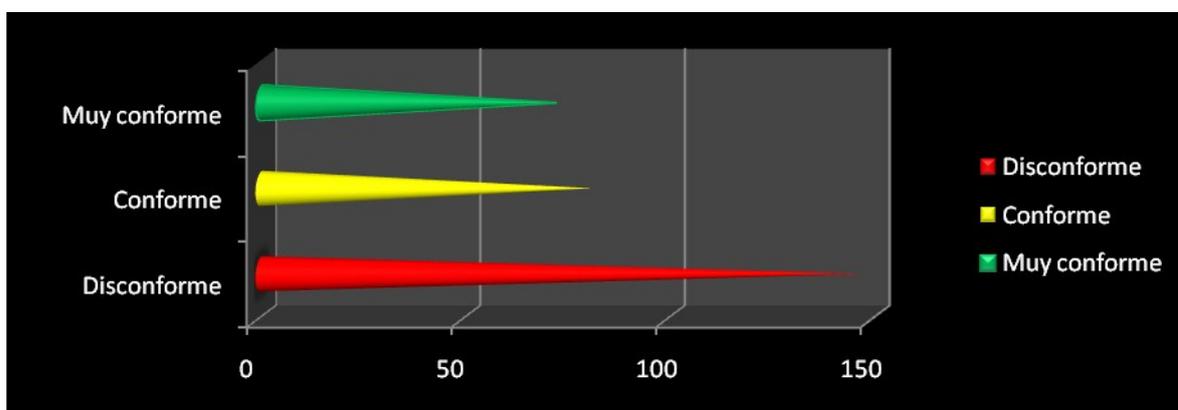
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 34:** Satisfacción con el empleo actual

Satisfacción con el empleo actual:	
Disconforme	147
Conforme	81
Muy conforme	72

Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 68:** Satisfacción con el empleo actual



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Los datos de la encuesta demuestran que aun en estos tiempos, la exigencia de competencias adquiridas para acceder al empleo es más rigurosa en servicios puntuales como educación, salud y seguridad social. En cambio en el área de la administración pública, el comercio y servicios sociales el requisito de las competencias específicas no es excluyente para acceder a un puesto laboral. También esta realidad arroja un resultado de gran disconformidad de muchos empleados en cuanto a su formación académica y el puesto en el que se desempeña.

## **VI.7. HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO**

El diagnóstico de la actual situación muestra con fuerza ineludible la necesidad de cambiar la organización y administración así como los instrumentos y estrategias de los sistemas educativos y formativos, a fin de permitir la actualización y perfeccionamiento a

lo largo de la vida, con entradas y salidas del proceso formativo, reconociendo los distintos espacios y prácticas que facultan y estimulan la incorporación y apropiación de nuevas prácticas y de conocimientos innovadores. No parece posible concebir una educación permanente exigiendo a un joven retroceder en el camino emprendido e invertir nuevamente mucho de su tiempo en clases anuales por haber descubierto un nuevo interés vocacional o por necesitar complementar y profundizar el conocimiento específico que fue adquiriendo en la práctica laboral.

Desde las políticas de Estado se deberán impulsar y establecer similares acuerdos sobre modalidades que efectivicen esa nueva concepción de la educación. Esto nos pone frente a una realidad y a una necesidad de construir un nuevo paradigma de la educación para el trabajo en el que se integren las distintas instancias y espacios formativos tanto formales como no formales que aportan capacitación para desarrollo personal y profesional de hombres y mujeres.

Concebir la educación para el trabajo en los albores del siglo XXI, demanda la atención de tres niveles de integralidad:

- **Objetivos:** fortalecer la transformación y la modernización productiva y tecnológica, procurando la eficiencia y la calidad, asegurando que todas las personas adquieran las competencias necesarias para su inserción y adecuado desempeño laboral
- **El conocimiento:** en sentido amplio, puede definirse como una acumulación de saberes fundamentales, de conocimientos técnicos y de aptitudes sociales. Es la combinación equilibrada de ellos, la que le da a la persona, el conocimiento general y transferible al empleo.
- **Los medios, recursos y estrategias:** es fundamental establecer un continuo del proceso de enseñanza-aprendizaje, que se inicia en la niñez y continúa a lo largo de la vida, entre la familia, la educación formal, la formación profesional, el sector productivo y la comunidad. Integrar la educación para el trabajo a las políticas activas para el desarrollo requiere la participación de todos los actores sociales. También se hace necesario combinar estrategias de formación inicial y masiva con

acciones complementarias apelando a metodologías de enseñanza a distancia y/o capacitación específica.

## **VI.8. FORMACIÓN PARA LA EMPLEABILIDAD**

Formar para la empleabilidad, significa en primer lugar aportar una amplia base científica y tecnológica; incluye el aporte de una orientación e información sobre el mercado educativo y de trabajo que despliegue la diversidad de alternativas, sus exigencias y sus posibilidades. Complementariamente, debe extremar los esfuerzos para fortalecer la responsabilidad, la capacidad de cada persona de gestionar su propio itinerario profesional.

El fomento de la empleabilidad mediante el desarrollo de competencias es el mayor desafío al que se enfrentan la educación para el trabajo en este siglo: convoca a la inversión de recursos financieros, y además servicios de asistencia y cooperación técnica proveniente de individuos, empresas, Estado y de la sociedad en general. Sólo con un capital de esta naturaleza se podrá rescatar a los sectores más carenciados económica y socialmente e instrumentarlos para que ante la pérdida y contracción de los puestos de trabajo tradicionales puedan adquirir movilidad y capacidad para la búsqueda de sus propias salidas laborales mediante el empleo independiente. Seguir concibiendo, una educación de carácter remedial para desempleados, jóvenes con déficits educativos, contribuye a reducir la exclusión y la inequidad abriendo puertas al futuro inmediato para esta franja de la población.

Este énfasis en la formación para la empleabilidad, reubica el rol y las responsabilidades que le competen a la educación, que si bien no puede resolver el problema de empleo ni reducir la pobreza, sí puede instrumentar y mejorar las capacidades y posibilidades de hombres y mujeres, jóvenes y adultos, para que puedan acceder y permanecer en un puesto de trabajo que le permita la satisfacción de sus necesidades personales y económicas.

Formar para la empleabilidad, en los albores del siglo XXI, exige, formar para un aprendizaje permanente y complejo que implica: aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a ser.

**Aprender a aprender** afirma la erradicación de la concepción de que es posible aprender de una vez y para siempre así como fue la fantasía omnipotente que la escuela puede reproducir todo el conocimiento en el microcosmos del aula. Requiere de instrumentaciones básicas con diversos rasgos cognitivos entre los que se destaca:

- La capacidad de aprehender: es decir captar el significado de las cosas. Esto facilita una base sólida de cultura general que le permite a cualquier persona ser capaz de situar y comprender de manera crítica y objetiva, datos e imágenes que recibe de diferentes fuentes de información.
- La capacidad de comprender y crear: es decir la posibilidad de desarrollar la aptitud de observar, con curiosidad e interés, lo que ocurre tanto en el mundo físico como social.
- La capacidad de tener criterio y tomar decisiones: Esta competencia requiere la capacidad de establecer una secuencia lógica al analizar o interpretar una situación con criterios que permitan clasificar esas secuencias o los principios que puedan identificar y justificar la decisión tomada de manera racional, libre y criteriosa.

**Aprender a hacer:** es una habilidad instrumental básica del conocimiento tecnológico que se refiere a la capacidad de aplicar de manera práctica los conocimientos teóricos. Implica la necesidad de un conocimiento científico previo, la adquisición de una cultura tecnológica y de habilidades técnicas específicas vinculadas con el oficio u ocupación de cada uno.

**Aprender a ser:** implica el desarrollo de habilidades personales como la seguridad en sí mismo, la autoestima, la responsabilidad individual, autonomía, sociabilidad, y habilidades como capacidad de trabajo en grupo, relacionamiento personal, capacidad de negociación, saber escuchar y comunicarse, manejo de la diversidad, etc.

## **VI.9. FORMACIÓN EN COMPETENCIAS**

La formación en competencias aparece estrechamente vinculada con la innovación en tecnologías blandas y con el nuevo perfil del trabajador. En el diccionario Larousse, se

la definía como "el conjunto de conocimientos, cualidades, capacidades y aptitudes que permiten discutir, consultar y decidir sobre lo que concierne al trabajo. Supone conocimiento razonado ya que no hay competencia completa si los conocimientos teóricos no son acompañados por las cualidades y la capacidad que permita ejecutar las decisiones que dicha competencia sugiere."

Las concepciones y las categorizaciones sobre competencia laboral son diversas, pero todas refieren a la intersección entre conocimientos, comprensión y habilidades que se miden en términos de desempeño o capacidad comprobada de realizar un trabajo. Tanto el Centro Internacional de Formación Profesional como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consideran la competencia laboral como la capacidad real para lograr un objetivo con eficiencia o alcanzar un resultado de manera satisfactoria en un contexto dado.

La preocupación por el logro y por la consecución de resultados siempre constituyó un objetivo de la formación. Pero lo que hoy más interesa no es tanto el concepto, sino el significado que el nuevo paradigma le otorga que es el desarrollo de las aptitudes de la persona, considerando al individuo en su totalidad desde un enfoque integrador donde la persona pone en juego, todo su ser, su saber y su saber-hacer.

Algunos autores distinguen entre competencia y competencias, concibiendo la primera como la asunción de responsabilidades del trabajador frente a la situación productiva, como una actitud de implicación social. En el modelo taylorista el trabajador era calificado en la medida que probaba su capacidad de respetar una norma de comportamiento previamente definida con independencia de él.

A partir de la intensidad de la aplicación del modelo toyotista de producción racionalizada, los trabajadores tienen que enfrentar el dilema de la gestión; estar preparados para tomar decisiones complejas en el mismo momento de la acción; y asumir responsabilidades personales ante situaciones imprevistas, lo que implica una actitud social de implicación que moviliza fuertemente la inteligencia y la creatividad de la persona.

Estas nuevas condiciones imponen la noción de competencia, de manera inseparable de la acción. Estas condiciones unen la concepción de competencia con la de empleabilidad. Es la capacidad de generar los tipos de competencia y calificación que

permiten a las personas encontrar, crear, conservar y enriquecer su puesto de trabajo. Es lo que le permite al trabajador obtener satisfacción personal, económica y social.

En este sentido se debe reconocer que un sistema de normalización y certificación de competencias constituye un valioso aporte y beneficio tanto para el trabajador como para el mercado de empleo.

El conocimiento y la idoneidad se adquieren cada vez más en diversos ámbitos utilizando los medios de comunicación, academias, centro de formación, cooperativas y el propio ámbito de trabajo. Al sistema educativo le resulta difícil establecer mecanismos de acreditación para el empleo, porque no tiene formas efectivas de evaluar las competencias que requieren el ámbito laboral para insertar a los jóvenes recién egresados de las unidades educativas a su primer empleo.

La competencia laboral da una respuesta a estas situaciones al proponer el reconocimiento de los conocimientos y habilidades de los individuos, independientemente de la forma y lugar como fueron adquiridos. Certificar una competencia implica constatar la capacidad de realizar una actividad en el contexto de un trabajo.

La identificación de competencias comunes para diversos puestos no sólo ha fundado el concepto de empleabilidad, sino que conduce a la caracterización de familias ocupacionales y a la transferibilidad de los conocimientos y destrezas entre distintos sectores de la economía, lo que incrementa la movilidad de la mano de obra.

La formación profesional tiene el desafío de atender las necesidades emergentes de toda la sociedad en cuanto a la organización de sus emprendimientos productivos, de los servicios básicos y de los requerimientos laborales. Para ello tanto el macro sistema educativo como el micro-sistema escolar deberá adecuar su oferta orientando su proceso formativo hacia las competencias que la sociedad y el mundo laboral requiere.

Las diferentes experiencias en materia de competencia que se están desarrollando en el mundo conducen a afirmar que, de acuerdo a las improntas culturales de cada país, así como al actor social que ha liderado su implementación varían:

- los modelos de análisis aplicados
- los objetivos específicos

- el grado de desarrollo o complejidad del sistema

Pero lo que sí resulta común y definitorio es la funcionalidad y carácter de eje estructurador que el concepto de competencia tiene para una educación permanente para mejorar y fortalecer el mercado de empleo. Todo ello se visualiza mejor al considerar los beneficios que cada uno de los actores puede obtener con su utilización.

En la base de este proceso se ubica el sector educativo, sobre quien recae la mayor responsabilidad de formar en competencias, lo que requiere:

- Pertinencia, calidad y actualización permanente de los docentes.
- Revisión y adecuación de los contenidos curriculares
- Construcción de trayectos formativos flexibles y adaptados a las necesidades de la población, con la correspondiente certificación de competencias.
- Modularización de las propuestas curriculares.
- Respuesta eficaz y oportuna a los sectores demandantes.
- Orientaciones precisas para el desarrollo de formaciones transversales y multidisciplinares, lo que determina los desarrollos curriculares troncales con saberes básicos y posteriores especializaciones, con reducción de costos y mejor planificación de la oferta.
- Diseño de una oferta con eje en la actualización permanente y en calificaciones integradoras.
- Reconocimiento de los títulos y de la calidad formativa dentro y fuera de las fronteras.

Otra cuestión a tener en cuenta es la responsabilidad del Estado que no puede deslindar su compromiso con la educación, por lo que desde la formulación de políticas públicas de empleo debe ofrecer a toda la sociedad:

- Información oportuna y comparable sobre la fuerza de trabajo
- Mejoramiento de la focalización, la pertinencia y la eficacia de las políticas activas de empleo
- Instrumentación para la definición de política específicas de atención al desempleo

- Incremento de la movilidad y transparencia del mercado laboral

Como receptor inicial de los beneficios que aporta la formación en competencia se ubica el sector productivo, quien debe generar:

- Normas de consenso sobre trabajo basado en resultados de calidad.
- Reconocimiento consensuado de conocimientos y habilidades de los trabajadores.
- Enfoque de la formación del capital humano centrado en la demanda del sector productivo.
- Perfil de las calificaciones que incluyen las exigencias del nuevo paradigma organizacional: trabajo en equipo, polivalencia de las competencias laborales y creatividad.
- Certificación de la calidad del capital humano.

**Cuadro 35: Expectativas empresarias y puestos vacantes (en porcentaje)- Gran Buenos Aires**

Período	mar-09	jul-09	dic-09	mar-10	jun-10
<b>Expectativas de los empresarios</b>					
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Esperan mantener su dotación	91,7	89,9	92,2	89,6	93,0
Esperan aumentar su dotación	4,8	4,7	5,5	6,9	5,5
Esperan disminuir su dotación	3,5	5,4	2,2	3,5	1,5
<b>Puestos vacantes (Empresas)</b>					
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Empresas con puestos vacantes	7,9	7,0	9,3	11,5	8,7
Empresas sin puestos vacantes	92,1	93,0	90,7	88,5	91,3
<b>Composición puestos vacantes según sexo</b>					
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Doctorado en Administración  
Facultad de Ciencias Económicas (UNAM)*

Mujeres	15,7	10,9	23,1	7,9	25,1
Varones	15,8	20,8	25,5	38,9	20,7
Indistinto	68,5	68,2	51,4	53,1	54,2
<b>Composición puestos vacantes según calificación</b>					
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Profesionales	5,5	7,1	6,9	6,4	14,4
Técnicos	15,8	18,6	14,9	12,4	15,8
Operativos	61,3	66,1	54,9	63,3	44,5
No calificados	17,4	8,3	23,3	17,9	25,2

- Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales, MTEySS.

Los datos registrados en este estudio revelan que en la actualidad el porcentaje de vacantes de empleos que ofrecen las empresas es muy reducido, lo que indica escasez de ofertas para los diferentes sectores de personas que esperan mantenerse con estabilidad dentro del sistema laboral, especialmente para aquellos que han alcanzado un perfil profesional con formación superior – universitaria, ya que la composición de los puestos vacantes según la calificación o perfil necesitado coloca en mayor porcentaje a los puestos para desempeños operativos.

Dentro del sector productivo surgen dos tipos de actores que deben mantenerse en constantes relación e interacción. Son los empresarios y los trabajadores. Las competencias que deben caracterizar a los empresarios se pueden resumir en:

- Conocimiento en profundidad del perfil de sus trabajadores y de sus potencialidades de desarrollo
- Dotaciones actuales y futuras con mayores niveles de educación y competencia laboral
- Achicamiento de las distancias y diferencias entre el trabajo prescrito y el trabajo real
- Mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de las empresas
- Preparación anticipadamente de las calificaciones de la fuerza de trabajo necesaria para la incorporación de nuevas tecnologías duras y blandas
- Construcción del mapa funcional de la empresa en relación con el logro de los objetivos formulados.

- Incremento de la movilidad y transferibilidad de la mano de obra.

En cuanto a los trabajadores, el mundo laboral en la actualidad espera capacidad de:

- Demostración y reconocimiento de los aprendizajes y competencias laborales
- Posibilidad de demostrar sus aportes y de conocer qué se espera de él, y cuál es su rol en la organización.
- Definir su propio trayecto formativo de acuerdo a sus necesidades de desarrollo tanto personal como profesional.
- Seleccionar acciones de capacitación que permitan incrementar su capital formativo.
- Negociar sistemas de incentivos y políticas de beneficio al igual que las políticas de movilidad al interior de la empresa.

## **VI.10. UNA NUEVA GESTIÓN: EL ROL DE LAS ARTICULACIONES Y CONCERTACIONES**

Cada vez más se acepta y reclama el financiamiento compartido entre el Estado y el sector privado. Los instrumentos básicos para gestionar esta nueva realidad son la articulación y la concentración. Las articulaciones deberían ser tanto horizontales como verticales. Entre las articulaciones horizontales podemos considerar:

- al interior de la propia institución con otros programas que tengan la misma población objetivo o poblaciones similares que permitan la transferencia de metodologías e instrumentos
- con el contexto local en el que se hallan insertas para obtener un buen diagnóstico y pertinencia en los perfiles y en los contenidos
- con otras instituciones como estrategia de obtención de apoyo y reconocimientos y complementación, pero también como un aspecto más de la formación orientada a la promoción.

Entre las articulaciones verticales se destacan:

- con otros programas o instituciones más amplios a nivel nacional, regional o internacional
- dentro del continuo educación formal -formación profesional – capacitación para el trabajo para construir los corredores de la formación permanente.

Educación para el trabajo propone integrar los componentes de alfabetización y educación básica con los de capacitación ocupacional. Este tipo de proyecto entiende a la educación para el trabajo como un proceso permanente y continuo de educación no formal de adultos, que a partir de las características y necesidades de la población, les proporciona los elementos formativos necesarios para la incorporación al mundo del trabajo productivo, asegurando su bienestar personal y contribuyendo al desarrollo comunitario.

Estos programas ofrecen a los participantes diferentes alternativas de capacitación ocupacional encaminadas a: la formación de pequeñas empresas, la incorporación al mercado de trabajo formal y la obtención de ingresos complementarios. La metodología de formación se centra en el participante y se sustenta en métodos eminentemente prácticos basados en una estrategia de aprender haciendo, que combine los procesos de enseñanza-aprendizaje y de producción.

## **VI.11. RELACIÓN ESTADO - MERCADO - EDUCACIÓN**

Otro concepto que aparece como contrapuesto al de mercado es el de intervención estatal. Los mismos representantes del liberalismo económico han puesto, en las regulaciones del Estado, la manera de asegurar el mantenimiento del mercado.

Mercado y sociedad viven en permanente tensión, por un lado el mercado actúa como un factor de cohesión social y por el otro es un mecanismo de disolución social.

La acción del Estado depende de sus posibilidades financieras, entonces los límites del Estado dependen de la riqueza o pobreza de un país. Los límites que separan al Estado del mercado, lo público de lo privado no son inamovibles, son categorías históricas. La historia nos muestra que el mercado sólo puede funcionar en una sociedad que atiende la

salud, la educación, la seguridad social y la calificación de la fuerza de trabajo. La paz social, la equidad del gasto público y la redistribución del ingreso son requisitos para el buen funcionamiento del mercado.

El mercado no es una institución neutra, ni es capaz de responder a todo. Para que sea posible la actividad económica son necesarias: normas jurídicas, obras de infraestructura, mecanismos de control que sólo pueden estar a cargo del Estado.

Las reglamentaciones deben evitar los abusos del mercado protegiendo a los más débiles, sin intervención no es posible controlar los efectos negativos o desintegradores que el mismo puede tener.

Así nace un nuevo paradigma: el del Desarrollo Humano, el cual entiende que el desarrollo económico de un país depende de la inversión que se realice en los recursos humanos para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y especialmente la educación.

Partiendo de la idea que vivimos en un mundo cambiante donde la ciencia y la tecnología ofrecen nuevos desafíos, donde las comunicaciones y la informática hacen del mundo un lugar sin límites ni fronteras, la educación cobra un papel protagónico. En esta nueva sociedad de conocimientos la educación es prioritaria, porque proporciona las herramientas para adaptarse al cambio y para competir en el mercado.

Hoy el Estado debe encargarse del control de la eficiencia y de la calidad del sistema, debe pasar de ser un Estado proveedor de servicios educativos a convertirse en un Estado evaluador de los mismos, para la toma de decisiones. Las evaluaciones de la calidad educativa en la actualidad son realizadas con organismos dependientes del Banco Mundial y los diagnósticos realizados a través de estas evaluaciones dan como resultado un sistema educativo ineficiente y de bajísima calidad. Los resultados de la evaluación de la calidad educativa del 2010 indican que Argentina ha retrocedido 20 lugares con relación a mediciones anteriores.

Entre las recomendaciones de este organismo internacional se crean normas generales que permitan regular el sistema educativo.

La educación en todos sus niveles debe ser entendida como una inversión, ya que no hay producción de conocimientos sin educación, tampoco hay crecimiento económico sin producción de conocimientos, por lo tanto un Estado que se retire de su función de financiamiento de la educación está resignando su propio desarrollo autónomo.

Un Estado inductor, pro-ciudadano, debería recuperar su rol activo en el mantenimiento y expansión de la educación en todas sus formas y modalidades, entendiendo que la misma es un lugar de encuentro entre las personas, de reconstitución de la política y de re-politización del ciudadano.

## **VI.12. EDUCACIÓN Y LA OFERTA LABORAL EN LA ACTUALIDAD**

En el mercado de trabajo, como en todo mercado, las características de la oferta y la demanda son centrales en la determinación de su dinámica, aún en momentos en que el Estado minimiza su capacidad reguladora. La especificidad del mercado de trabajo capitalista es que en él lo que se compra y se vende es la fuerza de trabajo, la capacidad de las personas de trabajar.

Quienes venden su fuerza de trabajo –la oferta– son las personas que quieren trabajar, y quienes la compran –la demanda– son las empresas. Un análisis de la oferta debe poner el acento en los recursos humanos, su educación, salud, movilidad, etc. Para conocer la demanda es necesario poner la mirada sobre los establecimientos productivos, el nivel de inversiones existente y la calidad de su productividad.

En América Latina, tanto la oferta como la demanda de trabajo tienen un comportamiento muy específico. En todos los países de la región los perfiles educativos de la población dispuesta a trabajar son heterogéneos. Conviven en el mercado de trabajo algunas personas con muy altas calificaciones obtenidas en el ámbito universitario y otras que no lograron completar el nivel primario. Con respecto a la demanda, el factor común es que, desde la economía, no se generan ocupaciones para todos los que buscan una inserción en el sistema productivo.

En situaciones de escasez de oportunidades, la educación es un factor clave para definir quiénes acceden a los puestos disponibles y quiénes no. Si los perfiles educativos de las personas son muy diversos, una distribución muy poco equitativa del conocimiento configura un escenario dividido entre los que pueden hacer un buen aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado y los que no.

En todos los países de América Latina el desajuste entre la oferta ocupacional y las oportunidades generadas en el sector formal se expresa en proporciones diferentes de desocupación o de trabajo informal. El crecimiento de la oferta de trabajo, cuando la demanda del sector formal no crece al mismo ritmo revela un debilitamiento de la capacidad del mercado de trabajo para funcionar como mecanismo de integración social acentuando la segmentación laboral. En los primeros años del siglo XXI el índice de desocupación aumentó con relación a los años 90 y las tendencias en la composición de la Población Económicamente Activa (PEA) sugieren que la desocupación es una situación cada vez más creciente, que a su vez lleva a la exclusión social, a raíz de una formación y capacitación laboral deficitaria.

Esta situación promueve una disociación entre aquellos grupos que están incluidos en el sector de mayor productividad y los que están en un sector de productividad baja, cuyo mercado es nada más que local. Esta disociación contribuye a una concentración de los ingresos en el sector de los que tienen mayor solvencia económica. Las economías latinoamericanas crecieron en un momento en que la ocupación del sector formal tuvo un aumento menor al del conjunto de la PEA. Esto significa que tal crecimiento económico respondió más a un aumento de la productividad de cada puesto de trabajo en este sector, que al incremento del número de ocupaciones. Al mismo tiempo, las condiciones laborales de los ocupados del sector formal se transformaron significativamente. El proceso de desregulación de mercados de trabajo se tradujo en un aumento de la precariedad de las relaciones salariales. Este hecho impactó en las trayectorias laborales de las personas, cada vez más signadas por la rotación por múltiples posiciones y por la vivencia de momentos de desempleo.

Los cambios frecuentes de empleo en el nuevo escenario social exigen una solvencia económica que permita sustentar los períodos temporarios de desempleo y adquirir la capacitación necesaria para mantenerse actualizado. La precariedad de las relaciones laborales corroe las bases de la seguridad social, por lo que la estabilidad de ingresos de la población económicamente inactiva depende cada vez más de la capacidad de ahorro, que de jubilaciones o pensiones que permitan sostener la calidad de vida durante los años de retiro.

La tendencia a la precariedad de los vínculos laborales se expresa además con la pérdida de otros beneficios ligados al empleo estable, como las vacaciones pagas, el aguinaldo, la cobertura de salud, indemnización por despidos o seguros por accidentes.

Las transformaciones recientes de las economías y de la dinámica de los mercados de trabajo en los países de América Latina permiten diferenciar escenarios diversos. Si bien el crecimiento económico, el aumento de la oferta de empleo, los límites de la capacidad de absorción del sector formal y el aumento de la desocupación permiten una visión panorámica de lo ocurrido recientemente en los mercados laborales de la región, la intensidad de estos procesos y, en particular, las modalidades predominantes en que se expresa el excedente de fuerza de trabajo permiten agrupar a los países latinoamericanos en función de las situaciones heterogéneas por las que transitan.

Una de las tendencias que se presentan en la relación del PBI *per cápita* a precios constantes entre los años 1990 al 2003 es la variación porcentual de este indicador en el período considerado, que fue del 11,5%. En este período han alcanzado un notable crecimiento los países como Chile, Panamá, Costa Rica y República Dominicana. En la situación opuesta se encuentran Haití, Venezuela, Cuba y Paraguay, que mostraron un decrecimiento de su capacidad productiva en dicho período.

A partir de estos aspectos los países se clasificaron en tres grupos:

- El primer grupo de países está integrado por Argentina, Chile y Uruguay; presenta valores del PBI per cápita mayores al promedio regional y es, además, el que tuvo la mayor tasa de incremento interanual durante el período. La oferta de trabajo en

este grupo fue menor que la registrada en los otros dos grupos al igual que el incremento de la participación económica. La principal transformación estuvo ligada al aumento de la desocupación, alimentada por el incremento de la oferta laboral. La capacidad de absorción del sector formal permaneció estable, en cambio el sector informal resultó levemente expulsor. Si bien los países de este grupo son países ricos en recursos, sin embargo el excedente de oferta de empleo se tradujo en altos niveles de desocupación en lugar de generar un ensanchamiento del sector informal. Se observan dos tipos de amenazas: por un lado la posibilidad de perder el empleo y pasar a las filas de desocupados, y por otros los riesgos de seguridad social, que antes cubría el Estado ahora deben ser afrontados por la capacidad de ahorro individual. En nuestro país la situación se encuentra relativamente garantizada por planes sociales como asignación universal por hijo, plan joven y plan jefes y jefas del hogar, que si bien son paliativos posibilitan una asistencia alimentaria, de salud primaria y escolar.

- El segundo grupo integrado por Brasil, Costa Rica y México. En este grupo los valores del PBI per cápita están por encima del promedio regional. Este es el grupo en que más aumentó la participación económica de la población urbana. Con una tasa de actividad de la población mayor de 14 años que alcanzó el 64%. En estos países, la mayor parte del incremento de la oferta de empleo fue absorbida por el sector formal. Brasil, Costa Rica y México son países más ricos y crecieron económicamente más que el promedio de los países de la región, aunque menos que los países del grupo 1.
- El tercer grupo está integrado por Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Su PBI per cápita equivale a la tercera parte del correspondiente al promedio de la región. Este grupo presenta el mayor nivel de actividad económica de la población urbana en el año 2003 y el menor nivel de incremento en este indicador. En este grupo de países se expandió el sector informal cuyo nivel es más bajo que en los demás grupos. Se trata del grupo que presenta la mayor extensión del empleo precario y también la precariedad del empleo asalariado. Forman el grupo de países más pobres de América Latina. Sus economías crecieron menos que las del resto de los países de la región. Presentan altos niveles de actividad económica y bajos niveles de productividad. El empleo

informal está más extendido y muestra una tendencia a aumentar a expensas del sector formal que expulsa fuerza de trabajo. Los niveles de desempleo son los más bajos y han permanecido estables durante la última década. La capacidad del Estado para regular las relaciones económicas siempre fue limitada.

Estos tres grupos representan oportunidades diferentes para quienes buscan un trabajo estable dentro del sector formal de las economías regionales.

Con el transcurso de los años, la población de los países latinoamericanos ha ido incrementando su nivel de instrucción. En la última década se verificó además una reducción de la brecha histórica en el acceso a la educación. También se ha ido transformando el perfil de la oferta laboral: hoy las personas que participan activamente del mundo productivo tienen un nivel educativo más alto que diez años atrás. El funcionamiento del mercado de trabajo limita las posibilidades de que ese crecimiento educativo se traduzca en mejores oportunidades para las personas. En la década del 90, las probabilidades de insertarse en el sector formal de la economía eran mayores, cuanto mayor era el nivel educativo alcanzado, mientras que la inserción en el sector informal o la desocupación era mucho más frecuente entre la población con menor capital educativo.

Esta distribución diferencial de oportunidades se mantiene una década después con algunos cambios que se corresponden con los ocurridos en la composición de la población económicamente activa. Quienes se vieron más perjudicados por el aumento de la desocupación fueron aquellos con menor capital educativo. La población ocupada que sólo completó los estudios primarios fue la más desplazada del sector formal y la que más se refugió en el sector informal de la economía. La desocupación también aumentó entre los que sólo llegaron a completar la educación secundaria. Los menos afectados por las restricciones del mercado laboral fueron las personas con estudios terciarios completos, que pudieron mantener su puesto de trabajo en el sector formal. Esta realidad se pudo constatar con el estudio de campo realizado en la provincia de Misiones, con observación directa de la realidad mediante visitas y entrevistas a pequeños y grandes productores, docentes, líderes sociales y religiosos, lo que llevó a la necesidad de precisar cuánto afecta la formación educativa para acceder a un puesto estable con el respaldo de las coberturas

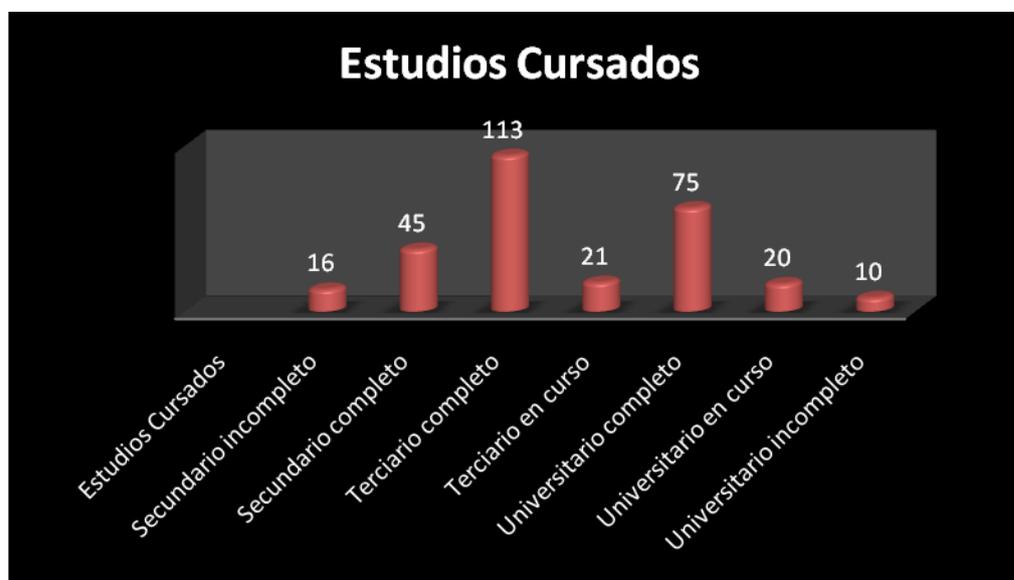
legales. A tal fin se aplicaron encuestas a un universo de 300 personas en actividad laboral, como un muestreo general de la problemáticas del empleo y desempleo con relación a los estudios alcanzados en nuestra provincia, lo que se detalla en los cuadros y gráficos que se presentan a continuación.

**Cuadro 36: Estudios Cursados**

Estudios Cursados	Cantidad de individuos
Secundario incompleto	16
Secundario completo	45
Terciario completo	113
Terciario en curso	21
Universitario completo	75
Universitario en curso	20
Universitario incompleto	10

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 69: Estudios Cursados**



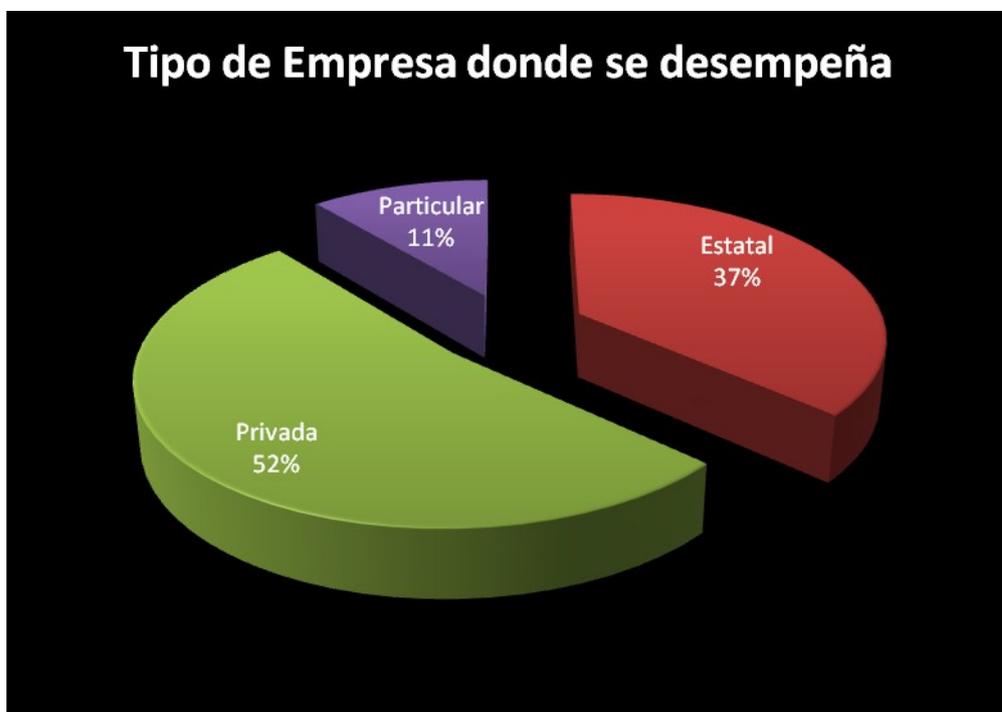
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 37: Tipo de empresa donde se desempeña**

Tipo de Empresa donde se desempeña	Individuos
Estatal	110
Privada	157
Particular	33

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 70: Tipo de empresa donde se desempeña**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 38: Actividad laboral actual**

<b>Cargo que desempeña en la actualidad</b>	<b>Individuos</b>
Propietario	96
Gerente /Directivo	38
Gerente de un Sector	12
Empleado	154

**Gráfico 71: Actividad laboral actual**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 39: Antigüedad en el empleo actual**

Antigüedad en el empleo actual	Cantidad Individuos
1 a 5 años	137
6 a 10 años	122
más de 10 años	41

**Gráfico 72: Antigüedad en el empleo actual**

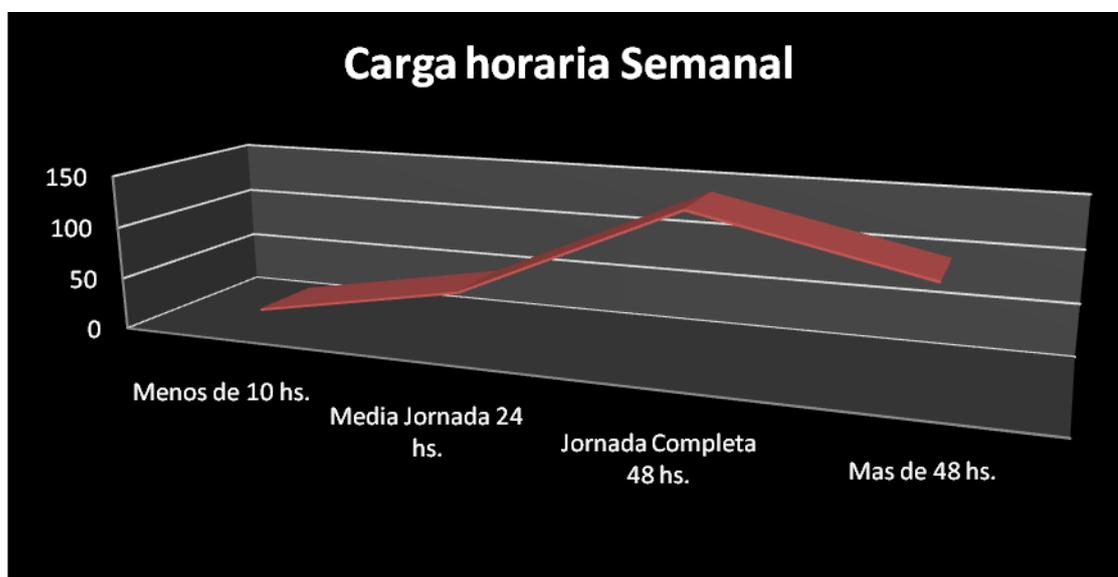


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 40:** Carga horaria semanal de trabajo

<b>Carga Horaria Semanal que cumple en su Empleo</b>	<b>Cantidad de Individuos</b>
Menos de 10 hs.	12
Media Jornada 24 hs.	49
Jornada Completa 48 hs.	142
Más de 48 hs.	97

**Gráfico 73:** Carga horaria semanal de trabajo

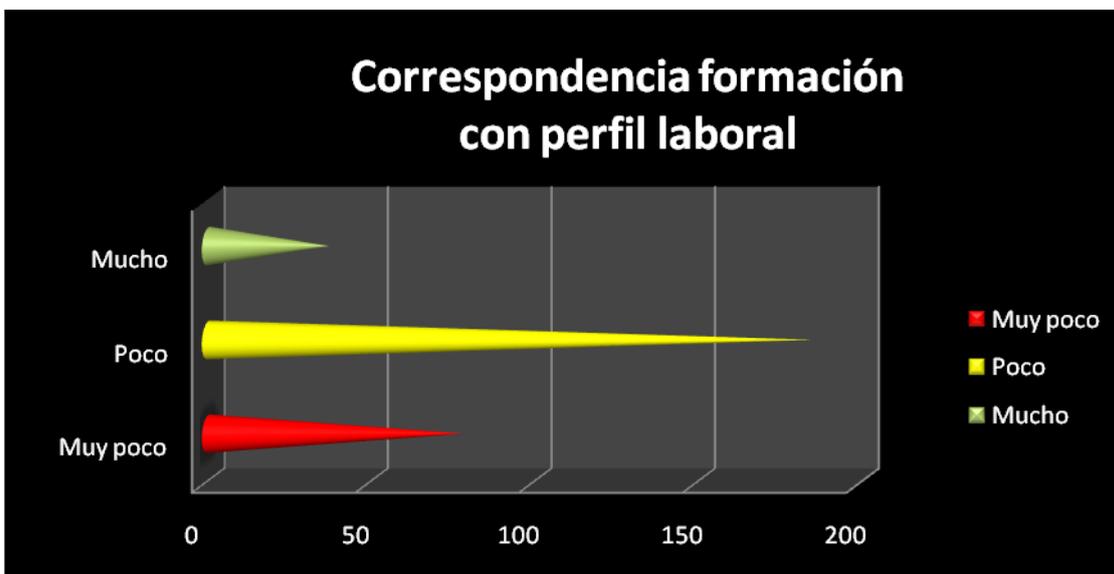


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 41: La satisfacción del empleo con relación a la formación académica y los beneficios percibidos**

Formación académica responde al perfil laboral exigido	Cantidad de Individuos
Muy poco	78
Poco	185
Mucho	37

**Gráfico 74: La satisfacción del empleo con relación a la formación académica y los beneficios percibidos**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 42: Satisfacción personal en relación a la función que desempeña, la formación académica y los beneficios percibidos**

<b>Satisfacción personal en relación a función que desempeña</b>	<b>Individuos</b>
Poco Satisfactorio	171
Satisfactorio	88
Muy Satisfactorio	41

**Gráfico 75: Satisfacción personal en relación a la función que desempeña, la formación académica y los beneficios percibidos**

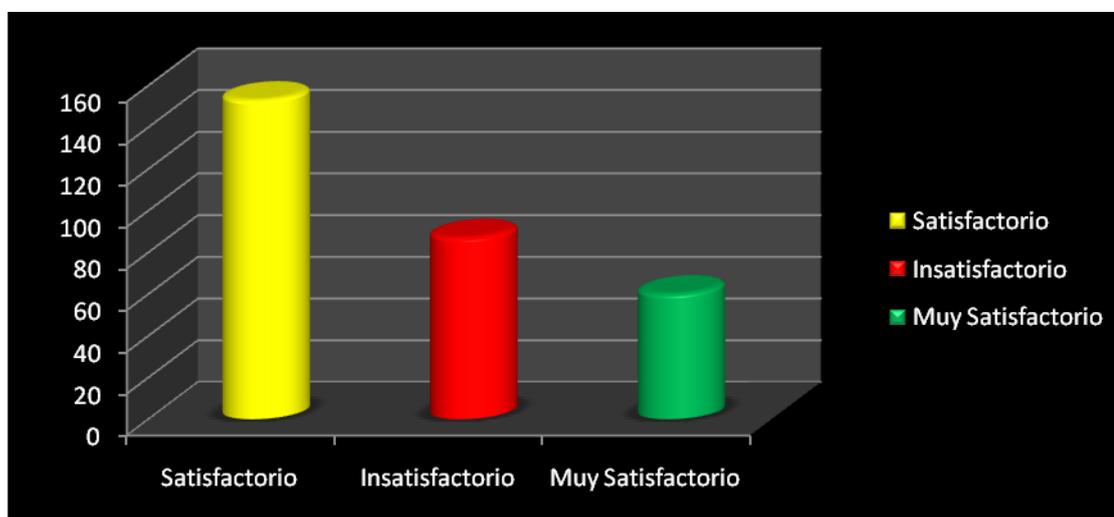


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 43: Valorización de la educación en la formación de competencias para el mundo laboral**

Qué formación le ha brindado la educación para el mundo laboral	Cantidad de Individuos
Satisfactorio	153
Insatisfactorio	87
Muy Satisfactorio	60

**Gráfico 76: Valorización de la educación en la formación de competencias para el mundo laboral**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Los cambios recientes en la dinámica del mercado laboral de los países de América Latina han llevado a una acentuación de las disparidades educativas entre los ocupados del sector formal. Las oportunidades de insertarse en el sector más productivo de la economía están cada vez más reservadas para las personas de mayor capital educativo. Es una tendencia general cuya intensidad varía en los distintos grupos de países.

En los países de América Latina el mercado de trabajo es el principal ámbito de distribución de la riqueza. El salario constituye el modo de acceso que tienen las personas a una parte de la riqueza que la sociedad produce en su conjunto y, para la gran mayoría de la población es su única fuente de ingresos. Las excepciones más evidentes son dos: los inactivos beneficiarios de algún tipo de jubilación o pensión y los sectores más pobres de

la población que suelen depender de recursos provenientes de programas sociales de redistribución. Estas excepciones representan una proporción menor que la masa de recursos que circula en el mercado de trabajo.

En un mercado de trabajo, en el que las diferencias educativas tienen un peso significativo en el tipo de inserción que logran las personas, la asociación entre el nivel de educación y los ingresos es sumamente estrecha. Los datos muestran que, cuanto mayor es el nivel educativo alcanzado por los ocupados, mayor es el ingreso que perciben por hora de trabajo. De esta manera en todos los países considerados, los ocupados con bajo nivel educativo representan alrededor del 21% de la población económicamente activa y perciben el 11% del total de ingresos por hora de trabajo. En la última década la relación entre nivel educativo alcanzado e ingresos laborales no varió sustancialmente. Los empleados que completaron la educación media pero no el nivel terciario mantuvieron su participación en los ingresos horarios. Y una pérdida menos significativa tuvieron los empleados con nivel superior o universitario.

Una economía que no genera oportunidades de empleo para todos y donde prevalece una distribución poco equitativa del conocimiento, construye un panorama, desde el punto de vista social, muy poco alentador. La ausencia de oportunidades para todos se traduce en situaciones en las que unos compiten con otros por los puestos disponibles. En esa competencia la educación es un valor clave, un elemento de distinción.

La comparación entre países agrupados por categoría de desarrollo y crecimiento muestra que, quienes no llegaron a completar la escuela secundaria son los que están en riesgo de ser desplazados del sector formal y, en consecuencia, expuestos a la situación de desocupación.

Las políticas educativas pueden operar sobre la oferta y la demanda laboral, transformando este escenario. Sobre la oferta lo hacen en forma directa, al elevar el nivel medio de educación de la población, y al reducir las disparidades en las calificaciones y competencias. En el contexto de este análisis de la relación entre educación y mercado de trabajo, el desafío de garantizar una educación de calidad para todos representa, el

compromiso de fortalecer la capacidad de las personas para insertarse en un sistema productivo crecientemente complejo.

El modo en que las políticas educativas operan sobre la demanda de fuerza de trabajo es indirecto. Una sociedad en la que existe una buena formación profesional y un acceso equitativo a tal formación permite avanzar en proyectos de alta productividad e inclusión social. La educación es un factor que no puede faltar en un modelo de desarrollo que ofrezca oportunidades a todos, pero es insuficiente si no va acompañado por políticas que promuevan inversiones orientadas a un desarrollo más inclusivo. El principal desafío es reducir al mínimo la brecha que existe entre el número de personas dispuestas a trabajar y las ocupaciones que se generan desde el sector formal de la economía. Pero este desafío es casi imposible en sociedades donde hay amplios sectores de la población en edad de trabajar con muy baja calificación, por lo que garantizar una buena educación para todos es uno de los motores de un nuevo modelo de desarrollo.

Si las políticas de expansión educativa no van acompañadas por otras que redefinan el modelo de crecimiento de la sociedad, la brecha entre las necesidades laborales y las oportunidades seguirá existiendo, y se seguirán generando escenarios de vulnerabilidad, pobreza y exclusión. En sociedades con una distribución más equitativa del conocimiento, el límite tiende a reducirse. En sociedades en las que no hay oportunidades para todos, una distribución más equitativa del conocimiento reduciría los cuadros de exclusión, produciendo un efecto de redistribución de las oportunidades laborales, y también de los riesgos de la desocupación.

### **VI.13. IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO ACTUAL**

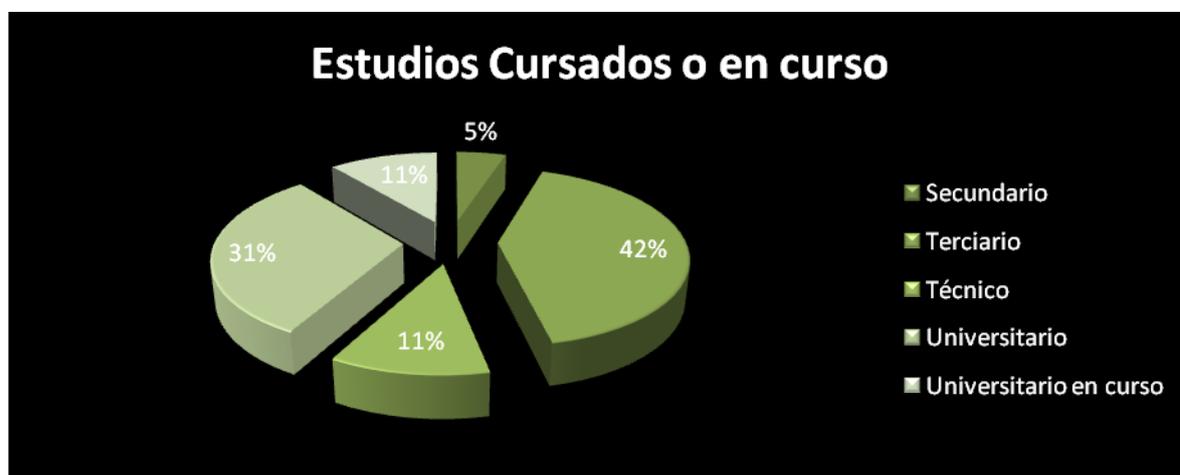
En general respecto a este tema se han realizado estudios con la finalidad de analizar la importancia de la formación profesional, particularmente en Misiones, estableciendo una relación entre los estudios cursados y el tipo de trabajo en que se desempeña. Los datos que se recogieron en el trabajo de campo demuestran la necesidad de rediseñar la función de producción de la educación para garantizar a los jóvenes una

expectativa más optimista de inserción laboral. Si bien en el trabajo de campo realizado en esta tesis demuestra que la mayoría de los encuestados han alcanzado un buen nivel de estudios académicos, lo que les facilita el acceso a cargo de mayor jerarquía, tanto en el orden de la administración pública como de empresas privadas, llama la atención que la mayoría accede a ese primer puesto de trabajo con un contrato de prueba. Lo que incide en el riesgo de la inestabilidad laboral, en la falta de beneficios sociales y en un salario que no condice con la formación académica del trabajador.

**Cuadro 44:** Estudios concluidos o en curso

<b>Estudios Cursados terminados o en curso</b>	<b>Cantidad de Individuos</b>
Secundario	15
Terciario	125
Técnico	34
Universitario	93
Universitario en curso	33

**Gráfico 77:** Estudios concluidos o en curso



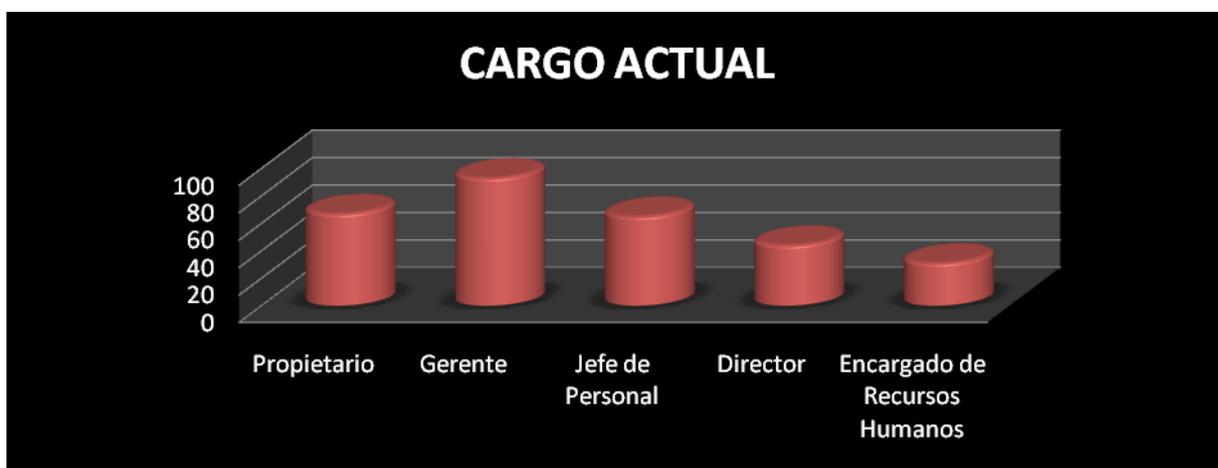
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

### 3.2 Cargo o puesto que desempeña

**Cuadro 45: Cargo o puesto que desempeña**

Cargo que desempeña en la actualidad	Cantidad Individuos
Propietario	67
Gerente	93
Jefe de Personal	65
Director	44
Encargado de Recursos Humanos	31

Gráfico 77: **Cargo o puesto que desempeña**

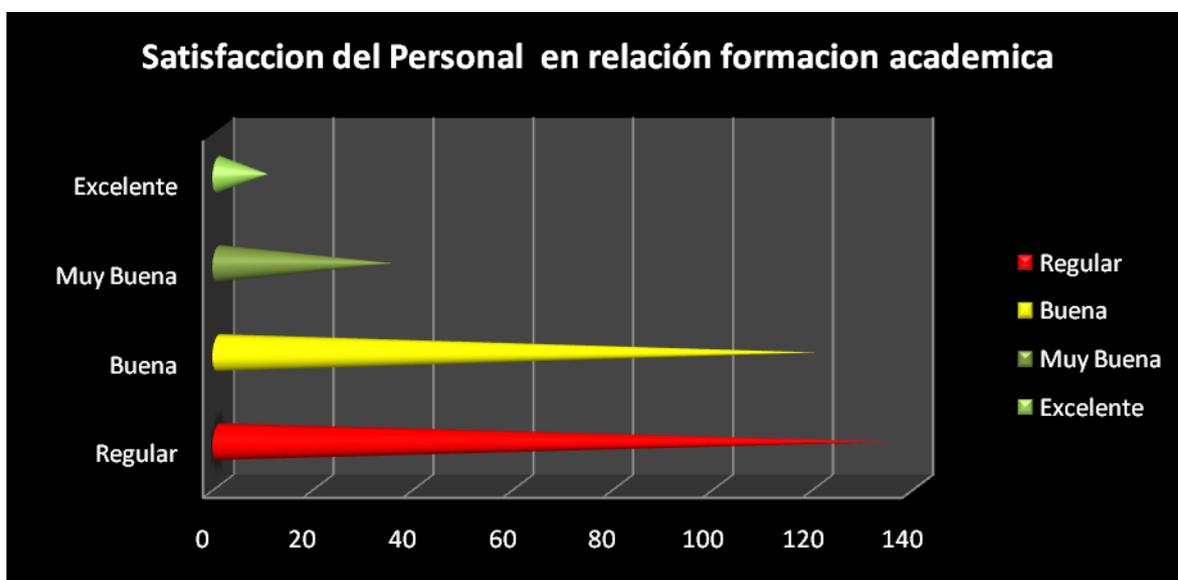


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 46:** Satisfacción de idoneidad del personal seleccionado en relación a la formación académica para cada puesto

Satisfacción idoneidad del personal de acuerdo a formación académica	Cantidad de Individuos
Regular	135
Buena	120
Muy Buena	35
Excelente	10

**Gráfico 78:** Satisfacción de idoneidad del personal seleccionado en relación a la formación académica para cada puesto



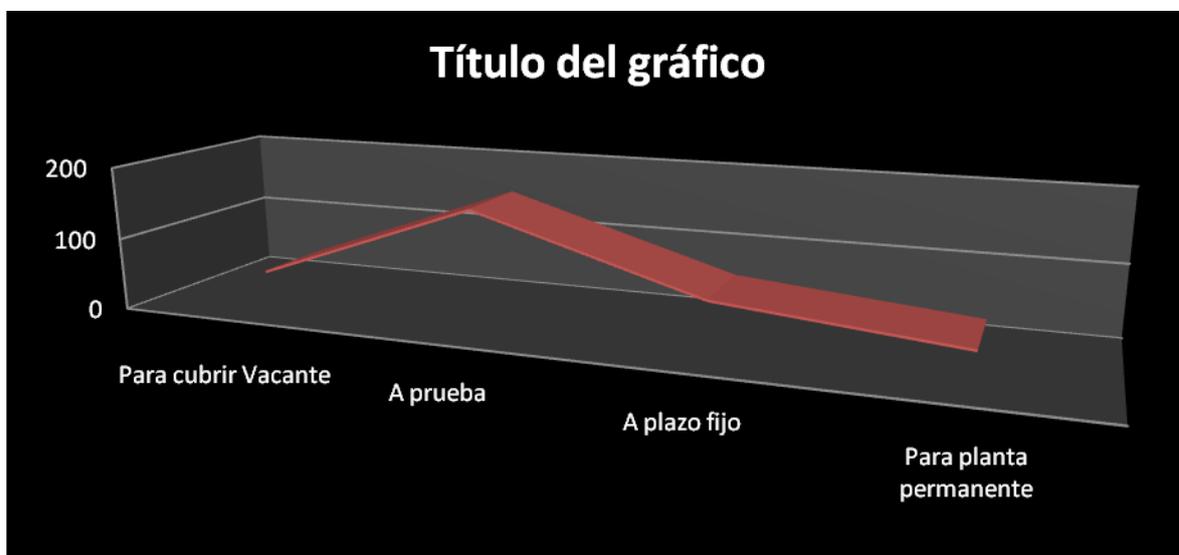
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

### Tipo de Contrato para acceder al primer empleo

**Cuadro 46: Tipo de Contrato para acceder al primer empleo**

Tipo de Contrato para acceder al primer empleo	Cantidad de Individuos
Para cubrir Vacante	44
A prueba	157
A plazo fijo	64
Para planta permanente	35

**Gráfico 79: Tipo de Contrato para acceder al primer empleo**

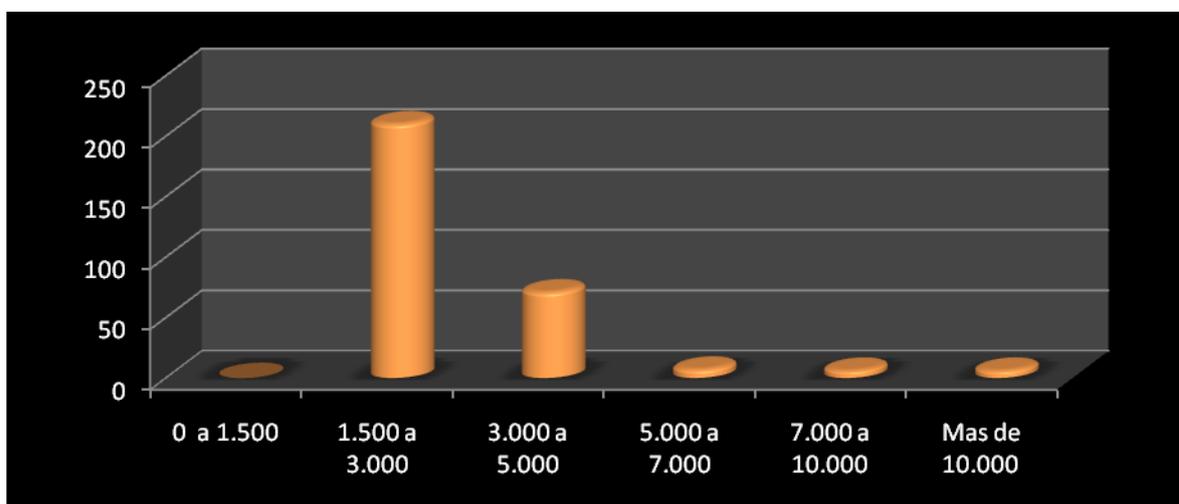


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Cuadro 47: Salarios ofrecidos en el primer trabajo

<b>Salario Ofrecido en Pesos</b>	<b>Cantidad de individuos</b>
0 a 1.500	0
1.500 a 3.000	210
3.000 a 5.000	71
5.000 a 7.000	7
7.000 a 10.000	6
Más de 10.000	6

Gráfico 80: Salarios ofrecidos en el primer trabajo



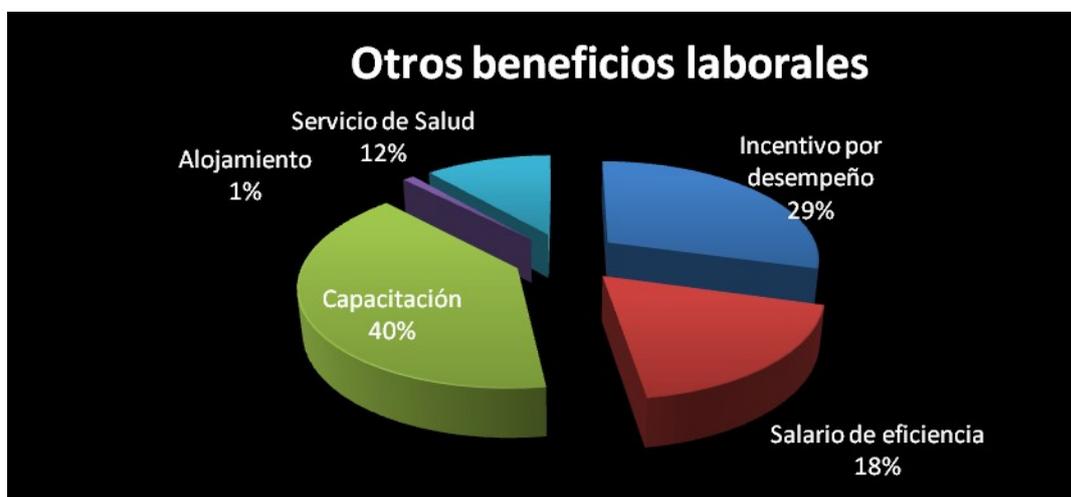
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 48: Otros Beneficios y/o Incentivos ofrecidos**

Otros Beneficios y/o Incentivos ofrecidos	Cantidad de individuos
Incentivo por desempeño	88
Salario de eficiencia	55
Capacitación	120
Alojamiento	3
Servicio de Salud	34
Otros	0

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 81: Otros Beneficios y/o Incentivos ofrecidos**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

En lo referente a las actuales demandas del mercado laboral se pone especial énfasis en la acumulación del capital humano y su relación con la disponibilidad de calificaciones para la ocupación de las diferentes categorías de puestos laborales. Estas demandas también generan la acentuación del problema del desempleo en la población joven, vinculado con el nivel educativo, el tipo de estudios realizados, la edad y el sexo. La gran concentración de desempleo se registra en aquellos grupos con menor nivel educativo, en los trabajadores que no se recalifican, en aquellos que están cercanos a la edad de retiro o jubilación. Si bien se nota alguna expansión en el crecimiento del sector de servicio,

también hay que decir que se ha expandido el empleo no legal (en negro) y el descenso relativo al sector de incremento de la producción industrial.

En cuanto al estudio de la legislación laboral también las investigaciones realizadas presentan una crítica al sistema que rige las relaciones laborales como al contrato a tiempo completo por un plazo indefinido. Las regulaciones en materia de despido y convenios colectivos de trabajos. Acerca de los problemas relacionados con la pobreza y la distribución del ingreso la variable más relevante es la baja acumulación de capital humano y la edad por lo cual se alerta la necesidad de restaurar la función de la educación como motor de movilidad social. Con respecto a la eficiencia y extensión del sistema educativo se considera el tema del financiamiento tanto de parte del Estado como del sector privado, poniendo de relieve el destino de los recursos a erogaciones corrientes y a una elevada dispersión de responsabilidades entre las distintas organizaciones.

Si bien se observa un progreso en la acumulación del capital humano se reconocen también los problemas de deserción y abandono en la escuela secundaria como también las diferencias sociales y las desigualdades regionales. Como sugerencia para la reactivación de la formación del capital humano en la población joven se destaca el programa titulado “Proyecto Joven” de argentina, destinado a jóvenes con dificultades de inserción laboral que ofrece una capacitación mediante cursos prácticos, talleres en diferentes rubros que demanda el mercado especialmente en área de oficios. En este programa los cursos se alternan con pasantías en alguna empresa. El ajuste estructural en cuanto al mercado de trabajo en los últimos años ha generado beneficios sociales aunque por ahora resultan insuficientes.

## **VI.14. CONCLUSIÓN PARCIAL**

Respecto a las posibles políticas para establecer acuerdos entre la educación y el mundo del trabajo se considera necesario:

- definir instrumentos que permitan la reasignación de recursos humanos
- revitalizar la función productiva del sistema educativo en articulación con las demandas laborales, a corto y mediano plazo
- universalizar el último ciclo de la escuela secundaria que actualmente se convirtió en una escuela obligatoria con trayectos formativos en competencias para la empleabilidad
- centrar las políticas activas en la creación del empleo para grupos específicos de la población, generando convenios tanto con el sector privado como con el Estatal
- comprometer a todos los actores educativos y empresariales a que cooperen con propuestas que hagan posible la inserción laboral de los jóvenes
- incentivar tanto a trabajadores como a empleadores en los procesos continuos de capacitación y readaptación de mano de obra
- establecer mecanismos de consulta permanente entre los distintos sectores del ámbito laboral y el sistema educativo con la finalidad de garantizar que el producto que sale del sistema educativo haya adquirido las competencias necesarias, requeridas por el mercado laboral, para poder situarse como sujeto empleable, con aspiraciones de acceder a un régimen de escalafón acorde a sus aptitudes y calidad de desempeño.

## **CAPITULO VII**

### **FINANCIACION DE LA EDUCACION**

## **VII.1. LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN EDUCATIVA**

La financiación de la educación es una cuestión que preocupa no sólo a los gobiernos, sino también a los miembros de la comunidad educativa. El tema del financiamiento de la educación, generalmente no es tratado con suficiente dedicación ni en los foros académicos ni en las reuniones internacionales o en las revistas especializadas en temas educativos debido a su implicancia política e ideológica. Pocas cuestiones condicionan más el desarrollo de un sistema educativo que la cuestión referida a su financiamiento porque entran en el análisis de determinar si la educación es un factor de consumo o de inversión. Lo cierto es que este tema en sí mismo constituye una decisión política de selección de prioridades vinculadas a los modelos de desarrollo socio económico que actualmente definen la ruta del gasto público.

La financiación educativa coloca tanto a autoridades del gobierno central, nacional y provincial, en la necesidad de definir qué lugar ocupa la educación como factor de desarrollo y formación del capital humano en las respectivas agendas políticas. La sociedad espera conocer cuánto es el porcentaje real del presupuesto global asignado al financiamiento de los servicios educativos; cuál es el origen o fuentes de los fondos destinados al financiamiento que requiere no sólo cada una de las provincias, sino cada uno de los niveles y modalidades de escolaridad.

El colectivo social se manifiesta con inquietudes como las que se han rescatado en esta investigación y que se presentan a continuación:

- ¿Cuánto dinero proveniente de impuestos tendría que recaudar una sociedad para gastarlos en educación?
- ¿Quién tiene que pagar los costos de la educación?
- ¿Cómo se tendría que gastar el dinero recogido con el fin de proporcionar una educación más efectiva y equitativa?
- ¿Quién tendría que decidir de qué manera gastar el dinero en educación?

Cada una de estas cuestiones requiere decisiones políticas y sociales. En una economía global, la educación pública es una de las industrias más importantes (si no la

más importante) en todos los países del mundo, además de ser la empresa que contrata más personal en las comunidades locales, pero los resultados de esta inversión se ven a largo plazo.

La financiación de la escolarización y el poder de decisión sobre la administración y distribución del dinero público destinado a la educación varían según las comunidades, las regiones y los estados. Por ejemplo en Estados Unidos, los distritos escolares, los municipios y los estados son responsables de recaudar los fondos públicos destinados a la educación mediante impuestos sobre las rentas locales. Otros países utilizan diferentes tipos de impuestos nacionales para recaudar ingresos y destinarlos a la educación.

El tipo de régimen tributario influye sobre quién tiene que pagar la enseñanza, y la manera de distribuir los fondos influye sobre la asignación y el control de los recursos destinados a la educación.

La política educativa se integra dentro de las políticas sociales y, en consecuencia, tiene que competir con ellas a la hora de obtener recursos. Lo que resulta evidente para todos los países es que el gasto público en educación tiene sus propios límites, siendo necesaria no sólo una política de incremento del gasto, sino también una política de eficiencia en el gasto. Se trata entonces no sólo de gastar más sino de gastar mejor para obtener una adecuada relación con el producto bruto interior.

El volumen de recursos públicos que una sociedad destina a la educación constituye un verdadero esfuerzo ya que toma un porcentaje del producto económico de la sociedad para destinarlo a la educación. Podemos dividir el volumen de gastos en educación en dos partes:

- Los gastos privados, que consisten en las matrículas y los honorarios pagados por las familias para la enseñanza de sus hijos. También se agregan los insumos escolares que requiere cada alumno para su proceso de aprendizaje.
- Los gastos públicos, que provienen de los impuestos y las contribuciones voluntarias. ¿Qué proporción de esos gastos tendría que ser financiada de manera pública por el conjunto de la sociedad? ¿Cuál tendría que ser el nivel de gastos públicos por estudiante? La resolución de estas dos preguntas es reconocida por los economistas como el nivel del “esfuerzo público”.

El esfuerzo público es una función de los siguientes factores: La composición demográfica y la percepción de la población por la educación. Si la población es joven, hay una presión mayor para gastar más en educación. Sin embargo las familias con más educación (y más ingresos) tienen menos hijos, y las personas con menos educación (y menos recursos) tienen más. Esto podría crear una situación en que las personas con más educación no quisieran pagar impuestos con tal de que se incrementaran los gastos en educación.

En muchos países puede darse la situación cuando hay población estudiantil extranjera o perteneciente a grupos étnicos minoritarios, en donde se debe determinar qué monto de impuestos deben pagar para invertir en la educación. Sin embargo, en la Argentina todos los residentes gozan del mismo derecho de acceder a la educación pública o privada.

La percepción pública de la educación, o el “gusto” de la gente por la educación se refiere a la libertad que tienen las familias de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos. Los gustos de la gente por la educación varían según las diferentes regiones, países y grupos étnicos. Esto influye en la cantidad de dinero que las familias están dispuestas a invertir en la educación de sus hijos en relación con otros bienes y servicios.

El gusto por cualquier bien o servicio es el resultado de condiciones históricas y de la cultura que ha desarrollado estas condiciones. También es importante recordar que la educación en Occidente difiere de algunas concepciones de culturas tradicionales que, a veces, se centran en la tradición oral o en la lectura de escrituras religiosas.

La percepción de los beneficios económicos y sociales de la educación: La percepción de, si los réditos de la educación son elevados o no, es diferente según los grupos. El grupo de familias de mayor nivel socio-cultural y poder adquisitivo tiene más probabilidades de enviar a sus hijos a la universidad que las familias carenciadas.

La percepción de la educación pública en oposición a la educación privada: En caso de que la sociedad perciba la enseñanza privada como de mejor calidad, esperará que un porcentaje del incremento de la financiación de la educación también se destine a subvencionar a la educación privada.

En la mayoría de países latinoamericanos, la educación pública es considerada de inferior calidad que la privada, aunque hay estudios que demuestran que, si dejamos de lado los antecedentes socioeconómicos del alumnado, su éxito académico es casi igual en la enseñanza pública que en la privada.

Por lo tanto, no hay presión por parte de los contribuyentes de clase media para que se incremente la inversión en educación pública, a diferencia de los países europeos en general, donde la mayoría del alumnado asiste a escuelas públicas, consideradas de mejor calidad.

En América Latina, a diferencia de los países del norte de Europa, un argumento para un mayor grado de elección en la educación es que la población de clase media y baja estará más dispuesta a financiar la enseñanza pública si tiene un abanico más amplio de oportunidades de elección dentro de este sector, tanto si está administrado por el sector público como privado. En la medida que son, supuestamente, maneras de reducir el coste de la enseñanza por estudiante mediante una mayor eficiencia administrativa, unos salarios docentes inferiores y otras medidas de ahorro.

Otra manera de movilizar recursos privados es el pago de aranceles como forma de derechos de matrícula y otros rubros complementarios que tienden a mejorar la calidad de los servicios educativos ofrecidos, a fin de que las familias puedan ejercer la opción de llevar a sus hijos a las escuelas privadas.

Una mayor participación de las familias en la toma de decisiones escolares: Esto podría incrementar su apoyo financiero a la educación pública.

Una participación mayor de las familias también significa un mayor acceso a la información sobre la distribución de los gastos, ya que en algunos lugares, los Consejos Escolares tienen voz en la asignación de los recursos educativos.

## **VII: 2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO**

Si consideramos que los gobiernos asumen parte de la financiación de los servicios educativos, estos gobiernos tienen que determinar la mejor manera de generar rentabilidad. La manera más habitual de hacerlo es mediante los impuestos.

Los impuestos generales se imponen sobre la población general sin un destino específico por los ingresos que generan. Un impuesto general sobre las ventas impone la misma tasa sobre la compra de cualquier mercancía.

Contrariamente, un impuesto específico está dirigido a generar ingresos para un proyecto público en particular.

En Estados Unidos, un tipo de impuesto específico muy común es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, recaudado por los Gobiernos locales y una gran proporción de estos impuestos sobre la propiedad se dedica a los gastos locales en educación pública.

Otra consideración a tener en cuenta con respecto a los impuestos es la equidad de los impuestos, es decir la relación de la tarifa de un impuesto con los ingresos de las personas individuales o con su capacidad para pagarlo. Los impuestos proporcionales los pagan de manera equitativa todos los individuos, sea cual sea su capacidad de pago. La tasa fija de los servicios públicos, de los bienes privados y de los bienes raíces etc. son ejemplos de tasa proporcional. En la Argentina a diferencia de otros países desarrollados no existe claridad en cuanto al porcentaje de la recaudación general que se asigna a la financiación educativa.

## **VII. 3. RECAUDACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA EDUCACIÓN**

Los métodos para la recaudación y asignación de recursos para la educación varían considerablemente según los países. Un estudio comparado realizado a partir de consultas bibliográficas permitió conocer de qué manera se administran los fondos económico-financieros que solventan la educación, tanto del sector público como privado. La síntesis

que se presenta a continuación revelan el modelo adoptado por cada uno de los países que han sido consultados de manera indirecta, es decir a partir de la mirada de especialistas en economía de la educación.

En Estados Unidos, los fondos se generan a escala local, mediante los impuestos locales sobre la propiedad o bien con impuestos regionales sobre las rentas. Otros países utilizan impuestos nacionales específicos para la financiación de la educación.

El economista Stephen Barro clasifica los sistemas de financiación de la educación en cuatro modelos generales: el norteamericano, el británico, el centralizado de la Europa continental y el federal de la Europa continental.

- Los países con el primer modelo incluyen Estados Unidos y Canadá. Bajo este modelo, los recursos para la educación pública se generan mediante impuestos locales.
- El modelo británico combina la centralización de la generación de recursos con la descentralización de los gastos en educación. Los recursos destinados a la educación pública son recaudados por el Gobierno central mediante impuestos nacionales.
- El modelo centralizado de la Europa continental: El Gobierno central tiene una función dominante tanto en la recaudación como en la asignación de los fondos destinados a la educación pública.
- El modelo federal de la Europa continental se utiliza en Alemania, Austria y el Estado español.

Considerando el aporte presentado por Eric Calcagno en el trabajo realizado sobre el tema del financiamiento de la educación en América Latina, con un enfoque económico en el que se analizan los grandes problemas políticos del mundo occidental de fines del siglo XX caracterizado por los estilos de desarrollo neoliberal y el de economía mixta de mercado en el que analiza los problemas que plantean si la educación es consumo o es inversión, incluyendo los costos de la educación, la estructura fiscal del gasto, los componentes de la financiación o las implicaciones financieras de las diversas opciones que se presentan en la actualidad a la política del gasto público destinado a la educación en el contexto de la actual crisis global, sostiene que el financiamiento de la educación

dependerá del estilo de desarrollo que se adopte en cada país y cómo se deberá insertar esa política en el contexto social y económico, teniendo en cuenta los niveles de escolaridad y tipos de enseñanza a los que se les da mayor atención y cobertura.

Lo primero que se debe plantear entonces es la situación referida a los estilos de desarrollo y su relación con la educación. La situación de crisis económica y social que sufre América latina muestra alternativas políticas en las que se discute la función del Estado y las posibilidades de participación. En lo económico se plantean algunos desequilibrios entre ahorro e inversión, ingresos y gastos públicos, demanda y oferta de trabajo, capacidad instalada y capacidad empleada. En lo social también se manifiestan inequidades en la distribución del ingreso, en el empleo, en el servicio de salud, en la alimentación, en la distribución de la educación, la seguridad social y el saneamiento. En el plano específico de la educación se discute el ideal educativo, la calidad y cobertura de las prestaciones, su vinculación con el mundo del trabajo, el grado de descentralización y la forma de financiamiento.

Las alternativas de solución que priorice cada país en pro de la eliminación de las desigualdades manifestadas dependerán de la visión que cada gobierno tenga de la realidad y de los criterios que adopten para solucionar los mismos. El modelo neoliberal privilegia el equilibrio fiscal con una reforma basada en la participación del Estado y la transferencia de la actividad educativa al sector privado. En el modelo de la economía mixta se analizan los equilibrios macro económicos y supone una importante actividad del Estado en lo que respeta el manejo de las divisas, la realización de las inversiones y la reestructuración del sector financiero.

Cada estilo de desarrollo genera un estilo educativo diferente, vinculado a las políticas del gasto público. La finalidad de los sistemas educativos se enfrenta a cuestionamientos tales como a quién corresponde la realización o formación-capacitación del individuo y la formación del capital humano. Las respuestas que se obtengan serán reflejos del estilo de desarrollo que se adopta y además constituyen un indicador de qué tipo de país estamos refiriendo.

En los países desarrollados estos dos modelos, en muchos aspectos se confunden, dada su característica socio-política y naturaleza de los tipos de ajustes que se aplican. Los objetivos que se proponen son diversificar, flexibilizar y personalizar la formación inicial, responsabilizando a los establecimientos de formación, la formación continua y la evaluación de los resultados, diversificando las fuentes de financiamiento. En cambio en los países subdesarrollados las diferencias son más acentuadas, tanto en lo que respecta a la función de la educación como al ideal educativo y las políticas pedagógicas.

La función de la educación es uno de los elementos más importantes del desarrollo ya que cada proyecto nacional se apoya en un proyecto educativo. En el estilo neo-liberal se trata de formar recursos humanos, es decir mano de obra calificada, capital humano adecuado a los tipos de producción y formación. El ideal educativo tiene un carácter competitivo, porque el objetivo es alcanzar la excelencia, incentivando sólo el éxito personal.

En el estilo de economía mixta se manifiesta un doble requerimiento: por un lado el acceso masivo a la educación y por el otro la jerarquización del sistema productivo que requiere una mayor calificación de la mano de obra. El ideal educativo tiende a que cada individuo tenga oportunidades para desarrollar sus aptitudes intelectuales y habilidades instrumentales. Además el acceso a la cultura es un derecho para todos con calificaciones necesarias para poder insertarse en el sistema productivo o laboral.

Las políticas pedagógicas también están vinculadas a cada uno de los estilos de desarrollo. Así si se trata de facilitar la inserción productiva de la mayoría se pondrá énfasis en la enseñanza primaria y secundaria, en cambio si el objetivo es formar recursos humanos altamente especializados se priorizará la enseñanza universitaria. En este sentido el fin de la inversión educativa es formar recursos humanos que sostenga el modelo de economía de cada país.

#### **VII.4. LOS COSTOS DE LA EDUCACIÓN**

El costo más alto es el del salario de los docentes; además, están los bienes y servicios que consume la enseñanza. Estos insumos básicos están influidos por el crecimiento de la población en edad escolar, y las previsiones respecto a la calidad y cobertura de la educación.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO ha señalado entre las principales causas de la crisis en el financiamiento de la educación el alza a largo plazo de los costos unitarios; el alza de los costos globales, acarreada por la dinámica de la demanda de acceso a la enseñanza secundaria y superior; el elevado importe de las becas y de los subsidios a los estudiantes de la enseñanza superior y la importante proporción de beneficiarios. Los tres grandes rubros son los sueldos, el nivel de enseñanza y el uso de los recursos.

El primero es el de los sueldos de maestros y profesores. Su deterioro puede obedecer al aumento del número de maestros, debido al crecimiento de la matrícula escolar y al alto índice de licencias del personal de planta permanente, con lo que se genera también un deterioro de la calidad de la educación. La degradación de las remuneraciones, provoca situaciones permanentes de conflictos de parte de quienes tienen este salario como su única fuente de ingresos, que al no encontrar una solución más equitativa conlleva al relegamiento de la actividad, a la discontinuidad de la actividad por paros, huelgas, trabajo a desgano; todo ello incide en la calidad de los resultados.

El segundo rubro es el de la enseñanza. Si bien la mayoría de los países de América Latina invierte en la educación primaria, actualmente los costos de la educación superior superan ampliamente, no sólo en cuanto a sueldos de los docentes, sino en lo concerniente a infraestructura y equipamiento de recursos específicos.

El tercer rubro es considerado en el costo de la educación tiene que ver con la ineficiente utilización de los recursos, por lo que esta área es en donde pueden realizarse la mayor reducción de los costos. En muchos casos se manejan fondos que se asignan a material didáctico que no suele ser de primera necesidad, ni tampoco de óptima calidad.

Otro de los síntomas de esta ineficacia es, la alta tasa de repetición y de abandono de los estudios.

## **VII.5. LOS GASTOS EN EDUCACIÓN: ¿CONSUMO O INVERSIÓN?**

La mejor formación de cada ser humano constituye un bien en sí mismo porque genera la posibilidad de que cada individuo desarrolle sus habilidades, aptitudes, destrezas, saberes, se apropie del conocimiento como herramienta necesaria para un mejor desempeño social, cívico-laboral, que sea capaz de emitir juicios críticos con autonomía e independencia de pensamiento y de su capacidad de expresarse. Aunque la educación no debe reducirse a la dimensión económica política, ni a la utilidad social de corto plazo se reconoce que es un ingrediente fundamental en la promoción del desarrollo económico y social de los países.

La influencia de la educación en el crecimiento económico y social resulta obvia. En un estudio realizado en 58 países acerca de los factores determinantes del producto interno se afirma que prolongando los años de obligatoriedad de la escolaridad y la permanencia dentro del sistema educativo formal puede contribuir a un aumento del producto bruto interno. En otro estudio se señala que si se eleva el nivel educacional de la población activa se producirán aumentos del producto bruto interno, que variarán según la cobertura educativa que alcanzó cada individuo. Estas apreciaciones nos indican que tanto el bienestar social como la estabilidad económica de la sociedad están íntimamente vinculados con el nivel educativo de su recurso humano como potencial de capital para el desarrollo.

Con respecto a la rentabilidad de la educación, se ha señalado que las inversiones son más rentables en la enseñanza primaria, seguida por la secundaria y la terciaria. Los rendimientos son mucho más altos en los países más pobres. Como las subvenciones son elevadas en la mayor parte de los países, las tasas privadas de rentabilidad son más elevadas que las sociales, sobre todo en el nivel universitario.

Sobre un análisis realizado en de 10 países de América Latina, se pudo observar que la rentabilidad social media de la educación primaria es superior a la de la secundaria y

a su vez ésta es superior a la del nivel superior. En este estudio se concluye que la rentabilidad es un fenómeno acumulativo, porque cuanto más alto es el nivel inicial de educación, mayores son los beneficios de su incremento. Esto se manifiesta en todas las categorías ocupacionales, desde el sector informal hasta el empresarial. Para los empleados informales «un mayor nivel de educación ofrece al trabajador una gama más amplia de opciones para trabajar por cuenta propia y le permite elegir alternativas más rentables. Dentro de la mayoría de los subsectores, las ganancias por hora aumentan de acuerdo con los años de instrucción, al igual que en el sector del trabajo asalariado. Los efectos precisos varían según el tipo de actividad y en algunos casos se observan diferencias entre las actividades realizadas por los hombres y las mujeres. La educación post-primaria también tiene una compensación relativamente elevada, particularmente en el caso de los hombres empleados en el sector de servicios.

## **VII.6. FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN ARGENTINA**

Al introducirnos en este tema, surgen los interrogantes siguientes: ¿A quién beneficia el dinero invertido en la educación de una persona? La persona y su familia reciben beneficios en forma de más oportunidades laborales, salarios más elevados y el placer puro –o los beneficios de “consumo”- derivado de la educación. ¿Significa eso que las personas individuales tienen que pagar ellas solas los costes de su educación? No necesariamente. Las sociedades también se benefician con los incrementos colectivos de la productividad económica y la estabilidad social derivados de las inversiones en la educación de los individuos.

El presupuesto educativo es el principal indicador del pulso de las relaciones entre el Estado y la educación en las provincias. La gran mayoría de las discusiones ligadas a la política educativa parten de problemas de financiamiento.

El financiamiento del sector educativo, proviene de tres fuentes: el financiamiento del Estado, el financiamiento del sector privado y el financiamiento externo.

El financiamiento del Estado es la principal fuente de recursos con que cuenta el sistema educativo. Es ejecutado por el Ministerio de Educación de la Nación y los

respectivos ministerios de cada provincia. Los montos y formas del financiamiento fueron variando con cada gobierno, según el ritmo económico de cada momento y con el proceso de transferencia de los servicios educativos a las provincias. Durante la década del 90 las relaciones políticas y financieras entre la nación y las provincias estuvieron influenciadas por los alcances de la Ley Federal de Educación, el Pacto Federal Educativo y programas con financiamiento externo cuya deuda tuvo que ser asumida por el gobierno nacional. Los fondos nacionales se utilizaron para alentar la reforma educativa y en muchas provincias pobres estos fondos del Estado nacional fueron la única fuente de financiamiento educativo. Lo que pone en evidencia el grado de dependencia del gobierno nacional que tienen las provincias en las asignaciones o partidas correspondientes a los diferentes niveles educativos como a políticas compensatorias para los sectores más carenciados, sin olvidar lo significativo que resultan las partidas para salarios y compensaciones a partir de la ley del fondo de incentivo docente (FONID).

Estudios realizados acerca del financiamiento educativo a nivel provincial en los que se han considerado tres indicadores básicos (porcentaje del gasto total asignado a educación, gasto por alumno, y gasto por alumno como porcentaje del ingreso per cápita), ponen de manifiesto la disparidad de condiciones entre una provincia y otra, y el esfuerzo financiero que deben realizar los gobiernos de cada jurisdicción para sostener el gasto que demanda la educación. Esta realidad se aprecia al analizar la distribución de recursos coparticipables de la nación a cada provincia y la recaudación propia de cada una de ellas, lo que evidencia las desigualdades estructurales que condicionan el desempeño de las provincias en orden a los recursos disponibles para educación. Estas descompensaciones son claves para alcanzar mejoras en la calidad educativa y deben formar parte del debate pendiente sobre la distribución de los recursos coparticipables. Como consecuencia de la distribución desigual de la coparticipación y la mala administración financiera de la educación, en muchas provincias el resultado fue la crisis generada por días de paros docentes, descuentos en los haberes y el atraso en el pago de los salarios.

A partir de la transferencia de todos los niveles educativos, incluido el nivel superior no universitario, el gasto en educación, a nivel nacional dio lugar a diferentes estrategias de intervención en las provincias, mediante la asignación de partidas especiales

correspondientes a salarios, transferencia de institutos de nivel terciario y políticas compensatorias.

Las partidas para salarios están vigentes a partir de la Ley del Fondo de Incentivo Docente de 1999 con un monto fijo para los docentes de todo el país, al que se agrega un plus para nueve provincias con salarios más deteriorados (Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán). La distribución de estos fondos no tuvo ninguna relación con el nivel de pobreza de las provincias, sino la aplicación de reformas educativas incentivadas a través de recursos económicos. Si bien el gasto es fijo hay que reconocer que está en constante expansión porque aumenta la matrícula, se crean nuevas escuelas, nuevos cargos y se siente la necesidad de asignar nuevas partidas compensatorias para becas, comedores o equipamiento escolar.

Otra causa de diferencia en la financiación de la educación está dada por la obligatoriedad del nivel medio, establecida en la Ley Nacional de Educación a lo que se debe agregar la cantidad de días de clases establecidos por calendario para cada ciclo lectivo, la situación laboral de los docentes con un régimen de licencias que no contribuye a lograr la tan ansiada calidad educativa y la transferencia de los institutos de nivel terciario no universitario, cuyo presupuesto, actualmente, supera al del nivel primario.

El presupuesto que invierten las familias en educación es otra fuente importante, que no sólo se limita al pago de contribuciones a modo de cooperadora o pago de aranceles, en el caso de las escuelas de gestión privada, sino que incluye un presupuesto destinado a alimentación, salud, transporte y equipamiento de elementos escolares necesarios para dar cumplimiento a los requerimientos del proceso educativo diario. Este indicador también muestra disparidades, ya que el gasto que cada familia pueda asignar a la educación de sus hijos está en estrecha relación con los ingresos del grupo y no con las necesidades o montos de la tasa académica.

El trabajo de campo realizado en esta tesis, consistente en encuestas aplicadas a un universo de 300 personas en distintas situaciones socio económica y cultural, permitió apreciar la realidad de la inversión educativa, percibida por los distintos sectores de la sociedad.

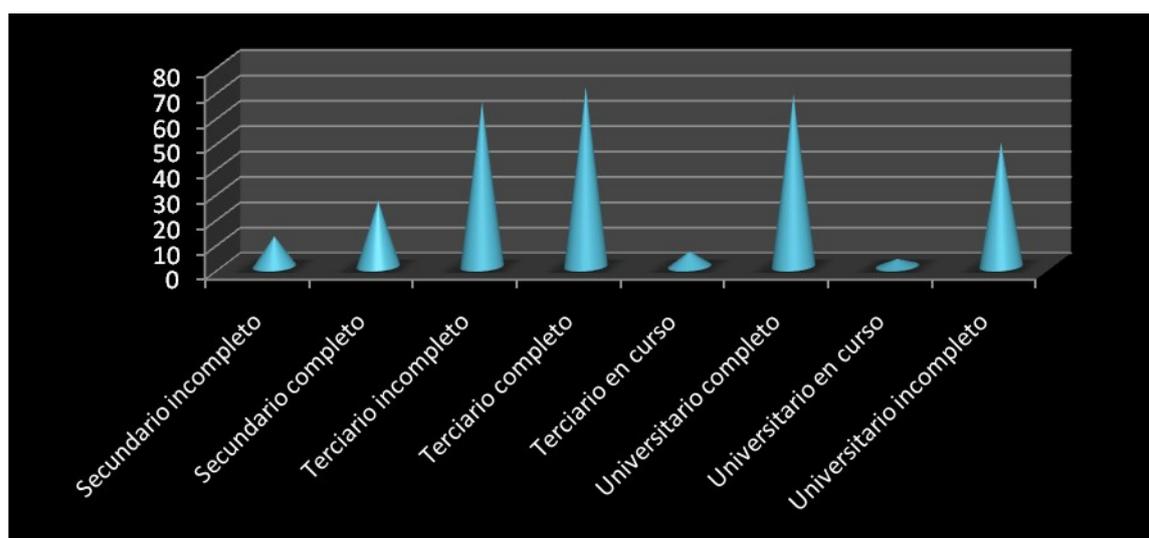
Los resultados obtenidos, como se observan en los siguientes cuadros y gráficos, indican que existe una relación directa entre el nivel de estudio de los padres con el empleo y la correspondiente relación también con los ingresos percibidos. Esta realidad socio económica a la vez posibilita brindar a sus hijos una mejor educación en la que se incluyen servicios complementarios que aseguran una formación integral de mejor calidad. También se observa que cuando mejor es la formación profesional tiene mayores posibilidades de acceder a un puesto de trabajo más específico y de mejor categoría.

Cuadro 49 Nivel de estudio alcanzado

<b>Padres - Nivel Estudio Alcanzado</b>	<b>Individuos</b>
<b>Secundario incompleto</b>	12
<b>Secundario completo</b>	26
<b>Terciario incompleto</b>	65
<b>Terciario completo</b>	71
<b>Terciario en curso</b>	6
<b>Universitario completo</b>	68
<b>Universitario en curso</b>	3
<b>Universitario incompleto</b>	49

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Gráfico 82



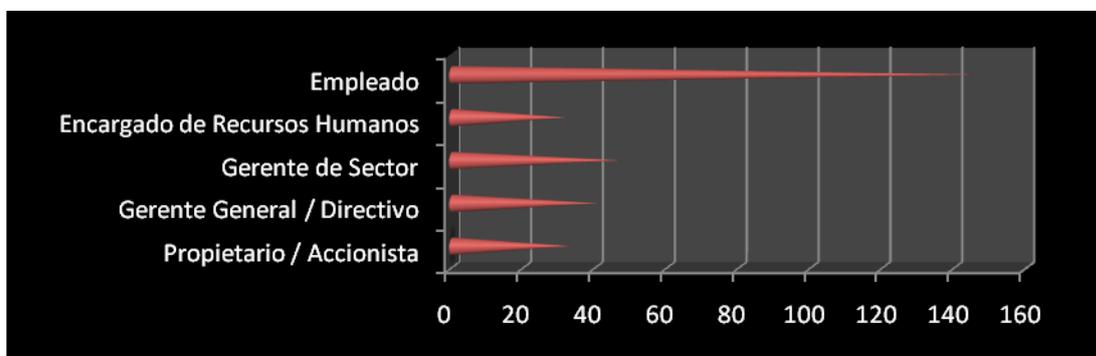
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Cuadro 50: Cargo o función que desempeña en su lugar de trabajo

<b>Cargo o función que desempeña en su lugar de trabajo</b>	<b>Individuos</b>
Propietario / Accionista	33
Gerente General / Directivo	41
Gerente de Sector	47
Encargado de Recursos Humanos	32
Empleado	147

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 83**



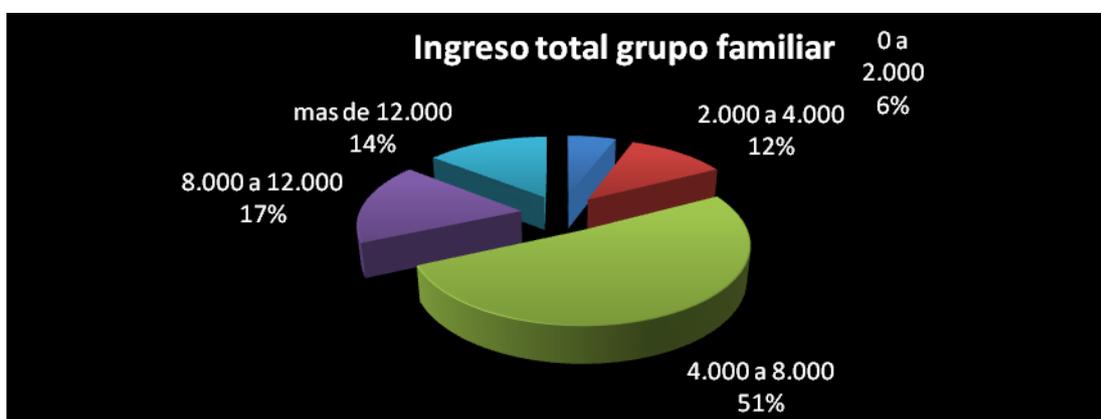
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Cuadro 51 Ingreso total del grupo familiar

Ingreso total del grupo familiar	Individuos
0 a 2.000	17
2.000 a 4.000	35
4.000 a 8.000	153
8.000 a 12.000	52
más de 12.000	43

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 84**



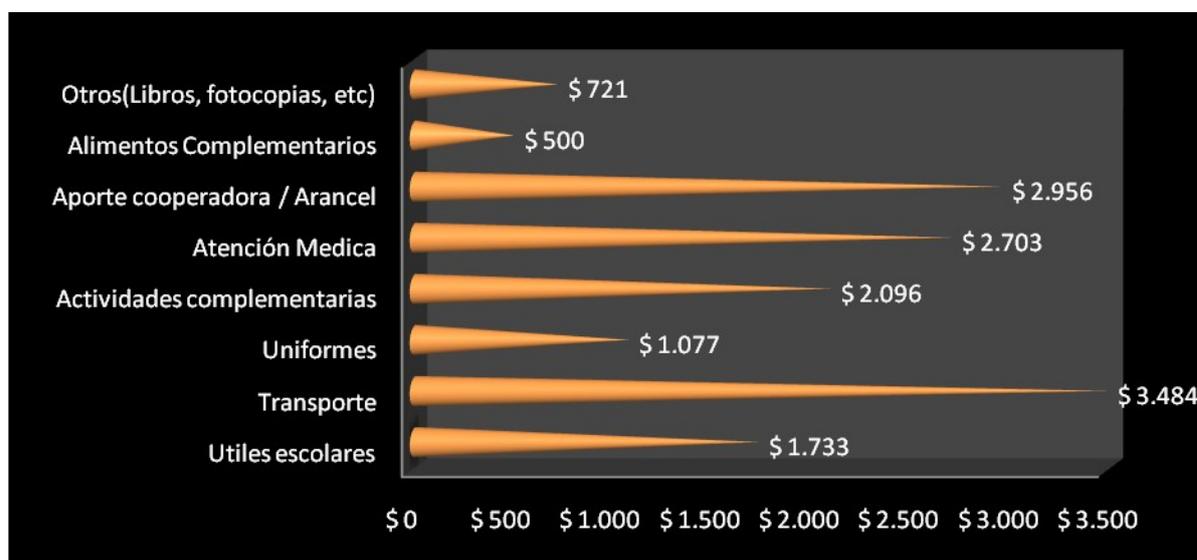
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Cuadro 52 Media de gasto anual por hijo en edad escolar

<b>Media gasto anual por hijo en edad escolar</b>	<b>Montos</b>
Gasto anual por hijo en edad escolar	\$ 15.269
Número de hijos en edad escolar	2,00
Útiles escolares	\$ 1.733
Transporte	\$ 3.484
Uniformes	\$ 1.077
Actividades complementarias	\$ 2.096
Atención Medica	\$ 2.703
Aporte cooperadora / Arancel	\$ 2.956
Alimentos Complementarios	\$ 500
Otros insumos	\$ 721

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 85**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Los datos registrados para el rubro inversión por hijo en edad escolar indican que los ingresos medios del grupo familiar están por encima de la media de los salarios del empleado común. Un 50% del universo encuestado que ocupa los puestos de empleados no están en condiciones de sostener una educación integral de calidad para sus hijos por los ingresos del grupo familiar. Resulta llamativo que en muchos casos el salario básico del

empleado, incluyendo el cargo docente, no alcanza cubrir el monto de la canasta familiar en la actualidad. Si a eso se le considera la quita de subsidios para determinados servicios, de parte del Estado, el incremento del gasto familiar es notable y difícil de sostener. Esta realidad compromete al Estado hacia una mayor inversión en la educación pública para cumplir no sólo con el principio de universalidad de la educación, sino también con el de equidad y calidad para todos.

### **Cuadro 53 Relación educación - trabajo**

El sistema educativo actual prepara a los jóvenes para incorporarse al mundo laboral?	Individuos
Muy Poco	93
Poco	170
Mucho	37

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

### **Gráfico 86: Relación educación - trabajo**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

Ante la pregunta planteada referida a la preparación que adquieren los jóvenes, si el sistema educativo actual los prepara para incorporarse al mundo laboral; nos encontramos que muchos consideran que el actual sistema es deficiente. Las razones más importantes que se puede detallar son: los impedimentos que se presentan para los jóvenes egresados del nivel medio para acceder a su primer puesto de trabajo, los oferentes empleadores argumentan la falta de preparación básica para un desempeño mínimamente

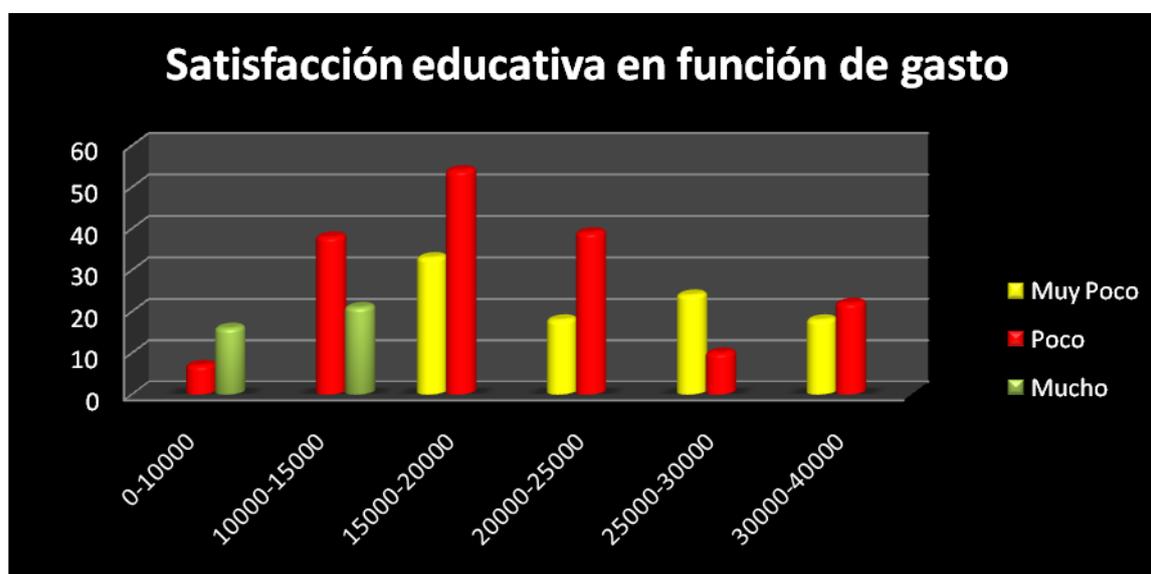
satisfactorio en el puesto vacante; y el no poder ingresar al campo laboral adecuado, para el cual supuestamente fue formado, generando el aumento en la franja de población desocupada o sub-ocupada, lo que incide en la estabilidad de la población económicamente activa y de la producción per cápita.

Cuadro 54 Gasto por hijo en relación a satisfacción del sistema educativo para incorporar a los hijos al sistema laboral actual.

Satisfacción	Gasto anual por hijo					
	0-10000	10000-15000	15000-20000	20000-25000	25000-30000	30000-40000
Muy Poco			33	18	24	18
Poco	7	38	54	39	10	22
Mucho	16	21				

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 87: Gasto por hijo en relación a satisfacción del sistema educativo para incorporar a los hijos al sistema laboral actual.**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

En cuanto al costo-beneficio de la inversión en la educación se nota una percepción diferente entre las familias de mayor nivel socio-cultural que siguen apostando que la mejor inversión es sostener una educación de calidad para sus hijos. En cambio las familias de escasos recursos económicos y bajo nivel socio cultural se conforman con la inclusión

de sus hijos en su sistema, sin demandar calidad. En ambos casos es llamativo el descontento generalizado con la falta de calidad del actual sistema educativo, lo que debe hacer tomar consciencia al gobierno la implementación de una adecuada política educativa que contemple las necesidades de cada región y provincia.

**Cuadro 55 Relación de ingreso familiar mensual sobre gasto educativo por hijo**

Gasto mes por hijo	Ingreso Familiar mensual
0 a \$ 2.000	\$ 420,00
\$2.000 a \$4.000	\$ 850,00
\$4.000 a \$8.000	\$ 1.387,00
\$8.000 a \$12.000	\$ 2.253,00
+\$12000 -	\$ 2.850,00

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 88: Relación de ingreso familiar mensual sobre gasto educativo por hijo**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 56 Ingresos medios de acuerdo a puestos laborales**

Puesto laboral	Monto mensual
Propietario / Accionista	\$ 17.833,33
Gerente General / Directivo	\$ 12.800,00
Gerente de Sector	\$ 12.375,00
Encargado de Recursos Humanos	\$ 10.083,33
Otros	\$ 4.976,00

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 89: Ingresos medios de acuerdo a puestos laborales**



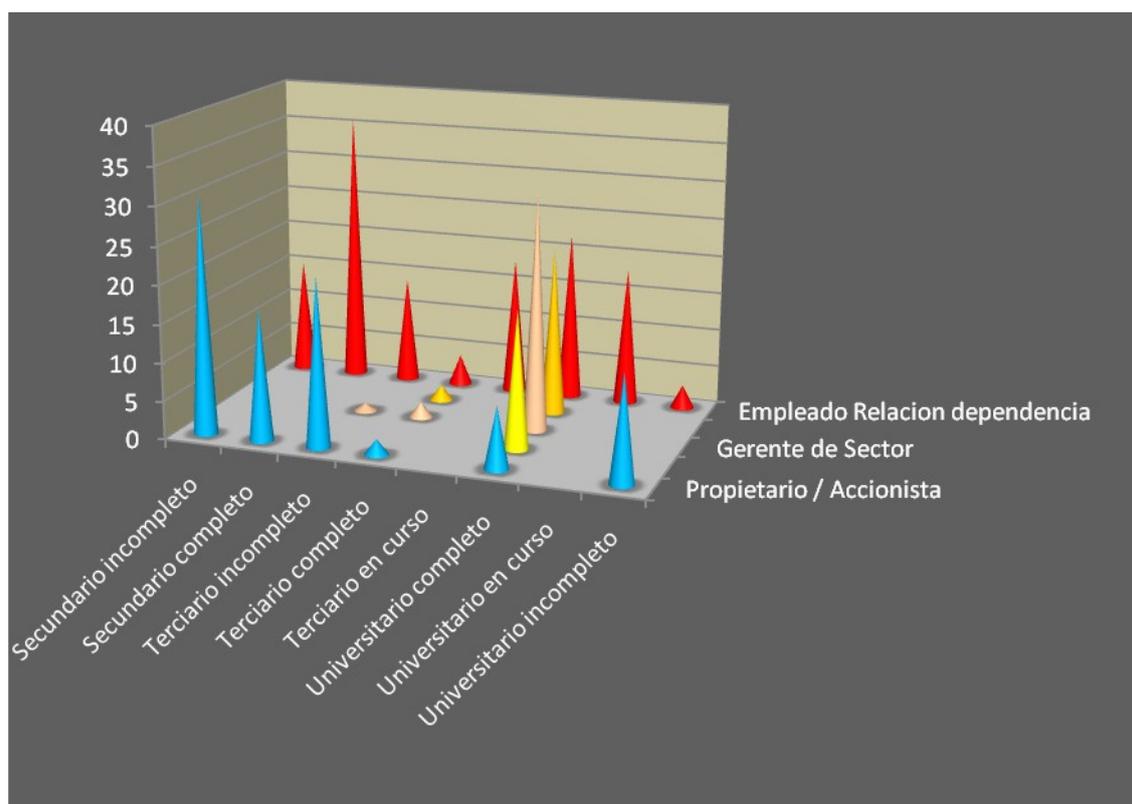
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Cuadro 57 Puestos laborales de acuerdo a estudios alcanzados**

	Secundario incompleto	Secundario completo	Terciario incompleto	Terciario completo	Terciario en curso	Universitario completo	Universitario en curso	Universitario incompleto
Propietario / Accionista	31	17	22	2		8		14
Gerente General / Directivo						18		
Gerente de Sector			1	2		31		
Encargado de Recursos Humanos				2		22		
Empleado Relación dependencia	15	36	14	4	18	22	18	3

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

**Gráfico 90: Puestos laborales de acuerdo a estudios alcanzados**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada en la provincia de Misiones – Año 2011

## **VII.7. LA INVERSIÓN EDUCATIVA, UN BENEFICIO PARA TODOS**

La inversión educativa no solo beneficia al individuo y su familia, sino a todo el conjunto de la sociedad. Las personas individuales reciben rendimientos privados de las inversiones educativas en forma de salarios más elevados, más oportunidades laborales y un volumen mayor de conocimientos. La sociedad se beneficia si estas inversiones producen un crecimiento económico, incrementan la participación cívica y la estabilidad social, reducen el crimen o enriquecen la vida cultural.

La asignación de recursos para la educación es una tarea necesaria y compleja, que debe empezar a una escala de macroeconómica en la que se engloben todos los rubros y desde allí realizar los estudios pertinentes a escala microeconómica.

- En primer lugar, encontraremos las cuestiones sobre la asignación entre los diferentes niveles de enseñanza: primario, secundario y terciario.
- En segundo lugar, ¿Cómo distribuir el dinero entre los centros educativos de cada uno de los niveles?
- En tercer lugar, las autoridades educativas gubernamentales necesitan considerar la asignación de los recursos por alumno en cada centro educativo.
- Finalmente, ¿Qué programas y materiales educativos específicos se tendrían que adquirir para utilizar en las escuelas?

El porcentaje de gastos públicos asignado a cada uno de los tres niveles de enseñanza varía según las provincias. En primer lugar, ninguno de las provincias destinó las mismas cantidades de recursos a cada uno de los niveles. En segundo lugar, a partir de la vigencia de la Ley Nacional de la Educación, que establece la obligatoriedad de la educación extendida hasta la culminación del nivel medio, el volumen de la partida de asignación presupuestaria se incrementa considerablemente. En tercer lugar, es necesario tener en cuenta que en todas las provincias se ha expandido la oferta de estudios en el nivel terciario, situación que demanda, obligadamente la asignación presupuestaria para este nivel.

Los economistas se interesan mucho por las tasas de retorno de los gastos públicos. Utilizan estas tasas para medir el valor de las inversiones en educación. Básicamente, la tasa de retorno de una inversión es una medida de su rentabilidad y nos ofrece una comprensión muy valiosa sobre el comportamiento de la inversión. Los gastos públicos en educación tendrían que ser guiados por las tasas de retorno públicas y privadas.

La maximización del rendimiento social tanto individual como colectivo es frecuentemente citada como justificación de la financiación pública de la educación. Los rendimientos sociales varían según los diferentes niveles de enseñanza recibida por cada individuo y según la calidad de los servicios educativos.

Muchos gobiernos buscan un equilibrio entre el rendimiento total y la manera en que se distribuyen entre los grupos y las personas individuales. La desigualdad en una sociedad tenderá a aumentar en la medida en que se incremente la diferencia de los niveles educativos entre los diversos grupos sociales. El hecho de que las tasas de escolarización varíen entre los grupos en el interior del país hace que haya desigualdades en las riquezas y en los ingresos de todos los grupos sociales. Desde el gobierno nacional se implementan programas de asistencia para combatir esta desigualdad. Como ejemplos podemos destacar:

- Programas de becas y créditos para que los estudiantes de los grupos más desfavorecidos puedan pagarse una educación secundaria, terciaria y/o universitaria. Reduciendo los costes de la educación, se espera que estos programas incrementen los niveles de matriculación de estos grupos, permitiendo que estas personas tengan mejor rendimiento personal y social.
- Los gastos por estudiante varían según el nivel de educación, estableciendo una comparación entre los costes de la escolaridad de secundario y del nivel terciario o universitario se aprecia que el nivel superior insume un mayor costo.

Todo el alumnado de una escuela es destinatario de la misma calidad de educación impartida. Pero analizando el rendimiento individual de los estudiantes se deduce que no todos alcanzan el mismo nivel de aprendizaje, por distintos factores intervinientes. De esta realidad se infiere que la escuela no percibe los mismos logros con todos los alumnos, lo que genera que la inversión no solo de tipo material o financiera, sino de recursos humanos

y tiempo sufra variaciones de diversa índole. Las escuelas requieren programas de ayudas educativas para trabajar con el alumnado con necesidades especiales, según las particularidades de la zona y de cada grupo humano.

Proveer una educación adecuada a todo el alumnado sería el criterio apropiado. Sin embargo, hay muchos desafíos en el diseño y la realización de un sistema de financiación de la educación con este objetivo.

Los resultados de las funciones de producción de la educación (FPE) han demostrado que los programas de apoyo y asistencia y las políticas educativas no siempre aportan el mismo nivel de beneficios a todo el alumnado.

Muchos programas y muchas políticas están dirigidos a grupos de alumnado específicos, por ello es necesario precisar quiénes y cómo deciden qué programa se debe implementar en cada situación.

Un objetivo de producción de una escuela está diseñado por el sistema de financiación educativa. Si la asignación de recursos entre las escuelas tiene la intención de dar una educación adecuada a cada estudiante, las escuelas tienen que implementar programas que posibiliten la consecución de este objetivo. Los análisis de rentabilidad y coste-beneficio ayudan a las autoridades gubernamentales a determinar cuál es el programa que da el rendimiento más elevado.

En la mayoría de los países, casi todos los niños completan la escuela primaria. En el momento en que este contingente acaba el ciclo secundario, mucha gente joven habrá completado la educación básica y una minoría recibirá enseñanza de nivel terciario. Sin embargo los indicadores seleccionados para el estudio advierten que existe una gran disparidad en la calidad de los resultados obtenidos según el nivel de educación y las características socioculturales de cada región o zona geográfica.

El siguiente cuadro muestra algunos de los principales indicadores acerca de la reciente situación de la educación en los países de América Latina. Sin embargo, como el progreso no fue parejo, en todos los indicadores considerados se advierte una gran disparidad entre países.

**Cuadro 60**

Gasto público en educación (Porcentaje)				
<b>PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB) – ARGENTINA</b>				
	Años			
	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	
	4.7	4.6	5.5	
<b>PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)</b>				
	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	
	4.6	4.5	5.4	
<b>PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DE GOBIERNO</b>				
	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	
	13.7	14,0	14,0	

**Fuentes:** <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?>

Información revisada al 10/NOV/2011

En la mayoría de los países de América Latina, entre los que se registra Argentina, se produjo un leve aumento en el presupuesto destinado a educación, pero dado el índice inflacionario que se registra cada año estos porcentajes quedan desvasados, especialmente en lo que atañe a salarios y capacitación docente.

En todos los países se controla la ejecución del gasto público. Pero la eficiencia de ese control varía según se trate de la ejecución financiera o de la naturaleza del gasto. Los organismos de los ministerios de educación controlan mensualmente la ejecución

presupuestaria, de tal modo que pueden determinar los montos gastados y los organismos de ejecución, pero ignoran la índole del gasto realizado.

En Argentina la Ley 26.075, Ley de Financiamiento Educativo en su artículo 2 propone como objetivo aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología de manera progresiva hasta alcanzar una participación del 6% del producto bruto interno destinado a la educación (art. 1 y 3). Este incremento progresivo será destinado prioritariamente a la inclusión de todos los niños en el nivel inicial, garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria, incorporando al nivel medio de manera que sea posible la erradicación del analfabetismo.

Para ello se considera necesario introducir transformaciones pedagógicas y organizacionales tendientes a mejorar la calidad educativa y a lograr la equidad del sistema educativo en todos los niveles para toda la población en edad escolar, incorporando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los establecimientos educativos como herramienta de trabajo didáctico que dinamice el aprendizaje. Otro de los objetivos es fortalecer la educación técnica y la formación profesional vinculada a la producción y el trabajo para lo cual se rescata la necesidad de jerarquizar la investigación científico-tecnológica, la jerarquización de la carrera docente con un mejoramiento de la calidad en la formación profesional inicial y continua.

## **VII. 8. CONTROL DE LOS GASTOS CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO**

El control de las finanzas de las escuelas depende normalmente de los tipos de imposiciones utilizadas para financiar la educación. En caso de que los impuestos sobre la renta o los impuestos nacionales sobre las ventas se utilicen para financiar la enseñanza, el Ministerio central controlará los salarios docentes, los salarios del personal administrativo.

Si los impuestos sobre la propiedad o los impuestos locales sobre la renta y las ventas representan la base principal de la financiación educativa o en caso de que la fuente más importante de financiación provenga de las tasas de matriculación pagadas por el

alumnado o sus familias, habrá un control local sobre la financiación muy superior. El control local sobre la financiación lo podría llevar: el consejo escolar local, las autoridades educativas locales, el personal directivo de la escuela y la asociación de madres y padres.

El Gobierno central distribuiría estos recursos mediante subsidios a los municipios para pagar los servicios educativos. En este caso, el Gobierno central traspasaría la responsabilidad sobre la asignación de los recursos para la educación a los gobiernos locales. Este modelo daría lugar a la municipalización de la educación.

En los años noventa, varios países, entre los que figura Argentina, impulsados por el neoliberalismo decidieron transferir los servicios educativos a los gobiernos locales o jurisdicciones provinciales, otorgando subsidios para los servicios sociales. Las autoridades locales tenían que decidir el presupuesto destinado a educación, negociar los contratos laborales con los sindicatos docentes y decir qué monto o porcentaje se asignaba a los diferentes tipos de gastos del sector educativo. De esta el gobierno central fue traspasando la responsabilidad financiera de la distribución de los recursos a cada región o provincia.

Cada país puede descentralizar las decisiones sobre la financiación de la educación a favor de entidades políticas locales, ya sea escogiendo un modelo fiscal que deje la responsabilidad local de la financiación de la educación directamente en manos del Gobierno local, ya sea con el traspaso de la responsabilidad del Gobierno central hacia los gobiernos locales mediante la creación de subsidios o de aportes derivados de impuestos.

La descentralización del control de los recursos educativos y de las decisiones técnicas dependerá de la manera en que los gobiernos organizan la financiación pública de los servicios sociales y la descentralización de la gestión de los gastos públicos en los servicios sociales

Cuanto más control tengan las comunidades locales sobre los gastos en educación y la gestión de las decisiones escolares, sus decisiones estarán más cerca de las necesidades educativas de los niños y sus familias.

Las escuelas funcionarían más eficientemente, de esta manera, se incrementaría el éxito académico del alumnado.

Si sólo hay un sistema educativo gestionado por la burocracia del poder central, las escuelas tenderán a operar como si fueran monopolios. Un monopolio no ha de ofrecer la mejor calidad de un producto porque no tiene ninguna competencia.

Sin embargo, si una o dos escuelas pueden competir por el alumnado, todas las escuelas tendrán que trabajar más para dar una calidad educativa que atraiga el alumnado. Esta competencia sólo es posible si no hay un monopolio público de la educación, y si cada escuela puede tomar sus propias decisiones sobre la manera de mejorar la calidad educativa con el fin de atraer a más alumnado. Algunos economistas quieren este tipo de descentralización porque consideran que, de esta manera, habrá más competencia y, por lo tanto, la calidad educativa será más alta.

Por consiguiente, los principales beneficios de la descentralización de la educación son un control local más fuerte sobre las escuelas, una mayor adecuación entre las necesidades de las escuelas y del alumnado, una participación mayor de las familias, más responsabilidad docente.

Entre los efectos negativos de la descentralización se puede observar que: existe poca garantía de que las comunidades locales sean tan democráticas ni participativas para que la descentralización produzca un tratamiento más equitativo de todos los sectores de la comunidad; en cuanto a la gestión y financiación educativa existe el riesgo que se produzca un efecto de mayor desigualdad sin que eso implique una mayor efectividad, incluso entre el alumnado más aventajado; y que las familias y el personal docente pueden tomar decisiones educativas que no estén dirigidas al interés del alumnado.

Históricamente en la Argentina la descentralización presenta pocos efectos sobre el éxito académico, y probablemente también sobre el crecimiento de las tasas de escolarización de la enseñanza primaria y secundaria.

La descentralización posibilita un incremento de la recaudación de recursos para la educación, induciendo a las familias a aportar contribuciones privadas para financiar las escuelas públicas.

Si consiguiéramos que las familias con más recursos económicos contribuyeran con más fondos a la educación de manera voluntaria, teóricamente eso liberaría recursos públicos para mejorar la educación y dar acceso a los niños más desfavorecidos.

El Gobierno ha dejado que las escuelas primarias y secundarias subvencionadas pongan tasas de matriculación para contribuir a la financiación pública. En las escuelas con familias menos favorecidas, sería posible justificar que las familias con más recursos potenciaran la educación pública.

En los sistemas educativos centralizados la responsabilidad de la financiación y su posterior control está a cargo del Estado Nacional o de la administración central. Los sistemas centralizados más eficientes tienen la ventaja de proveer condiciones de educación más equitativa para los diferentes grupos e incluso una educación compensatoria para los menos favorecidos.

## **VII. 9. EDUCACIÓN, UN SERVICIO PÚBLICO MÁS QUE UNA ACTIVIDAD COMERCIAL**

Uno de los dilemas que difieren conceptualmente es el de la prestación de los servicios públicos sociales (salud, educación, cultura, saneamiento, etc.) y económicos (transporte, comunicaciones, energía, etc.). Como consecuencia de las políticas recesivas, la situación de una gran parte de la población con respecto a los servicios básicos empeoró en la década de los 80, para mejorar en la década del noventa como consecuencia de las privatizaciones, que generaron un drástico aumento en las tarifas. Se produjo así la convergencia de dos elementos: por una parte, la asignación de recursos presupuestarios se redujo drásticamente, y, por otra, en la prestación de servicios esenciales comenzó a substituirse el concepto de servicio público por el de operación comercial.

En algunos países, como exigencia de los programas de ajuste, se ha procurado bajar el gasto público no financiero, comenzado con la reducción de las inversiones y continuado con la de los sueldos. Estas restricciones han afectado significativamente a los servicios de educación y salud. Además de la disminución directa de los gastos, se ha tratado de transferir esas actividades a las autoridades provinciales. No se trata de una privatización, ya que estas actividades quedan a cargo de organismos estatales locales. En

otros casos, las escuelas privadas reemplazan a las públicas. El problema que se plantea es el de la caída de la cobertura y calidad de los servicios, cuando las nuevas jurisdicciones que deben prestarlos carecen de los recursos necesarios.

En la prestación de servicios básicos comenzó a substituirse el criterio de servicio público por el de operación comercial que generó una diferencia substancial. En el primer caso, se trata de asegurar una función del Estado sobre la base de una ideología del interés general y de las necesidades colectivas, que se satisfacen por los equipamientos comunitarios. Constituyen una parte esencial del proceso de democratización, permitiendo el ejercicio real de los derechos económicos y sociales sobre una base de igualdad. La noción de servicio público, asegura la identificación entre el interés general de la comunidad y las necesidades de la población. Esto puede reconocerse en el proyecto colectivo encarnado por el servicio público en la medida en que es accesible a todos, y comporta una aspiración emancipadora.

En el enfoque de mercado, más que un servicio público es servicio de públicos, ya que el usuario debe pagar el precio de mercado del servicio que utiliza. Estas son las reglas de una empresa capitalista. Si existen diferencias por la pobreza relativa de algunos usuarios, se procura compensarlas con subvenciones tan individualizadas como sea posible, que suplan las desigualdades sociales de partida. De tal modo, dentro de este enfoque de mercado, se respeta la jerarquía de méritos y se impide la acción ineficiente del Estado, y se respeta al mercado concurrente.

## **VII.10. CONCLUSIÓN PARCIAL**

El financiamiento de la educación debe figurar como prioridad en la agenda del gobierno central y provincial. La educación como servicio social es una inversión a largo plazo y no un gasto de consumo. La inversión educativa necesita del aporte de todos los sectores de la sociedad tanto público como privado, porque debe preparar en la ciudadanía a la competitividad. Como resultado del análisis realizado en este capítulo se deduce la necesidad de acordar:

- Una redistribución de los fondos asignados para la financiación de la educación de manera más estratégica y equitativa para asegurar resultados más eficientes en la calidad de los servicios.
- Reasignaciones de fondos entre presupuestos de distintos sectores.
- Elevar el porcentaje del PBI asignado a la educación, en función de mayores inversiones en el sector educacional, científico y tecnológico y la consecuente mejora en la formación del capital humano.

El tema medular de la financiación educativa no consiste en gastar más o menos, sino en generar un cambio de mentalidad: de parte de cada ciudadano en la conciencia de que la educación es el camino hacia el progreso, el desarrollo y el bienestar; y una convicción de parte del Estado de que cuando más o mejor educada está la sociedad mayor es la posibilidad de crecimiento socio-económico y de inclusión social.

La educación es una inversión a largo plazo que debe ser sostenida con adecuadas políticas del Estado que mantenga una continuidad y que responda a los cambios que se generan tanto en orden social como económico.

## **CAPITULO VIII**

### **UN NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION**

## **VIII. 1. PRESENTACION DE LA PROPUESTA**

La investigación realizada en esta tesis, en la que se abordaron temáticas vinculadas a la administración del sistema educativo argentino, especialmente en lo que respecta a la calidad del producto final, se vio enriquecida con la consulta bibliográfica a diversos autores especialistas en el tema y el aporte de organismos y personas de la provincia de Misiones que han sido entrevistadas y encuestadas a efectos de cotejar la relación existente entre el enfoque teórico y la realidad socio-económica actual de la provincia de Misiones.

Conocer esta realidad socio-económica y socio-cultural puso de manifiesto las necesidades y los problemas que, en muchos casos, se constituyen en impedimentos para mantener la movilidad social y laboral en línea ascendente, afectando a la población económicamente activa y de un modo particular, a la población joven que sufre serias dificultades para su inmediata inserción laboral.

Como consecuencia del avance científico y tecnológico se fue generando un proceso de globalización que no sólo abarcó a la economía, sino también involucró a la cultura y en especial al impacto de la producción educativa para el mundo laboral. Estos cambios dieron lugar a una visión de futuro diferente que exige a la sociedad revisar su sistema educativo y adaptarlo a los cambios, lo que nos lleva a pensar que estamos en tiempos de un cambio de paradigma en el sistema global de administración del sistema político del Estado, la que incluye, a la administración del sistema educativo.

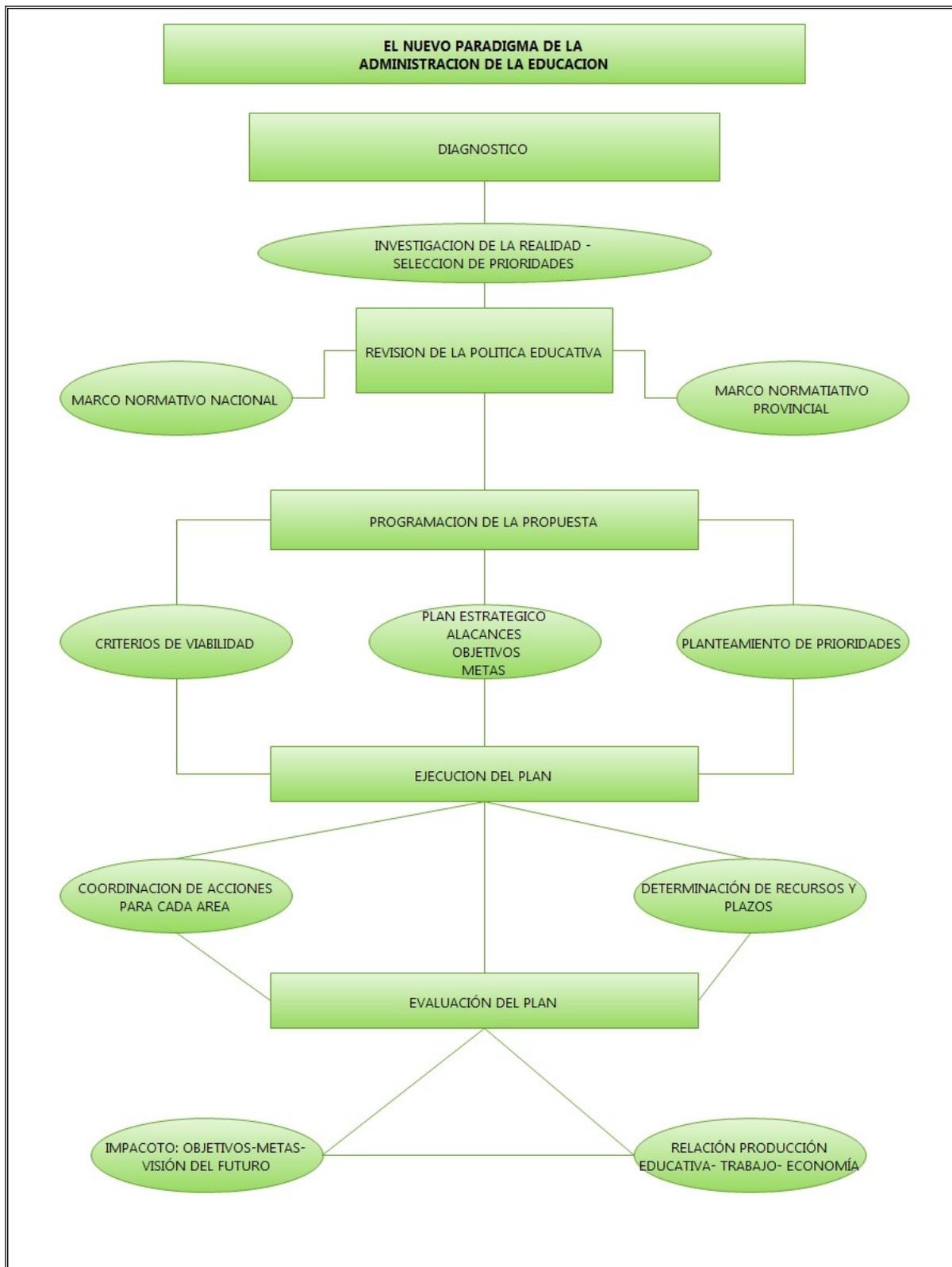
Ante esta realidad, en la que se perciben necesidades socioculturales insatisfechas y problemas de estricta índole técnico-política y organizativa en la administración del sistema educativo, se han priorizado en el desarrollo de esta tesis problemas como:

- El modelo de gestión administrativa
- La determinación y optimización de recursos, especialmente a lo que atañe a la formación de recursos humanos
- La asignación y redistribución más equitativa de los recursos financieros

- La calidad del producto final de la educación y la eficiencia del sistema educativo, especialmente en el nivel medio.

Estos problemas detectados constituyen los ejes medulares de un modelo de transformación del paradigma que requiere la administración de la educación para el siglo XXI. La propuesta que se presenta en esta tesis pretende un cambio estructural en la administración del macro y micro sistema, garantizando la formación de recursos competentes para dar respuestas a las actuales demandas laborales de la sociedad. Como ámbito de aplicación se ha seleccionado al sub-sistema de gestión privada de la provincia de Misiones en virtud de la autonomía de gestión que asiste a este sector del sistema educativo.

Gráfico 91: Propuesta del nuevo paradigma de la administración de la educación



Fuente: elaboración propia

## **VIII. 2. ANALISIS DE LA REALIDAD**

Para implementar un modelo de transformación se requiere conocer la realidad en sus diversos contextos: geográfico, demográfico, político, socio-cultural y socio-económico. El primer paso de la propuesta que se inicia con el diagnóstico, permite detectar cuáles son las problemáticas que hoy presenta la sociedad en cuanto: a la crisis económica, desocupación o subocupación, pobreza, problemas de salud y problemas de permanencia de los adolescentes en el sistema educativo tanto en las zonas urbanas como rurales. Como resultado del trabajo de campo realizado en las ciudades de Posadas, Oberá y El Dorado se vio que estos problemas son el efecto de la deficiencia que actualmente presenta el sistema educativo como oferta de promoción y desarrollo humano.

La provincia de Misiones tiene una ubicación geopolítica que la puede colocar como un polo de desarrollo económico y cultural ya que se encuentra ubicada en el corazón del Mercosur, a lo que hay que agregar las riquezas naturales (reserva de flora y fauna, el acuífero guaraní, patrimonios culturales de la humanidad y circuitos turísticos) y la multiculturalidad, proveniente de distintas colectividades o grupos étnicos entre los cuales conviven pueblos originarios guaraníes. Sin embargo, al igual que las demás provincias de la región Nordeste Argentina, la provincia de Misiones es reconocida como una de las más pobres del país, lo que indica la necesidad de activar de manera sistemática y sostenible el desarrollo diversificado de industrias, vinculando a la educación con el mundo del trabajo.

## **VIII. 3. REVISIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA**

Delinear la política educativa es responsabilidad del gobierno, quien debe garantizar la eficiencia del sistema formal con lineamientos precisos que contemplen necesidades y expectativas concretas a nivel país, región y jurisdicción. Dichos lineamientos deben presentar de manera explícita, cuál es la finalidad de la educación como macro sistema, los objetivos macro y micro-sistémicos y las metas que se deberán alcanzar en determinados plazos hasta llegar al producto final. Dicho de otro modo, la política educativa debe regular el alcance y la calidad educativa con una visión de futuro.

En la actual Ley Nacional de Educación no se vislumbra con claridad cuál es la meta a la que quiere llegar la educación argentina, ya que no hay objetivos macros que deben alcanzar en determinados momentos o plazos.

A nivel jurisdiccional, en la provincia de Misiones, se aprecia una situación similar que puede llegar a ser aun mas grave porque todavía no se cuenta con una ley general de educación. Existen proyectos y ante proyectos de la ley cuya autoría pertenecen a legisladores provinciales. El estado de avance de los mismos llegó a una consulta realizada a los integrantes de las unidades educativas de los diferentes niveles tanto del orden estatal como privado. Pero a criterio personal se considera necesario que la consulta se extienda a otros actores de la sociedad: las familias, el sector productivo, los economistas y los expertos en educación, a fin de precisar las políticas educativas acorde a los requerimientos de la sociedad en cuanto la formación de los recursos humanos competentes que el país y la provincia necesitan para generar el cambio tanto en la movilidad social como económica y en el fortalecimiento de la democracia.

Se espera que como resultado del proceso formativo de la educación cada persona, desde su condición de sujeto activo, se constituya en un sujeto participativo y crítico que contribuya a superar la línea de pobreza e indigencia que generan barreras de exclusión sociocultural y económica.

Este análisis da lugar a considerar la necesidad de redefinir la política educativa para el corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que el proceso formativo de una persona mínimamente requiere un plazo de quince a veinte años, desde su iniciación en el proceso de socialización y alfabetización hasta su formación en competencias específicas como ciudadano y profesional dispuesto a poner sus conocimientos al servicio del desarrollo personal y colectivo.

Desde el estudio realizado en esta tesis se propone adecuar en la política educativa vigente con:

- La descentralización del aparato administrativo, creando delegaciones zonales ubicadas puntos estratégicos de la provincia, con un mínimo de 5 zonas.

- La desburocratización del aparato administrativo centralizado con la implementación de programas en redes electrónicas que permita la interacción desde cada unidad educativa.
- Herramientas de supervisión, monitoreo y evaluación permanente de los procesos y los resultados educativos en relación a los objetivos y el marco normativo que regula el funcionamiento del sistema educativo.
- Una autonomía organizativa que permite la implementación de programas y proyectos que respondan a las necesidades y expectativas de cada comunidad.
- La democratización de la gestión educativa, permitiendo la participación los estamentos involucrados en el que hacer productivo de la sociedad.
- El incremento de las partidas presupuestarias asignadas a la educación en función de lograr mayores inversiones: para satisfacer las demandas salariales, la capacitación docente, sostener programas y proyectos de investigación científica y equipamiento tecnológico.
- La incentivación de la educación técnica que permite insertar a los ciudadanos en el mundo laboral, logrando un bajo índice de desempleo y desocupación.

Una política educativa adecuada debe considerar al sistema educativo como un servicio a la sociedad que implica inversiones que apunten a la calidad. Desde ahí debe ser prioridad para el estado nacional y provincial. Y debe ser considerado como la base de toda actividad económica de una nación. Y es razonable considerar la idea que lo que lleva a la calidad a varios países del primer mundo es la coexistencia de lo privado con lo público, de la autonomía con la supervisión y exigencia de los resultados.

#### **VIII.4. PROGRAMACION DE LA PROPUESTA:**

##### **VIII.4.A. Criterios de viabilidad del nuevo modelo**

La viabilidad de un nuevo paradigma se construye considerando las reales necesidades de la sociedad y la disponibilidad de recursos y voluntades políticas. Implica una estrategia masiva, gradual y permanente, que genere las condiciones que motiven a

todos los sectores a que se involucren en el proceso de cambio para que este no se detenga antes de su culminación. Esto implica reconocer capacidades diferentes en los actores comprometidos; ritmos distintos; niveles de aceptación y de resistencia disímiles. Para que sea posible la viabilidad del nuevo paradigma se requiere:

- Construir el consenso como estrategia básica
- Incorporar prácticas de negociación y acuerdos, con capacidad técnica, para avanzar en los logros
- Entender el cambio como un proceso permanente que, se irá profundizando de manera constante y gradual.
- Capacidad para detectar y anticiparse a las resistencias, localizando los grupos y las tendencias.
- Adoptar la estrategia de la simultaneidad para construir la posibilidad de logros del largo plazo a partir de señales dadas en el corto plazo

Toda transformación se enfrenta con la necesidad de responder a objetivos que deben alcanzarse en el corto y en el largo plazo. Esto es particularmente problemático en el campo de la educación en el cual se requiere un tiempo considerable para poder presentar resultados, porque los tiempos de la educación no son los tiempos políticos y esto afecta sustancialmente las posibilidades de un proceso de transformación.

Para que la transformación pueda ser masiva, gradual y permanente, es necesario atender a diferentes necesidades institucionales y regionales. Por ello, la estrategia debe suponer un ritmo en la expansión que puede ser graduado por las autoridades locales o institucionales.

La construcción de la viabilidad requiere de criterios básicos de racionalidad: el técnico-organizativo, el socio político y el económico financiero. Además requiere también construir la credibilidad en las acciones de gobierno con una presencia efectiva del Estado en la prioridad del sistema educativo a través de los organismos competentes con lo que cuenta el macro sistema. A nivel del micro sistema escuela, se debe renovar los contenidos de la educación para que responda a las necesidades de la sociedad y del mundo laboral.

Los agentes educativos deben ser capacitados continuamente para que puedan cumplir la función educativa con eficiencia.

A diferencia de las reformas, la transformación es siempre integral. Porque abarca a todos los aspectos del proceso educativo. La verdadera transformación se produce a largo plazo, en la medida en que se genere también un cambio en el modelo y la dinámica de la administración del sistema educativo, que implica la necesidad de contar con administradores que estén formados en competencias similares a los de los administradores del ámbito empresarial.

Apostar a los cambios en el modelo educativo es una apuesta fuerte que no atañe sólo a los docentes, sino a toda la sociedad, ya que con la participación de todos se podrá generar un nuevo modelo de nueva sociedad. Por ello es importante que el tema se transforme en una política de Estado y un asunto de toda la sociedad. Una política educativa orientada al crecimiento y el desarrollo integral, que permita que la educación y su transformación, sea una política de Estado que trascienda las gestiones de los gobiernos de turno.

#### **VIII.4.B. Plan estratégico: alcances**

El nuevo modelo de administración está diseñado para ser implementado en un período de 15 años en el ámbito de la educación de gestión privada de la provincia de Misiones por la factibilidad de apelar al principio de autonomía que le asiste a este sector. Presenta un conjunto de propuestas viables en el corto, mediano y largo plazo, cada uno de ellos con una duración estimativa de cinco años, tendientes a la transformación integral de la calidad del sistema educativo actual.

Los alcances de este plan pretenden involucrar a todos los actores de la sociedad y del Estado por entender que la educación es un derecho natural inalienable de todas las personas, cumple una función social que permite la movilidad ascendente de todos los sectores de la sociedad. Por otro lado la educación está considerada como un servicio público y desde este reconocimiento es una responsabilidad que debe ser compartida por el Estado, las familias y el sector productivo. Y el enfoque de este nuevo modelo pretende

orientar el proceso educativo formal para el subsistema de gestión privada de la provincia de Misiones.

#### **VIII.4.C. Objetivos macros del plan estratégico**

El modelo del nuevo paradigma de la administración de la educación propuesta en esta tesis formula los siguientes objetivos macros para direccionar las acciones en vista a los cambios que se necesitan generar en el corto, mediano y largo plazo:

- Garantizar el derecho a la educación en condiciones de equidad y la permanencia en el sistema educativo para todos.
- Lograr un sistema educativo articulado para los diferentes niveles de formación y contextualizado según necesidades de cada localidad.
- Organizar, implementar y consolidar un sistema de control, seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones a fin de conocer los logros y dificultades de los destinatarios del servicio educativo.
- Fortalecer la cultura de la investigación a fin de lograr el desarrollo del pensamiento crítico e innovador como aporte a la transformación socio-cultural y al desarrollo económico sustentable.
- Diseñar modelos curriculares que garanticen el desarrollo de las competencias orientados a la formación de recursos humanos con mejores posibilidades de desempeño personal, social y laboral.
- Incorporar las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para el aprendizaje, el avance científico y el desarrollo de la creatividad que permita la participación activa de los jóvenes en distintos ámbitos de la sociedad.
- Garantizar a los estudiantes el respeto a la diversidad de su etnia, género, discapacidad, credo y reinserción social generando condiciones de atención especial a los grupos que lo requieran.
- Garantizar a los educadores-docentes condiciones de vida digna para su desarrollo personal, profesional y ético.

#### **VIII.4.D. Metas del plan estratégico**

- Implementación de un proceso de mejora continua de la administración del macro sistema educativo, logrando la descentralización del macro sistema y autonomía del microsistema escolar en los próximos 15 años.
- Definición de las políticas educativas acorde a las necesidades nuestra región, determinación de los estándares de medición de calidad de los procesos y del producto final de la educación.
- Ampliación del presupuesto económico-financiero para una inversión educativa de calidad.
- Formación de administradores con capacidad de liderazgo para impulsar el cambio de paradigma del sistema educativo.
- Formación de capital humano con competencias para un protagonismo activo en el ámbito socio-cultural, cívico-político y laboral.
- Implementación de un sistema permanente de evaluación de la calidad educativa.

#### **VIII.4.E. Planteamiento de las prioridades**

Antes de iniciar la ejecución propiamente dicha de las operaciones programadas para las diferentes áreas se propone algunas tareas previas tales como:

- Reunir a los responsables de la gestión y administración educativa del subsistema de gestión privada de la provincia de Misiones para darles a conocer la realidad detectada en el diagnóstico con sus fortalezas y debilidades.
- Fundamentar las razones de la priorización de problemas o necesidades que serán abordados en cada área seleccionada a fin de lograr consenso y establecer acuerdos marcos para la dinámica de la ejecución del plan propuesto.
- Presentar las distintas variables que puedan ser tomadas como condicionantes o determinantes de los procesos y resultados, teniendo en cuenta que algunas puedan ser controladas y otras no. Esas que no son controladas pueden ser constituidas

como obstáculos para el avance de todas las acciones o para la continuidad de la propuesta.

- También es necesario prever las opciones que faciliten las alternativas de cambio.
- Para asegurar la viabilidad técnico-organizativa se necesitará contar con administradores que tengan un desempeño competente en sus funciones
- Para hacer posible la viabilidad socio-política será conveniente mantener un ejercicio inteligente del poder para direccionar la gobernabilidad de los diferentes procesos.
- Tener presente en todo momento no solo la previsión, sino el aprovechamiento óptimo de todos los recursos necesarios para asegurar la viabilidad económica y financiera.
- Determinar los costos que implica la implementación de la propuesta, teniendo en cuenta los requerimientos de los diferentes escenarios o ámbitos donde será aplicada.

Estas actividades previas implican también la organización de todos los equipos para actuar e interactuar con compromiso en la realización de cada función, para lo cual se necesitará contar con una dirección general asumida de manera conjunta por representantes de unidades educativas y Servicio Provincial de Enseñanza Privada que conduzca, coordine y supervise la marcha del plan y que asuma la responsabilidad de asignar y delegar funciones a los diferentes actores involucrados en esta propuesta de transformación. Lo dicho determina la necesidad de:

- conocer los alcances y objetivos de la propuesta
- proveer capacitación previa, asistencia técnica, asesoramiento a los responsables de la ejecución del plan
- acordar acuerdos de relativa autonomía para tomar decisiones que se consideren urgentes para asegurar el éxito del plan.

- Establecer criterios o pautas de cumplimiento de las responsabilidades asignadas, que serán evaluadas al término de cada fase del plan estratégico.

## **VIII.5. EJECUCIÓN DEL PLAN**

Una vez definidos los alcances, objetivos macros y metas del plan estratégico corresponde iniciar la etapa de la ejecución o puesta en marcha de las acciones planificadas para cada una de las áreas que han sido priorizadas como indicadores de la realidad que se quiere mejorar, respetando los criterios de racionalidad que se han tomado en cuenta para asegurar la viabilidad del plan desde su inicio hasta la evaluación del impacto generado a nivel micro y macro sistémico.

Cumplida esta interface previa, se da comienzo a las acciones planificadas para cada una de las áreas que han sido priorizado como indicadores de la realidad que se quiere mejorar:

- Gestión y organización administrativa e institucional
- Determinación y optimización de recursos
- Calidad y eficiencia educativa

Este momento es el que nos permite conectar la realidad actual con las expectativas de cambio que se consideran necesarias alcanzar en los diferentes plazos establecidos, como también encarar la previsión de responsables, recursos y tiempos que garanticen la gestión de mejora de la calidad o de transformación del paradigma actual.

### **VIII.5.A. Área: Gestión y organización administrativa e institucional**

#### **Fundamentación del área**

Lo que fundamenta el área de gestión y organización administrativa e institucional es la necesidad imperante de la revisión y adecuación del aparato administrativo del sector educativo.

Los procesos de de dirección y gestión son complejos y requieren una adecuación permanente acorde a las necesidades de cada época y lugar. Por lo cual los gobiernos tendrán que concentrarse en el desarrollo de la infraestructura organizativa del Estado

*Doctorado en Administración  
Facultad de Ciencias Económicas (UNAM)*

garantizando el adecuado financiamiento para un sostenimiento eficiente de los servicios educativos desde una mirada de la política educativa se requiere la necesidad de contar con administradores competentes en el conocimiento y aplicación de la normativa vigente. Desde el punto de vista técnico se requieren que las competencias estén orientadas a una formación en relación al cargo y función que desempeña cada administrador, lo que indica la necesidad de implementar un programa de capacitación en servicio de manera sistemática y permanente. En el orden técnico es donde los administradores desarrollan los modernos sistemas de planeamiento y toma de decisiones, para lo cual se necesita un diseño innovador de la administración del sistema educativo.

### Objetivo del área

Revisar el aparato administrativo y profesionalizar al Estado para que pueda asumir la responsabilidad de dirigir, controlar y evaluar los resultados educativos

**Cuadro 61: Área: gestión y organización administrativa e institucional**

<b>1. Área Gestión y organización administrativa e institucional</b>						
<b>Componentes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Acciones</b>	<b>Plazos</b>	<b>Resultados esperados</b>	<b>Impactos</b>	<b>Recursos</b>
Marco legal: Ley General de Educación Regimen laboral docente	Organizar el sistema de educación de la provincia de Misiones, incluido el subsistema de educación privada con todos los niveles y modalidades mediante un marco legal que articule, controle y coordine las acciones de los diferentes sectores	Consenso de la propuesta del ante proyecto de la Ley General de Educación para la provincia de Misiones.  Gestión ante el parlamento provincial para la aprobación de la ley.  Socialización de la ley aprobada  Elaboración y aprobación de reglamentos para su aplicación	Corto plazo	Contar con una Ley General de Educación consensuada y aprobada por todos los sectores	Aplicación adecuada de la norma jurídica que asegure a los beneficiarios un servicio educativo de calidad	Publicación de la Ley en el boletín oficial de la provincia.  Resoluciones de los organismo competentes a los distintos sectores administrativos y unidades académicas para su socialización y posterior aplicación
Descentralización de la gestión	Desburocratizar y racionalizar los procesos administrativos del sistema educativo de la provincia para lograr mayor eficiencia	Implementación del sistema de modernización y racionalización de la gestión administrativa del sistema educativo.  Creación de delegaciones zonales en la provincia de Misiones.  Diseño y aplicación de un sistema de información gerencial pertinente a la gestión administrativa del sistema educativo.  Sistematización de la información con modernos recursos tecnológicos.  Mayor autonomía de gestión y toma de decisiones	Mediano plazo	Una gestión administrativa dinámica y eficiente.  Agilidad en la toma de decisiones con parámetros regionales.  Integración del sistema educativo en su entorno socio-comunitario y articulación coherente entre todos los niveles y modalidades.  Fácil acceso a la información digitalizada.	Mayor participación del sector productivo de cada zona.  Mayor eficiencia en menor tiempo con ahorro de recurso.  Los beneficiarios del sistema recibirán un servicio de calidad con menores costos y esfuerzos.	Sistema de base de datos informatizados.  Profesionales con competencias en la administración y gestión.  Asistencia técnica y financiera.
Gestión administrativa eficiente	Lograr la modernización del sistema educativo.  Profesionalizar el aparato administrativo del sistema educativo de la provincia.	Implementación de diseños de gerenciamiento empresarial en los distintos ámbitos de la administración educativa.  Redutamiento, formación, capacitación y designación de los administradores por competencia para cada función.  Categorización periódica del personal de planta permanente	Largo plazo	Mayor eficiencia en la gestión administrativa.	Respuestas más satisfactorias a las demandas y expectativas de los distintos actores de la sociedad.	Profesionales competentes.  Inversión adecuada de los recursos financieros.  Inversión en infraestructura y en recursos tecnológicos.

Fuente: elaboración propia

**VIII.5.B. Área: determinación y optimización de recursos: recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.**

**Fundamentación**

El nuevo paradigma de la educación exige una administración y gestión inteligente de los recursos disponibles. La clave en la optimización de los recursos en la educación comprende principalmente del manejo del recurso humano, que es el personal docente, la columna vertebral del sistema educativo. Por otro lado se requiere una adecuación y actualización permanente de los recursos materiales para que los agentes que imparten servicios educativos cuenten con las herramientas adecuadas y sepan aprovecharlas al máximo.

Para el mantenimiento de los espacios físicos se puede recurrir al aporte del sector privado: empresas locales, asociaciones cooperadoras y las familias. Para generar espacios de mejora de la calidad se puede contar con el soporte colaborativo de organismos no gubernamentales o empresas con voluntad de solventar el financiamiento de la puesta en marcha de proyectos cuya finalidad guarde relación con las actividades de producción de esos organismos. Este aporte no sólo ayudaría a resolver el problema de los recursos necesarios para concretar determinadas acciones sino que además daría lugar a la articulación escuela-empresa o educación-trabajo.

Educación en los tiempos actuales genera el desafío de redefinir la tarea específica y el rol de los docentes. En la era de la tecnología de la información y la comunicación el tradicional rol del docente como fuente única de información y de conocimiento debe ser superado por un modelo de educador que interactúe con el educando, utilizando los nuevos recursos que hoy ofrecen la ciencia y la tecnología. En este sentido el docente de hoy debe desempeñarse como un facilitador que guíe y oriente a los alumnos, como si fuera un director técnico, que no se mueve en el campo de juego sino que se dedica al entrenamiento del grupo, es decir alguien que reconoce las capacidades potenciales de cada uno y facilita las herramientas necesarias y adecuadas para desarrollarlas y convertirlas en competencias.

El docente siempre fue y seguirá siendo el alma del proceso de enseñanza. De él depende en gran medida la calidad del proceso educativo ya que su tarea profesional es decisiva. Si bien el Estado invierte importantes sumas del presupuesto al financiamiento educativo, la universalización de la educación, la falta de capacitación y actualización docente, los salarios bajos, etc. han llevado al deterioro de la calidad de los resultados. Se requiere de políticas estables tanto a corto como a largo plazo para la formación docente y para la capacitación de los que están en servicio. El Estado no puede eludir esta responsabilidad que tiene con toda la sociedad.

Como corolario de toda la investigación realizada se reconoce la necesidad de recuperar la profesionalidad no solo del educador docente, sino de los administradores de la educación, que deben estar dotados de competencias específicas para el ejercicio de la función que desempeña cada uno.

La revisión de la carrera docente requiere cambios sustanciales tanto en la modalidad como en los contenidos del plan de estudio que fortalezcan la conciencia de que se están formando como profesionales de la educación. Esto implica la necesidad de una formación ética y deontológica que va más allá de la preparación para transmitir determinados contenidos disciplinares.

En el nuevo paradigma de la administración y gestión del sistema educativo el educador debe poseer competencias sólidas como:

- Capacidad para planificar estratégicamente con creatividad las acciones para el corto y mediano plazo, incorporando en la conducción nuevas estrategias metodológicas y las modernas tecnologías de la información y la comunicación como herramienta para una conducción eficiente del proceso educativo integral
- Competencia para rediseñar el lenguaje pedagógico y científico, para que el mensaje educativo resulte comprensivo, significativo y atractivo para todos los destinatarios de la educación.
- Capacidad de autocrítica como ejercicio de autoevaluación permanente del desempeño profesional y laboral.

- Capacidad para aportar soluciones a nivel micro-sistémico o intra-institucional referidas a las problemáticas que afectan a la calidad educativa.

Redistribución inteligente de los recursos financieros es un paso esencial para lograr la calidad educativa. Una educación de calidad para todos es la condición de sustentabilidad de una sociedad competitiva para el Siglo XXI. Sostener la educación con el presupuesto asignado al sector, como techo presupuestario no es suficiente para concretar la transformación. Tanto los gobiernos como los organismos de financiamiento internacional deberán destinar recursos equivalentes a lo que se invierten en las reformas macroeconómicas.

Encarar programas de transformación educativa con calidad e inclusión para todos requiere de una articulación inteligente entre los recursos que vienen del sector público y aportes que vienen del sector privado. Pero a la vez esta economía debe ser flexible, porque en el proceso educativo intervienen variables impredecibles que demandan ajustes permanentes.

Un cambio del paradigma tradicional debe tener como condición la reingeniería de la escuela y del sistema educativo en lo que respecta no sólo a nueva concepción de enseñanza y aprendizaje, sino a asignación y redistribución más inteligente del presupuesto financiero para lograr, efectivamente, mejor educación para más usuarios, con menores costos.

Desde esta tesis se propone:

- Revisar el porcentaje del presupuesto global de la provincia asignado al sector educativo
- Reordenar los recursos financieros provenientes del sector público nacional y provincial, como del sector privado
- Clasificar el origen de los fondos: tributarios, no tributarios, regalías y coparticipación nacional

- La administración central del Estado nacional y de la jurisdicción provincial tienen la responsabilidad de distribuir el presupuesto o las asignaciones que demanda cada sector estipulando la finalidad de cada partida presupuestaria
- El nivel administrativo financiero, en el nuevo paradigma, nos coloca frente a una realidad crítica que demanda una redistribución más inteligente, equitativa y eficiente de los recursos, ya provengan del estado o del sector privado. En este aspecto es necesario replantear cuáles son los parámetros o criterios que el gobierno nacional y provincial, tienen en cuenta a la hora de fijar la asignación del presupuesto económico financiero para el sector educativo, que incluye tanto a las instituciones de gestión estatal como a las de gestión privada.
- La capacitación en servicio, con propuestas de investigación referentes no sólo a la dinámica metodológica disciplinar sino a las problemáticas sociales que impactan en la educación;
- Mantener una escala salarial resultante de los acuerdos de paritarias nacionales y provinciales que atiendan las condiciones de trabajo y el costo de vida de cada lugar
- Implementar sistemas de incentivos no solo por presentismo de los agentes, sino por la eficiencia en el desempeño profesional.
- Replantear el rol y aporte de los gremios no solo en el respaldo que deben dar en lo laboral sino también en la formación y la profesionalización permanente del docente.

### **Objetivo del área**

Dotar a los organismos del sistema educativo de la infraestructura física y recursos materiales, tecnológicos, humanos y financieros necesarios para desarrollar los procesos educativos con rendimiento óptimo.

**Cuadro 62: Área: determinación y optimización de recursos**

<b>Área: Determinación y optimización de recursos</b>						
<b>Componentes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Acciones</b>	<b>Plazos</b>	<b>Resultados esperados</b>	<b>Impactos</b>	<b>Recursos</b>
Infraestructura física	Brindar infraestructura física acorde con los requerimientos técnico-pedagógicos de cada nivel y modalidad del sistema educativo.	Elaboración y ejecución de un plan de infraestructura escolar para la provincia de Misiones, de acuerdo con otros organismos. Diseño e implementación de estrategias para el uso eficiente de la infraestructura física ya existente. Construcción, mantenimiento, ampliación y mejoramiento de la infraestructura física acorde de a la modalidad académica.	Mediano plazo (5 años)	Mejoramiento de la calidad educativa.  Retención y ampliación de la cobertura educativa.	Mejores rendimientos de los educadores y de los destinatarios de la educación.  Convenios de aportes con organismos de sector productivo.  Creación de nuevos centros educativos en distintas localidades, con equipamiento pertinente	Plan sectorial de inversión en infraestructura escolar. Convenios de inversión mixta provenientes del sector privado y sector público. Asociación cooperadora con participación de la comunidad.
Equipamiento material y tecnológico	Mejorar la calidad educativa mediante el uso de la ciencia y la tecnología. Fomentar la cultura de la investigación científica con el auxilio de recursos tecnológicos.	Dotación de mobiliario y equipos tecnológicos para los centros educativos. Realización de actividades científicas y tecnológicas. Diseño de programas de incorporación de recursos tecnológicos en el proceso educativo.	Mediano plazo 5 años	Logro de un producto final con competencias en el manejo de la tecnología.  Mejor rendimiento de los espacios y tiempos y tiempos educativos.	Capacidad competitiva de los egresados en el mundo laboral.  Facilidad para la inserción laboral.	Un plan de inversión en proyectos de innovación educativa con recursos tecnológicos. Recurso financiero.
Recursos humanos	Garantizar a la sociedad un servicio educativo de calidad para todos.  Profesionalizar la labor docente.	Elaboración e implementación de programas de capacitación para el personal docente en servicio. Habilitación de cursos de posgrado a distancia o online respetando los horarios laborales de cada agente. Modificación de los planes de estudios de los institutos de formación docente en cuanto a la modalidad y duración de los mismos. Formación en gestión y liderazgo directivo. Revalidación de títulos docentes cada 5 años. Ingresos a la docencia y ascensos por régimen de concurso.	Mediano plazo	Un proceso de mejora gradual en los resultados de la calidad educativa.  Mejor del desempeño profesional docente.  Mejora de la calidad de organización y gestión.	El reconocimiento y jerarquización de la tarea docente redundara en beneficio de una mejor calidad del producto final.	Formación de equipos de expertos para capacitación en servicio. Asistencia técnica y financiera para los programas de capacitación. Un plan de capacitación docente sin superposición de horarios de trabajo. Inversiones financieras en capacitación y mejora de salarios docentes.
Financiamiento educativo	Garantizar el sostenimiento financiero de un servicio educativo de calidad. Revisar el porcentaje del presupuesto global asignado a la educación	Aumento del porcentaje del PIB destinado a la educación. Redistribución más inteligente del presupuesto educativo.	Mediano plazo	Distribución equitativa de las partidas presupuestarias estipulando la finalidad de las mismas.	Cumplimiento eficiente de los procesos educativos, generando un producto final de calidad.	Partidas presupuestarias provenientes del sector público nacional y provincial y contribuciones del sector privado.

Fuente: elaboración propia

### **VIII.5.C. Área: eficiencia y calidad educativa**

#### **Fundamentación del área**

Para mejorar la eficiencia y calidad del sistema educativo actual es necesario: contar con un marco legal que avale la implementación de propuestas curriculares articuladas para cada nivel y modalidad en los distintos subsistemas – tanto estatal como de gestión privada, respetando el principio de autonomía institucional que debe responder a las demandas y necesidades del entorno socio-comunitario y de unidad escolar en particular.

Otro elemento que permitirá garantizar el proceso de calidad y eficiencia educativa será el de la implementación de un sistema permanente de control, monitoreo y evaluación que permita acreditar la calidad educativa por categorías, no por cantidad de la matrícula sino por la calidad de los resultados alcanzados. Este criterio no anula las expectativas de

ampliar la cobertura disminuyendo los índices de deserción, abandono del sistema y bajos rendimientos.

Para lograr la calidad y la eficiencia de nuestro sistema educativo se requiera la adecuación de las políticas laborales vigentes para el sector educativo, que deberán contemplar categorías por situación de revista; régimen de ingreso a la docencia y ascenso a cargos de mayor jerarquía; estabilidad laboral; régimen de inasistencias y licencias. Para garantizar la calidad y la eficiencia además de contar con un marco legal, de la infraestructura física y recursos específicos para cada función se requiere una toma de consciencia del rol del educador docente como figura social que contribuye a la formación del capital humano competente que espera la sociedad en sus distintos núcleos organizativos y productivos. Por lo cual es imprescindible recuperar la calidad de desempeño profesional. El nuevo paradigma de la administración de la educación propuesto en este trabajo propone:

- Adecuar los contenidos curriculares con nuevas propuestas pedagógicas
- Incluir actividades de investigación científica y tecnológica.
- Revisar el régimen de ingreso a la docencia, ascensos a cargos de mayor jerarquía y modificar el actual régimen de inasistencias y licencias
- Generar incentivos por desempeños de calidad y eficiencia
- Profesionalización del rol docente

La calidad y la eficiencia de la gestión educativa requieren de un liderazgo competente. Los administradores deben ser dotados de capacidades de liderazgo para poder coordinar los procesos del macro-sistema educativo. A nivel micro-sistema escolar el directivo debe ser el gestor que lidere la ejecución de las distintas acciones curriculares y extracurriculares con una proyección socio comunitaria. Debe tener las competencias necesarias para gestionar la compleja tarea de animar y acompañar, tanto a los docentes como al alumnado y sus familias en el proceso educativo, manifestando capacidad de liderazgo compartido con sus colaboradores ya que es el responsable principal en la coordinación de las diferentes acciones. Debe demostrar capacidad para recabar y procesar información relevante, para evaluar el desempeño de cada uno, para establecer vínculos de

cooperación con otros agentes de la comunidad y para incentivar el permanente mejoramiento de los resultados obtenidos en la gestión, como producto de un trabajo en equipo.

La educación es uno de los factores determinantes de la competitividad en el sector productivo. La articulación de cada unidad escolar con la universidad y con el sector productivo proporciona a la educación del nivel medio la responsabilidad de dotar a los estudiantes de las herramientas básicas para su formación en competencias. Lo que abre las posibilidades para continuar con una formación profesional en el ámbito de la educación superior o insertarse en el ámbito laboral. La realidad socio-económica de la provincia de Misiones requiere de la preparación pre-profesional que les permita a los jóvenes ingresar en el mundo laboral con competencias elementales para erradicar el índice de pobreza y la desocupación.

La calidad de las escuelas depende en gran medida de la competencia, dedicación y estilo de liderazgo del equipo directivo. Un buen líder es capaz de conseguir por todos los medios el mejoramiento de su institución educativa. El liderazgo es completamente necesario para iniciar y mantener el mejoramiento del sistema educativo en general y de cada unidad escolar en particular. Por lo cual se necesita contar con la ayuda de equipos de colaboradores competentes.

Un buen líder, sabrá cómo organizar y coordinar las actividades de su equipo de trabajo para hacer así más sencilla la tarea de lograr llegar a la tan anhelada calidad. El rol de cada equipo que aspire eficiencia y calidad es diseñar estrategias adecuadas para lograr un proceso de gestión y organización educativa que permita conseguir resultados de calidad de manera permanente.

Un liderazgo competente anima a los colaboradores para elaborar proyectos que surgen del compromiso, participación y adhesión de todos. Esta dinámica de trabajo descarta el estilo burocrático para el control de la calidad y, en cambio promueve un estilo de gestión colaborativa y participativa.

Un buen diseño requiere de estrategias inteligentemente seleccionadas que se orienten de manera precisa a los propósitos fijados para la mejora. El liderazgo es

*Doctorado en Administración  
Facultad de Ciencias Económicas (UNAM)*

imprescindible para lograr la transformación desde una visión de futuro que implica un proceso de innovaciones por etapas con recursos y tiempos necesarios.

### Objetivo del área

Implementar sistemas de supervisión, evaluación y acreditación de la calidad educativa, que permitan incrementar la cobertura educativa con eficiencia y equidad para todos.

### Cuadro 63: Área: eficiencia y calidad

<b>Área: eficiencia y calidad educativa</b>						
<b>Componentes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Acciones</b>	<b>Plazos</b>	<b>Resultados esperados</b>	<b>Impactos</b>	<b>Recursos</b>
Liderazgo y gestión Conducción educativa	Diseñar, acompañar y mejorar los procesos de gestión y organización educativa	Formación de equipos competentes para cada estamento - administrativo y escolar- y área del sector educativo. Diseñar instrumentos de selección de recursos humanos con perfil de líderes. Diseñar propuestas de capacitación direccionada para el liderazgo educativo. Un plan mejora salarial acorde a la responsabilidad, categoría y la complejidad de la gestión.	Largo plazo	Mayor eficiencia en la gestión administrativa y pedagógica del sistema educativo.	Un buen estilo de liderazgo participativo arroja beneficios de mejoras de calidad no solo del sistema educativo, sino de toda la sociedad.	El programa de selección de recursos humanos con perfil de líderes. Asignación de presupuestos para la capacitación
Propuestas pedagógicas y curriculares innovadoras	Mejorar la calidad de los procesos y productos educativos en los diferentes niveles y modalidades del sub-sistema de gestión privada de la provincia de Misiones con propuestas pedagógicas y curriculares innovadoras que aseguren la formación integral	Revisión y ajuste del documento de contenidos curriculares vigentes en función de los fundamentos y lineamientos generales de cada nivel y modalidad y de las necesidades y expectativas de cada lugar. Elaboración de un diseño curricular que favorezca la articulación de los diferentes niveles y ofrezca contenidos específicos para las diferentes modalidades a fin de desarrollar las habilidades y capacidades de los estudiantes.	Mediano y largo plazo	Aplicación de un diseño curricular flexible elaborado con la participación con todos los actores de la comunidad educativa y aprobada por consenso general.	Mejor preparación de los jóvenes para continuar estudios superiores o para insertarse al ámbito laboral.	Personal docente competente con visión de futuro. Propuestas pedagógicas y curriculares innovadoras. Equipamiento materiales y tecnológico adecuado. Presupuesto financiero necesario para solventar los proyectos innovadores.
Formación en competencias	Desarrollar un modelo de formación, capacitación en servicio y educación continua dirigido al desarrollo de competencias para quienes participan en la gestión educativa y para quienes se constituyen como destinatarios de los servicios educativos	Revisión y estudio de las dimensiones políticas, organizacional y técnico-pedagógico del sistema educativo. Diseño y aplicación de un nuevo plan de formación docente con aplicación de políticas vinculadas a las competencias requeridas para el ejercicio de la función. Desarrollo de programas de capacitación virtual en los centros educativos tanto para los educadores como para los estudiantes como alternativa de formación en competencias. Integración de una red tecnológica para diseñar y ejecutar trabajos de investigación científica y tecnológica que fortalezcan el desarrollo de habilidades y capacidades individuales para una mejor inserción laboral.	Mediano y largo plazo	El nuevo enfoque de los aprendizajes y las nuevas estrategias derivadas de una nueva concepción de conocimiento fortalecen la formación en competencias y la calidad del producto final, haciendo del mismo un sujeto apto para el mundo productivo, socio-cultural y cívico-político.	Una entera educativa capacitado en el marco de programas de innovación científica y tecnológica aporta al mejoramiento de la calidad educativa, del producto final y favorece el desarrollo socio-económico y cultural sostenido de la sociedad.	Disponibilidad de un presupuesto económico-financiero, proveniente de distintas fuentes para inversión en equipamiento tecnológico y capacitación en servicio. Programas de capacitación adecuados a los modernos procesos de gestión educativa
Supervisión, evaluación y acreditación de los resultados educativos	Desarrollar los sistemas de supervisión, evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa en todos los niveles y modalidades del sub-sistema de gestión privada	Diseño e implementación de instrumento de medición de la calidad educativa. Evaluación sistemática de la tarea educativa a cargo de funcionarios del Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones. Homologar convenios de evaluación, certificación y acreditación de la calidad de los centros educativos, con organismos nacionales e internacionales.	Largo plazo	El mejor rendimiento acreditado determinará la categorización de los centros educativos y redundará en beneficios de los egresados.	Los egresados de las distintas modalidades de la educación, evidencian las competencias necesarias para desempeñarse en el mercado laboral o para continuar la educación en otros niveles	Equipo de evaluadores expertos en cada área. Aplicación de instrumentos de medición de resultados de calidad. Asistencia técnica y financiera.

Fuente: elaboración propia

## VIII.6. EVALUACIÓN DEL PLAN

La evaluación es el conjunto de acciones desde las que se valoran o ponderan los resultados e impactos de cada etapa o fase de ejecución del plan. Para apreciar los logros o dificultades con mayor precisión es conveniente definir la direccionalidad del mismo, es decir si los componentes seleccionados orientan la situación diagnóstica hacia la situación deseada, la que ha sido formulada en los objetivos y metas del plan como en los resultados y metas o impactos esperados. Focalizar los problemas que se consideran medulares o prioritarios para que las acciones propuestas permitan revertir la situación crítica con aportes de solución a corto, mediano y largo plazo, según la complejidad de cada problema y la disponibilidad de recursos. Todo sistema eficiente requiere de una adecuada evaluación tanto del proceso como de los resultados finales, para asegurar la viabilidad del plan en todas sus fases y etapas.

La estimación de la evaluación de los procesos es determinante para la apreciación de la eficacia en la línea directriz del plan, es decir, para saber si se está actuando con coherencia en relación a los objetivos y metas formuladas. La eficiencia en el uso y optimización de los recursos dará lugar a la satisfacción de los actores responsables de las diferentes acciones que se reflejará en la calidad de la productividad y organización en el trabajo, como en la efectividad de los métodos, técnicas y procedimientos requeridos para asegurar resultados de mejor calidad.

La evaluación final del plan se orienta a ponderar los resultados e impactos generados en el largo plazo, estimando los logros efectivos previstos como los no previstos en términos cuantitativos y cualitativos. Los cambios o impactos no previstos deben considerarse como factor de fortalecimiento o de desviación.

A propósito de estas reflexiones de orden técnico, desde esta tesis se propone el siguiente esquema guía a tener en cuenta para la evaluación del plan estratégico propuesto como alternativa de cambio de paradigma para la administración de la educación.

- Cantidad de indicadores que se han modificado a partir de la situación diagnóstica hasta la finalización del plan
- Población atendida de manera directa e indirecta, precisando cantidad de administradores o conductores de los servicios educativos y cantidad de beneficiarios
- Población no prevista que se incluyó, razones reemplazos, suplencias, nuevas incorporaciones, ampliación de la matrícula, etc.

- Resultados obtenidos
- Población que no pudo ser incluida, determinando las razones
- Calidad del cambio producido como mejora integral

Para la viabilidad de la evaluación será necesario contar con:

- Equipos de expertos que actúen como auditores o veedores del proceso de la puesta en marcha del plan estratégico en las diferentes fases y plazos de ejecución.
- Asignar al Servicio Provincial de Enseñanza Privada de la provincia de Misiones (SPEPM) la responsabilidad de la formación de una comisión central surgida de acuerdos pautados en asamblea de representantes departamentales y o zonales que se desempeñarán como órgano deliberativo, veedor y auditor de los avances del plan estratégico en cada lugar o comunidad, responsable del diseño y aplicación de instrumentos de medición que acrediten la calidad de los resultados.
- Además se contará con Comisiones Mixtas encargadas del monitoreo de los Programas de capacitación en servicio para administradores, directivos y docentes.
- Programas de mejoramiento de las infraestructuras físicas y de equipamiento material y tecnológico.
- Revisión y aprobación de nuevas propuestas pedagógicas y curriculares
- Control y auditoria técnica, pedagógica y financiera.

## **VIII.7. CONCLUSION PARCIAL**

Conocer la realidad socio cultural de la provincia de Misiones a partir de la multiculturalidad étnica y apreciar la diversificación productiva típica de una zona rural, ubicada en zona de frontera puso al relieve no sólo las necesidades básicas y los problemas de inclusión social y de inserción laboral, sino la manifiesta pérdida del reconocimiento del valor de la educación como un medio para lograr la movilidad socio-cultural y económica. Esta percepción fue captada especialmente al dialogar con personas pertenecientes a la clase pobre, peones rurales, que todavía no tienen acceso a una serie de beneficios que les permitan satisfacer las necesidades básicas de supervivencia.

Las percepciones captadas durante el trabajo de campo en diferentes localidades de la provincia de Misiones permitieron comprender que un sistema centralizado y burocrático limita y, en muchos casos anula la capacidad de autonomía de gestión al no conocer y compartir el valor de las iniciativas privadas para avanzar en planes de mejoras que cada comunidad requiere. La aplicación de esta propuesta, realizada de manera sistemática, permitirá superar estos desafíos para alcanzar mayor expansión productiva, mayor estabilidad laboral y, en consecuencia, mejor calidad de vida.

Pensar en un nuevo paradigma para la administración de la educación, tema concluyente de esta tesis, será una herramienta valedera para mejorar no sólo la calidad de la función productiva de la educación, sino también el fortalecimiento de las competencias profesionales de administradores, directivos y docentes.

Por ello, en esta propuesta se plantea la conveniencia de descentralizar y desburocratizar el modelo administrativo del sistema educativo del subsistema de gestión privada de la provincia de Misiones, esperando que en el lapso de los quince años previstos para la ejecución del plan estratégico el impacto de la educación produzca un mejoramiento en el desarrollo económico de cada zona como resultado de la inserción de jóvenes competentes que aportan conocimientos y habilidades en la producción de calidad. El capital humano que lidere los diferentes ámbitos de la actividad redundará en beneficio de un desarrollo competitivo de la vida pública socio cultural, cívico política o productiva, en el mercado de consumo tanto local como regional, nacional e internacional y a la vez contribuirá con el desarrollo de una economía rentable para la sustentabilidad socio económica individual y social.

## **CONCLUSIONES FINALES**

A lo largo del desarrollo de la tesis, las temáticas abordadas en cada capítulo hicieron posible el estudio de la realidad comparando la relación de la educación con las expectativas de la sociedad y el modelo de país que se pretendía como meta en cada momento histórico, donde el sistema educativo argentino quedó formalizado y regulado con un marco normativo jurídico consecuente con las políticas educativas, que desde un comienzo fueron asumidas por el Estado como una responsabilidad gubernamental.

La historia de la organización política y cultural de la república Argentina nos muestra que, desde los comienzos de la organización nacional se dio mucha importancia al desarrollo de la educación como una de las acciones políticas de ideologización de la población.

En la primera mitad del siglo XX y a pesar de algunos vaivenes políticos se dio mucha importancia al rol de la Universidad y a la formación del ciudadano, pero también se debe reconocer que una importante franja de la población joven quedaba excluida del sistema, al no ser obligatoria la escuela secundaria.

Si bien se popularizó la educación universitaria, el ingreso a dichas casas de estudio era más riguroso que en la actualidad, con lo que la expectativa de continuidad de los estudios superiores también estaba velada a muchos jóvenes. Esa realidad dio lugar a la expansión de las escuelas con orientación modalizada, que ofrecían una formación pre-profesional al joven, permitiéndole una inmediata inserción laboral.

A partir de la década del 60 el paradigma vigente empezó a decaer como consecuencia de la segunda guerra mundial y del surgimiento de nuevos modelos económicos. Esta situación que impactó el modelo de desarrollo económico a nivel global, también presentó consecuencias en el sistema educativo argentino caracterizadas por las reformas implementadas a partir de la década del 70.

La pérdida de la calidad del sistema educativo argentino indica que el paradigma vigente perdía consistencia por lo que se hicieron algunos intentos de mejora sin recurrir a

un cambio sustantivo en la administración de la educación hasta la sanción de la Ley Federal de la Educación, resultante del segundo congreso pedagógico nacional.

Las últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por una serie de acontecimientos y procesos que configuraron un cambio de era: la revolución científica y la revolución tecnológica. Esta nueva era, comúnmente denominada como la era del conocimiento, se caracterizó por el saber científico y tecnológico, que es el recurso más importante con el cual se manejan todos los sistemas de las modernas organizaciones. En esta sociedad el conocimiento es reconocido como un bien disponible para todos, a través del sistema educativo.

Las políticas que se implementan actualmente en la Argentina no son alternativas de mejoramiento de los procesos administrativos y educativos, sino simplemente paliativos que resultan muy onerosos tanto para el sector público como para el privado por la ampliación innecesaria del aparato administrativo.

La falta de incentivos para los mejores desempeños y de un programa sistemático de capacitación permanente en servicio, tanto para los docentes como para los directivos, conlleva a la desactualización de las competencias profesionales.

La revisión del sistema educativo argentino actual y la administración del subsistema de gestión privada de la provincia de Misiones revelan serias deficiencias por la falta de políticas estables, que se mantengan en el tiempo más allá de los plazos de gestión de cada gobierno; a esta falencia hay que sumar el alto grado de burocracia y desconfianza popular en el sistema educativo como se demuestra en la investigación realizada.

El siglo XXI requiere una educación para todos, pero con calidad. La calidad de la educación se aprecia en el producto final. Esto determina el compromiso de un proceso educativo en el que realmente se desarrollen las habilidades y las potencialidades de cada una de las personas, para que puedan desarrollar las competencias necesarias para su inserción socio-cultural y laboral.

Las transformaciones económicas y el proceso de globalización de la economía y de la cultura han modificado la concepción del conocimiento generando nuevas formas de trabajo y producción. En consecuencia también se ha modificado el estilo de vida con el

acceso a nuevas herramientas de comunicación social. Esta nueva realidad requiere que tanto los individuos como la sociedad en general, se mantengan actualizados para poder acceder a nuevos estilos de trabajo que asegure no sólo un desarrollo sustentable, sino una calidad de vida digna.

El factor decisivo del cambio es la necesidad de mantener la formación del capital humano competente para diferentes funciones, roles y ámbitos de desempeño sociocultural, cívico-político y productivo. El gran desafío para asegurar la eficiencia de la administración del sistema educativo es la participación y adhesión de todos los actores de la sociedad.

Desde la investigación realizada se llega a la conclusión de que la educación actual en la provincia de Misiones queda desvinculada de la actividad productiva de la región, donde prevalece la producción agroforestal, industrial y en los últimos años se agrega la actividad turística como alternativa de expansión económica y cultural.

Como se pudo comprobar después de haber realizado un largo recorrido, incursionando en la realidad socioeconómica y sociocultural de nuestra región y, particularmente de la provincia de Misiones, tiempo en el que las apreciaciones surgieron como resultado de la observación indirecta, a través de la aplicación de encuestas cerradas a distintos actores de cada localidad, se pudo percibir el valor que muchos sectores de las comunidades rurales asignan a la educación.

Los datos registrados en las encuestas se complementaron con datos recogidos mediante la observación directa con amenas charlas, en entrevistas con otros representantes de la comunidad que dieron lugar a una percepción más objetiva de la realidad, convalidando la hipótesis formulada en esta tesis:

- Existe una relación directa entre la situación socio- cultural y económica de la familia y el valor que asignan a la educación.
- Las familias de mayor poder adquisitivo optan por centros educativos urbanos e invierten más en la educación de sus hijos, con proyección de continuidad de estudios superiores.

- Las familias con menos recursos se conforman con enviar a sus hijos a las escuelas de la zona, y tienen poca perspectiva de continuidad de estudios superiores dada su bajo nivel socio-cultural.
- La falta de motivación de los jóvenes, especialmente de las zonas rurales para mantenerse dentro del sistema.
- Muchos jóvenes consideran que la escuela secundaria no los prepara para la vida y ni para acceder a su primer empleo, por lo que prefieren continuar el trabajo familiar en lugar de continuar los estudios.
- Se constata una desvalorización de la educación en el imaginario colectivo de la sociedad, con una disminución de la inversión en educación.
- un sistema administrativo de la educación altamente burocrático, con necesidad de profesionalizar la gestión tanto a nivel del macro-sistema como del micro sistema escolar.
- La administración y gerenciamiento de las instituciones escolares abarca una variedad de funciones que supera la formación tradicional de sus gestores.

Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de readecuar la oferta educativa del nivel medio, recuperando la función de producción de la educación que es la de formar recursos humanos competentes para la actividad económica de cada zona. Para ello no basta con readecuar la oferta educativa con una diversificación de contenidos curriculares, sino que se requiere un nuevo modelo de administración de la educación que contemple la necesidad y urgencia de dinamizar y articular los procesos del sistema educativo y profesionalizar a los agentes involucrados.

Las nuevas formas de producción y de comunicación y de hacer negocios generan un nuevo estilo de vida. Lo que justifica el cambio en la administración de los servicios educativos con un enfoque nuevo más funcional, con un sistema desburocratizado y descentralizado que logre responder con eficiencia y eficacia a las demandas de los tiempos modernos.

El núcleo estratégico del cambio de paradigma está en mantener la transformación en todas las áreas del sistema. Para ello, desde esta investigación, se considera la necesidad de implementar una política en relación a la oferta y demanda; una política en relación con las capacidades y expectativas de los clientes y una política en relación a la expansión o crecimiento de la sociedad, es decir, una política educativa con visión de futuro a largo plazo.

En esta visión de cambio de paradigma el primer mercado es el recurso humano que dirige, gestiona y administra los servicios educativos a nivel macro y micro sistémico. Pero además del recurso humano para generar un cambio hacia la eficiencia y calidad educativa se requieren otros recursos indispensables para la producción. Entre los que cobra importancia prioritaria es el recurso financiero.

El análisis del financiamiento educativo tanto de parte del Estado como del sector privado demuestra una contrariedad entre el discurso político y la realidad, porque no se percibe que la educación sea prioridad en la agenda política, resultando en inversiones insuficientes, desigualdades y subestimación del trabajo docente que generan desprestigio social y laboral.

Las inversiones empresariales destinadas al ámbito educativo resultan escasas con respecto a las expectativas que los empleadores tienen acerca de la calidad de los recursos humanos que pretenden incorporar a sus cuadros laborales o de productividad.

Un sistema educativo que pretende ser reconocido en la actualidad, como un servicio de calidad, necesita un cambio de paradigma como se comprueba en esta tesis. Esta propuesta de cambio de paradigma se aproxima al modelo organizacional y administrativo de las empresas modernas, las que para ser exitosas buscan liderazgo de calidad para la gestión, que en lugar de ordenar o imponer influye en los colaboradores logrando consenso y adhesión para atraer clientes y obtener mejores resultados.

Las organizaciones empresariales que producen bienes y servicios se ocupan constantemente de garantizar la calidad del producto que ofrecen. De la misma manera al revisar la función específica de la educación que es la función de producción del capital

humano, se ve la necesidad de fortalecer los procesos de formación para que el producto final sea reconocido como un producto de calidad, es decir, un recurso competente.

Entre todas las empresas de servicios, la más difícil y compleja es la del servicio educativo por ser una empresa en la que la materia prima es el ser humano que, al término del proceso educativo se convertirá en un producto final que es el capital humano, que a su vez se constituirá en agente de cambio, productor de otros bienes y servicios. La complejidad se ve también en el alto costo social y financiero y en la cantidad de personal afectado que demanda a la empresa educativa lograr un producto final de calidad, que se obtiene a largo plazo.

Una empresa que se propone ser exitosa cuida sus recursos especialmente el humano, al igual que la expectativa de satisfacción de los clientes: a mejor servicio mayor satisfacción y retención de los clientes. Para ello el nuevo modelo propone una revisión del presupuesto financiero asignado al sector educativo, dando prioridad a la formación y capacitación de los agentes educativos.

Una sociedad que pretenda ser competitiva el mundo globalizado de hoy, tendrá que asumir el desafío y el compromiso efectivo de garantizar la calidad educativa como condición de sustentabilidad económica y movilidad socio cultural del conjunto de sus habitantes, para lo cual es necesario reconocer que la educación no es un gasto, sino una inversión tanto para las familias como para el Estado y debe ser la prioridad en la agenda política tanto del gobierno nacional como provincial.

Las investigaciones realizadas demuestran que solamente la educación puede llevar a los pueblos al verdadero desarrollo socio-económico, y que la educación debe posicionar nuestros recursos humanos con las competencias necesarias para participar y aportar a la economía regional y mundial.

Las nuevas formas de aprender y las nuevas maneras de construir el conocimiento están indicando la necesidad de encarar una nueva manera de pensar; y es este nuevo enfoque el que se constituye en el fundamento del nuevo paradigma de la educación, propuesto en esta tesis, modificando los parámetros organizativos, incluyendo a todos los sectores de la sociedad para recuperar la calidad de los resultados.

Esta nueva educación, será nueva no por la firma de un decreto o la sanción de una ley, sino por un cambio de visión en cuanto al valor de la educación como la base esencial del desarrollo socio-económico; un estilo de administración que favorezca la desburocratización del sistema y la profesionalización de los agentes educativos; y una currícula que oriente a la continuidad permanente para la formación y una adecuada inserción social y laboral. Es lo que se pretende alcanzar en el mediano y largo plazo conforme a la propuesta presentada para cada una de las áreas seleccionadas del nuevo paradigma.

Para ello es necesario contar políticas educativas estables con sistemas de evaluación permanente de los resultados a cargo de organismos competentes, recuperar la jerarquización de la profesión docente mediante la capacitación continua y la recomposición salarial acorde a la función y el desempeño de cada agente. Y a nivel macro sistema se requiere un sistema administrativo descentralizado para que resulte más funcional y eficiente.

La presentación de una propuesta de administración educativa superadora del paradigma del siglo XX es viable como medio para alcanzar los objetivos propuestos en esta tesis. En este sentido, la propuesta presentada como síntesis de esta investigación aporta elementos vinculantes entre la función productiva de la educación y las demandas del mercado laboral actual, logrando, a largo plazo un desarrollo socio-económico diversificado, sustentable tanto para el individuo como para la sociedad en general.

En el mundo actual los cambios son vertiginosos debidos a los adelantos científicos y tecnológicos. En verdad quien cambia y evoluciona es el hombre, que está en la búsqueda constante de satisfacer sus inquietudes y alcanzar su plenitud. Esta evolución se concreta solo a través de la educación permanente. La educación humaniza al hombre y lo hace más y mejor persona, protagonista y transformador de su realidad, útil a los demás y satisfecho consigo mismo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUERRONDO Inés y BRASLAVSKY Cecilia (2009) *Escuelas del futuro en sistemas educativas del futuro*, Papers Editores, Buenos Aires.

ALDANA, Eduardo (1998), *El planeamiento interactivo en escuelas y colegios*, Editorial Gazeta, Bogotá.

ALVARADO, J. (1990), *El gerente de las organizaciones del futuro*, Editorial UPEL, Caracas.

ÁLVAREZ, M. (1998), *El liderazgo de la calidad total*, Ed Escuela Española, Madrid.

ÁLVAREZ, M. y SANTOS, M. (1996), *Dirección de Centros Docentes: Gestión por proyectos*, Editores Escuela Española, Madrid.

ALVAREZ FERNANDEZ, Manuel (2001), *El Liderazgo educativo y la Profesionalización docente*, Ediciones CONSUDEC, Buenos Aires.

ALVAREZ, Manuel (1998), *El Liderazgo de la Calidad Total*, Editorial praxis S.A., Barcelona.

ÁLVAREZ, Manuel (1988), *El equipo directivo: Recursos técnicos de gestión*, Editorial Popular, Madrid.

ANDER-Egg, E. (1993), *La Planificación Educativa: Conceptos, métodos, estrategias y Técnicas para Educadores*, Ediciones Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires.

ANDERSON, G.L.; GRINBERG, J. (1998), *Educational administration as a disciplinary practice. Appropriating Foucault's view of power, discourse, and method*, Educational Administration Quarterly, 34, 3, 329-353

ANTUNEZ, Serafín y GAIRIN, Joaquín, (1996). *La Organización escolar*, Editorial Graó, Barcelona.

ASTUDILLO, Eduardo y otros (1996), *Manual de Gestión Escolar - Formación, desarrollo y consolidación del trabajo en equipo la escuela*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.

BARROSO, J. (2000), *El análisis de las instituciones educativas en Portugal: principales tendencias y líneas de investigación*, Grupo Editorial Universitario, Granada

BLEJMAR Bernardo (2007), *Gestionar es hacer que las cosas sucedan*, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, Argentina. México.

BETARLANFFY I. (1994) *Teoría General de los sistemas*. Editorial México. México.

CANO GARCÍA E. (1998), *Evaluación de la calidad educativa*, Editorial La Muralla, Madrid.

CARNOY Martin (2006), *Economía de la educación*, Editorial UOC, Barcelona.

CEPAL-UNESCO: OREALC, *Educación y conocimiento: Ejes de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992.

CONSUDEC (2005), *La formación en valores y los lenguajes de hoy 42º Curso de Rectores*, Publicación CONSUDEC N° 44, Bs. As.

DEMING, W. E. (1989a), *Calidad, Productividad y Competitividad. La salida de la crisis*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid.

Diario El Territorio, <http://www.territorioidigital.com/>, visitada en febrero, marzo y abril 2011.

Diario Misiones Online, <http://www.Misionesonline.net/>, visitada en febrero, marzo y abril 2011.

Diario Info Día, <http://www.infodia.com.ar/>, consultado en febrero 2011

Diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/>, visitada en febrero y marzo 2011.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), <http://diniece.me.gov.ar/>, consultada en mayo 2011

DIONISIO Leandro (2004), *Gestión y Crisis: Instrumentos necesarios para conducir organizaciones de salud*, Publicaciones de la UNC (Universidad Nacional de Córdoba), Córdoba.

DOCUMENTO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA (2004), *Educación y Proyecto de vida*, Ediciones CONSUDEC, 1era Edición, Buenos Aires.

DONOSO, Patricio (1999), *Gestión escolar: ampliando la mirada*, en Carpeta Gestión Educativa, Biblioteca del Profesor. Documentos de trabajo, Ministerio de Educación- Programa de las 900 Escuelas, Santiago.

DURAN, José Antonio (1998), *Nuevas formas de pensar de las instituciones educativas*, en Instituto SER de Investigación, Programa de Formación en Gestión Educativa, Editorial Gazeta, Bogotá.

FERNÁNDEZ, Estela (2001), *Gestión Institucional. La construcción colectiva y permanente del proyecto Educativo*, Ediciones Novedades Educativas, 1era edición, España.

FERNÁNDEZ, Manuel Álvarez (2001), *El liderazgo educativo y la profesionalización docente*, Ediciones CONSUDEC (Consejo General de Educación Católica), Buenos Aires.

FILHO, Lourenco (1974), *Organización y administración escolar*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires. Páginas 29-32

GAIRÍN Joaquín y otros (1998), *Gestión Escolar: Variable estratégica para una educación de calidad*, Ed. Facultad de Educación Pontificia, Universidad Católica de Chile.

GENTO, S. (1998), *Implantación de la calidad total en instituciones educativas*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

GRAFFE, Giberto José (1995), *Manual de herramientas básicas para el mejoramiento de la calidad en instituciones educativas*, Ediciones Mimeo, Caracas: CEP- FHE -UCV.

GUTIERREZ, Jesús Álvarez (2003), *Reforma educativa en México: el programa escuelas de calidad*, REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2003, Vol. 1, No. 1, <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Alvarez.pdf>

HASSEL Guillermo E.G. (2002), *La Transformación de las Escuelas en un contexto de cambio paradigmático (Su aplicabilidad en la provincia de Misiones)*, Facultad de Ciencias Económicas, UNAM (Universidad Nacional de Misiones) Posadas.

<http://innovemos.unesco.cl/esp/iie/>

<http://observatorio.anses.gob.ar/publicaciones.php>, en ANSES: *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*. Julio de 2010.

<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml> - página 143

<http://www.me.gov.ar/cgecse/Misiones.html>

<http://www.ugr.es/local/recfpro/Rev102ART5.pdf> 28

<http://www.scribd.com/doc/11317865/Educacion-y-principio-de-subsidiariedad>

INDEC: *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Resultados Provisionales, Serie A Número 1* en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), Julio 2011.

KUHN, Thomas (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

LARRAIN, Trinidad (1998), *La propuesta de Gestión Educativa del Programa de las 900 Escuelas*, Planteamientos Básicos, Documento interno. Ministerio de Educación - Programa de las 900 Escuelas, Santiago de Chile

LAVIN, Sonia, DEL SOLAR, Silvia, PADILLA, Elías: (1997), *El Proyecto Educativo*

*Institucional como herramienta de construcción de identidad. Guía metodológica*, PIIIE, Santiago.

LEY N° 4026: Ley general de educación de la provincia de Misiones, Publicaciones Gobierno de la provincia de Misiones, Posadas, Argentina.

LOPEZ YAÑEZ, J. (2002), *Hacia una nueva teoría de los sistemas organizativos*. (En J. Gairín; P. DARDER (coords.). Organización y gestión de centros educativos), Praxis, 292-92/ 292-112, Madrid.

LOZANO Claudio y otros (2004), *Síntesis estadística Misiones*, Ediciones Instituto de Estudios y Formación CTA, Buenos Aires.

MANES, Juan. Manuel (1999), *Gestión estratégica para instituciones educativas. Guía para planificar estrategias de gerenciamiento institucional*, Editorial Gránica, Buenos Aires.

MANES, Juan Manuel (1997), *Horizonte Educativo*, en CONSUDEC W 813.

MANES, Juan Manuel (1997), *Marketing para instituciones educativas*, Editorial Gránica, Buenos Aires.

MATERI Lilia Y BAHLER Ruth (1987), *Administración y organización de los Sistemas Escolares*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

MECDINCE OCDE/PISA (2005), *Informe Pisa 2003 - Aprender para el mundo del mañana*, Editorial Santillana, Madrid.

MCE de la República Argentina (1993), *ley 24.19*.

MCE (1998), *Diez recomendaciones para una escuela donde todos aprenden*, Santiago de Chile.

MCE (1998), *Proceso de ingreso 1998. Programa de las 900 Escuelas*, Edición Ministerio de Educación, Santiago.

MCE (1999), *Orientaciones 1999. Lineamientos para la supervisión de escuelas apoyadas por el P-900*, Edición Ministerio de Educación, Santiago.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LA NACIÓN (2006), *Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Red Federal de Información Educativa*, Ediciones MEC, Buenos Aires. [www.diniece.me.gov.ar](http://www.diniece.me.gov.ar)

MINTZBERG, H. y QUINN, J. B. (1993), *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*, Prentice Hall, México.

MOLINS, M. (1998), *Teoría de la planificación*, Ediciones CEP - FHE –UCV, Caracas.

- MONSCHEN Juan Carlos (2005) *Innovación Educativa*, Ed Bonum, Buenos Aires
- NINCI Carlos Mora y RUIZ Guillermo (2008) *Sociología Política de la Educación*, Editores Miño y Dávila srl, Buenos Aires.
- OPPENHEIMER, Andrés (2011) *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves para del futuro*, Editorial sudamericana, Buenos Aires.
- PONJUAN, G. (1998), *Gestión de información en las organizaciones. Principios, conceptos y aplicaciones*, Ediciones CECAPI – Universidad de Chile, Chile.
- PORTER, Michael (1982), *Estrategia competitiva*, Ediciones CECSA, México.
- POZNER de WEINBERG, Pilar (1995), *El directivo como gestor de aprendizajes escolares*, Editores Aique S.A., Buenos Aires.
- PRATS Joaquim y RAVENTÓS Francesc (Directores) (2005), *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?*, Edita Fundación “la Caixa”, Barcelona, España.
- PRATS, J. (dir.) (2001), *Los Jóvenes ante el reto Europeo. Conocimientos y expectativas del alumnado de educación secundaria*, Ediciones Fundación “la Caixa”, Colección de Estudios Sociales, Barcelona.
- PRATS Joaquim y RAVENTÓS Francesc (2005), *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?* Fundación Caixa: [www.fundacion.lacaixa.es](http://www.fundacion.lacaixa.es) (consulta realizada el 20-05-2009)
- PUIGGRÓS, Adriana (1997), *Historia de la Educación en argentina VII – La Educación en las Provincias (1945-1985)*, Editorial Galerna, Buenos Aires.
- RAJIMON, John (2008), *Gestión de calidad de los colegios públicos de gestión privada de la provincia de Misiones (Tesis de Maestría – UNAM)*, Posadas, Misiones, Argentina.
- RICO Rubén Roberto (2001), *Calidad Estratégica Total: Total Quality Management*, Ediciones Machi, Buenos Aires.
- RIVAS Axel (2004), *Gobernar la educación*, Ediciones Gránica S.A, Buenos Aires.
- ROMERO, Claudia (2009) *Claves para Mejorar la escuela secundaria - La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*, Noveduc libros del Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico SRL, Buenos Aires.
- ROMERO, Claudia (2010) *La escuela Secundaria entre el grito y el silencio, Las voces de los actores*, Noveduc libros del Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico SRL, Buenos Aires.
- SANDER Benno (1997), *Educación, administración y Calidad de Vida*, Ediciones

Santillana, Buenos Aires, 2ª reimpresión.

SANDER, Benno (1996), *Gestión educativa en América Latina*, Editorial Troquel, Buenos Aires.

SANGUINETI Horacio (2006), *La Educación Argentina en un Laberinto*, Ediciones Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

SANTOS GUERRA Miguel Angel (2007), *Evaluación educativa 2: Enfoque práctico de la evaluación integral*, Editorial Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires, Argentina.

STRAMIELLO Clara Inés (2003), *Curso Historia de la Educación II: La aurora del mundo moderno, Hacia una educación Moderna, Ilustración y educación en una época de revoluciones, Orientaciones Educativas en la época de los "sistemas nacionales, La Educación en el Siglo XX*, Universidad Católica Argentina en [http://ideasapiens.blogspot.com/filosofia.sxx/feducacion/hist%20educ II\\_%20el-%20siglo\\_XX.htm](http://ideasapiens.blogspot.com/filosofia.sxx/feducacion/hist%20educ%20II%20el%20siglo_XX.htm) (consulta realizada 16-05-2009)

SENGE, P. (1992), *La quinta disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*, Editorial Gránica, Buenos Aires.

SIEMPRO y UNESCO (1999), *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual Metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*, Ediciones FCE, Brasil.

SMYTH, J. (1994), *Una concepción 'pedagógica' y 'educativa' del liderazgo escolar*. Ediciones Pedagógicas, Madrid.

TIRAMONTI Guillermina y ZIEGLER Sandra (2008), *La educación de los élites: Aspiraciones, estrategias y oportunidades*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina

UNESCO (1996), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*, Editorial Santillana, Madrid

VELASCO Manuel Salas (2008), *Economía de la Educación*, Editorial Pearson Prentice Hall, Madrid – España.



**resarcimiento de derechos de autor**, conforme a las condiciones arriba indicadas, en medio electrónico, en la red mundial de computadoras, en la biblioteca y en la Revista Científica Visión de Futuro de la Facultad de Ciencias Económicas y sitios en las que ésta última haya otorgado licencias, para fines de lecturas, impresión y/o descarga por Internet, **a título de divulgación de la producción científica generada por la Universidad**, a partir de la fecha.-

Se deslindará a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad Nacional de Misiones de toda responsabilidad legal que surgiera por reclamos de terceros que invoquen la autoría de la obra de tesis cuya publicación se efectúe.-

Además se le informa que Ud puede registrar su trabajo de investigación en el Registro de la Propiedad Intelectual, no siendo responsable la Universidad Nacional de Misiones y/o Facultad de Ciencias Económicas por la pérdida de los derechos de autor por falta de realización del trámite ante la autoridad pertinente.-

Asimismo, notificamos que para obtener el título de “Patente de Invención” es necesario presentar la solicitud de patente dentro del año de la publicación o divulgación. (art. 5 Ley 24.481).-

\_\_\_\_\_  
Firma del Autor

\_\_\_\_\_  
Firma del Director de Tesis

Posadas – Misiones / AR

Lugar

.....27 /04 /2012.....

Fecha

<sup>1</sup> En caso de autorizar la publicación puede optar que la misma sea parcial o total después de un año a partir de la fecha de defensa.

<sup>2</sup> Aplicable a compromisos de índole institucional, acuerdos con terceros, etc.; esta especificación podrá ser mantenida durante un año a partir de la fecha de defensa.-

## **ANEXOS**

## ANEXO I

### Ley 13047

Sancionada el 28 de setiembre del 1947 y promulgada por decreto número 30931 del 4 de octubre del mismo año, sobre ESTATUTO DEL DOCENTE DE ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso sanciona con fuerza de Ley

#### **I. De los establecimientos**

**\*ARTICULO 1.-** Todos los establecimientos privados de enseñanza, cualquiera sea su naturaleza y organización, ajustarán sus relaciones con el Estado y con su personal, a las prescripciones de la presente Ley.

**\*ARTICULO 2.-** A los efectos de la aplicación de esta Ley, el Poder Ejecutivo llevará un registro de todos los establecimientos privados de enseñanza y de su personal, y clasificará a los establecimientos en:

- a) Adscritos a la enseñanza oficial: establecimientos privados de enseñanza primaria fiscalizados por el Consejo Nacional de Educación y de enseñanza secundaria, normal o especial, incorporados a la enseñanza oficial dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública;
- b) Libres: establecimientos privados de enseñanza secundaria, normal o especial que, siguiendo los planes y programas oficiales, no estén comprendidos en el apartado anterior;
- c) Establecimientos privados de enseñanza en general: establecimientos privados de enseñanza, directa o por correspondencia, no incluidos en los incisos a) y b).

**ARTICULO 3.-** Los establecimientos de enseñanza privada que a la fecha de la sanción de la presente Ley gocen de los beneficios de la incorporación a la enseñanza oficial dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, así como los que actúan fiscalizados por el Consejo Nacional de Educación, pasarán automáticamente a la categoría de "adscritos a la enseñanza oficial" y mantendrán tal carácter mientras cumplan las normas en vigor y las que en adelante se dicten.

**ARTICULO 4.-** En los establecimientos "adscritos a la enseñanza oficial", a cuyo sostenimiento contribuya el Estado, no se autorizarán la creación de nuevas divisiones de un mismo curso, ni la formación de nuevas secciones de un mismo grado, sin encontrarse cubiertas las existentes con el máximo de alumnos determinado por las disposiciones en vigor. Tampoco podrán autorizarse secciones anexas.

**ARTICULO 5.-** El Poder Ejecutivo reglamentará el procedimiento a seguir para el ingreso y promoción de los alumnos de los establecimientos adscritos a la enseñanza oficial, en sus distintos ciclos y etapas de los planes de estudio.

**ARTICULO 6.-** A los efectos del registro a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo establecerá un plazo no mayor de 60 días para que los establecimientos privados de enseñanza presenten la declaración documentada que se les requiera.

#### **II. - Del personal (artículos 7 al 17)**

**ARTICULO 7.-** El personal directivo, docente, docente auxiliar, administrativo, de maestría y de servicio de todos los establecimientos privados de enseñanza tienen derecho:

- a) A la estabilidad, siempre que no estuviere en condiciones de acogerse a los beneficios de la jubilación, con las excepciones que se determinan en el artículo 13 de la presente Ley;
- b) Al sueldo y salario mínimo;
- c) A la bonificación por Antigüedad;
- d) A la inamovilidad en la localidad, salvo conformidad escrita del interesado.

**ARTICULO 8.-** Para ser designado en cargos directivos o docentes, en los establecimientos "adscritos a la enseñanza oficial" se exigirá título habilitante. En aquellas localidades donde no se cuente con docentes que posean título habilitante para la enseñanza secundaria, normal o especial, se podrá autorizar la designación de maestros normales nacionales, o egresados de escuelas técnicas, según el caso, con carácter interino, los que quedarán habilitados para la enseñanza de la asignatura si en el transcurso de tres años merecieren concepto profesional favorable.

**ARTICULO 9.-** El personal será designado por los respectivos establecimientos de enseñanza y, en el caso particular de los establecimientos "adscritos a la enseñanza oficial", con aprobación de los organismos oficiales que corresponda, la que será indispensable para confirmar la designación.

**ARTICULO 10.-** Producida la vacancia de un cargo docente, el establecimiento privado deberá designar al titular dentro de un plazo no mayor de noventa días, no computándose, a este efecto, los períodos de vacaciones.

**\*ARTICULO 11.-** El personal directivo y docente de los establecimientos "adscritos a la enseñanza oficial" tendrá los mismos deberes, se ajustará a las mismas incompatibilidades y gozará de los mismos derechos establecidos para el personal de los establecimientos oficiales. En ningún caso el personal de un establecimiento adscrito podrá desempeñar cargo u horas en el establecimiento oficial al que estuviere incorporado.

**ARTICULO 12.-** Los servicios prestados en establecimientos "adscritos a la enseñanza oficial", antes o después de la sanción de la presente Ley, serán computables para optar a aquellos cargos y categorías de la enseñanza oficial que requieran antigüedad en la docencia.

**ARTICULO 13.-** El personal sólo podrá ser removido, sin derecho a preaviso ni indemnización, por causas de inconducta, mal desempeño de sus deberes o incapacidad física o mental, previa substanciación del correspondiente sumario por autoridad oficial competente, en el que se garantizará la inviolabilidad de la defensa.

**ARTICULO 14.-** En los casos de despido por causas distintas de las taxativamente enumeradas en el artículo anterior, se aplicarán las disposiciones del artículo 157 y afines de Código de Comercio. Los pagos en concepto de preaviso y/o de indemnización serán por cuenta exclusiva del establecimiento privado y, en el caso de los establecimientos "adscritos a la enseñanza oficial", no se computarán entre los gastos a cubrir con el porcentaje de sus ingresos arancelarios, a que se refiere el artículo 21.

**ARTICULO 15.-** Las sanciones y remociones decretadas por el organismo oficial pertinente no darán lugar a ninguna indemnización.

**ARTICULO 16.-** En caso de cambio de planes de estudio, supresiones de cursos, divisiones o grados, previa autorización del organismo técnico respectivo y comunicación al Consejo Gremial de Enseñanza Privada, quedarán en disponibilidad, sin goce de sueldo, los docentes del establecimiento con menor antigüedad en la asignatura o en el grado. No podrá evitarse la situación de disponibilidad de docentes mediante la quita de horas, cambios de asignatura o de turno, sin la conformidad escrita de los afectados.

**ARTICULO 17.-** Al producirse vacantes o crearse en el establecimiento nuevos cursos, divisiones o grados, los docentes en disponibilidad serán designados de acuerdo con sus títulos habilitantes, con prioridad a cualquier otro hasta recuperar la totalidad de su tarea docente.

### **III. - De los sueldos y aranceles (artículos 18 al 26)**

**ARTICULO 18.-** Se establece como sueldos mínimos los siguientes: a) Para el personal docente de los establecimientos comprendidos en el inciso a) del artículo 2, un sueldo mensual no inferior al 60% del sueldo nominal que, en igualdad de especialidad, tarea y antigüedad, perciban los docentes de los establecimientos oficiales. Los maestros de grado que presten servicios con horarios discontinuos gozarán, además, de una bonificación no menor del 30% calculada sobre el sueldo básico nominal que les corresponda; b) Para el personal directivo, docente auxiliar, administrativo, de maestranza y de servicio, de los establecimientos incluidos en el inciso a) del artículo 2, y para todo el personal de los establecimientos comprendidos en los incisos b) y c), del mismo artículo, el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, establecerá un sueldo mensual no inferior, en ningún caso, al sueldo mayor que hubiere percibido este personal durante los dos últimos años, más un 25% de aumento. Además, este personal gozará por cada tres años de servicios, a partir de los diez años de antigüedad, de una bonificación del 10% sobre el sueldo básico nominal precedentemente establecido. Los sueldos iniciales del personal de los establecimientos que se creen con posterioridad a la sanción de la presente Ley, serán fijados, oídas las partes, por el Consejo Gremial de Enseñanza Privada y gozarán de la misma bonificación prefijada, contándose los plazos desde el comienzo de sus tareas.

**ARTICULO 19.-** Los sueldos establecidos por el artículo anterior, se abonarán durante los doce meses, independientemente de un sueldo anual complementario, equivalente a una doceava parte del total de sueldos percibidos en el respectivo año calendario.

**ARTICULO 20.-** El sueldo que perciba el personal docente se entenderá, en todos los casos, como retribución por la sola prestación de los servicios específicos para que fuera designado.

**\*ARTICULO 20 BIS.-** El Estado Nacional reconoce a las provincias la facultad de incorporar a los docentes privados a sus propios sistemas previsionales en igualdad de condiciones con los docentes oficiales de su jurisdicción. Las actuales afiliaciones a los organismos nacionales se mantendrán con carácter subsidiario. A partir de la sanción de la presente ley, la Dirección Nacional de Recaudación Previsional dejará de percibir los respectivos aportes y contribuciones quedando sin efecto toda citación, actas de intimación de deudas o reclamos judiciales o administrativos por aportes o contribuciones adeudados a partir de la fecha de vigencia de las leyes provinciales correspondientes. Los pagos que se hayan efectuado hasta la fecha tanto en jurisdicción nacional como provincial quedarán

firmes, debiéndose regular las relaciones entre las cajas de ambos sistemas según lo establecido en el convenio interjurisdiccional (Decreto-Ley 9316/46).

**ARTICULO 21.-** El Consejo Gremial de Enseñanza Privada establecerá, anualmente, el porcentaje de los ingresos por aranceles de enseñanza que los establecimientos privados destinarán al pago de los sueldos de su personal. Este porcentaje no podrá ser inferior al 50% de dichos ingresos.

**ARTICULO 22.-** Para fijar los aranceles de enseñanza que los establecimientos "adscritos a la enseñanza oficial" aplicarán a sus alumnos, el Consejo Gremial de Enseñanza Privada los clasificará en tres categorías, teniendo en cuenta las características de la zona, el material didáctico de que dispongan y las comodidades que ofrezcan a sus alumnos y, antes del 1 de enero de cada año, deberá someter a la aprobación del Poder Ejecutivo las tarifas mínimas propuestas para cada categoría. Estos aranceles serán percibidos únicamente durante el período lectivo establecido por los organismos técnicos respectivos.

**ARTICULO 23.-** Los establecimientos privados de enseñanza comprendidos en los incisos b) y c) del artículo 2, comunicarán al Consejo Gremial de Enseñanza Privada los aranceles de enseñanza que fijen para sus alumnos, dentro de los 30 días de establecidos.

**\*ARTICULO 24.-** (Nota de redacción) (Derogado por L. 14.395)

**ARTICULO 25.-** A partir del 1 de enero de 1948 no se acordarán nuevas subvenciones, ni se pagarán en lo sucesivo las que hayan sido acordadas en concepto de ayuda a la enseñanza que imparten a colegios o instituciones de enseñanza privada, incluidos en el inciso a) del artículo 2. Los importes correspondientes ingresarán en la cuenta especial que se habilitará para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

**\*ARTICULO 26.-** El Consejo Gremial de Enseñanza Privada fijará anualmente el número de becas de estudio, por grado y curso, que acordará cada establecimiento adscrito subvencionado por el Estado. Estas becas serán concedidas en una proporción no menor del 10% del número de alumnos de cada curso o grado. Asimismo, a solicitud fundada de un establecimiento "adscrito a la enseñanza oficial", subvencionado por el Estado, el Consejo Gremial de Enseñanza Privada podrá autorizarlo a que exima a uno o más alumnos del pago total o parcial de los aranceles de enseñanza.

#### **IV. - Del Consejo Gremial de Enseñanza Privada (artículos 27 al 32)**

**\*ARTICULO 27.-** Créase el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, que estará integrado por doce miembros y un presidente, a saber:

- a) Cuatro representantes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (2 por la enseñanza secundaria y normal; 1 por la enseñanza técnica y 1 por la enseñanza primaria);
- b) Dos representantes de la Secretaría de Trabajo y Previsión;
- c) Dos representantes patronales de los "establecimientos adscritos a la enseñanza oficial" (1 por los establecimientos religiosos y 1 por los establecimientos laicos);
- d) Un representante patronal de los establecimientos comprendidos en los incisos b) y c) del artículo 2;

e) Tres representantes del personal (1 por los profesores, 1 por los maestros y 1 por el restante personal).

f) Dos representantes de las asociaciones de los padres de familia (uno por los establecimientos religiosos y uno por los establecimientos laicos). El presidente será designado por el Poder Ejecutivo. Los representantes a que se refieren los incisos c), d) y e), serán designados por las asociaciones gremiales correspondientes.

**ARTICULO 28.-** Es incompatible el ejercicio de una representación patronal o del personal en el Consejo Gremial de Enseñanza Privada con el ejercicio de cargos dependientes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

**ARTICULO 29.-** El presidente y los miembros del Consejo Gremial de Enseñanza Privada durarán 3 años en sus funciones y se desempeñarán con carácter honorario. Los representantes del personal comprendidos en el inciso e) del artículo 27, pasarán a revistar en disponibilidad en sus respectivos cargos, por el tiempo que dure su representación, sin que esta situación de disponibilidad interrumpa los beneficios que la presente Ley les acuerde. Sus sueldos serán abonados por el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, con cargo a sus fondos propios.

**ARTICULO 30.-** Todos los miembros del Consejo Gremial de Enseñanza Privada tendrán voz y voto, y el presidente tendrá facultad para decidir en caso de empate, sin estar obligado a pronunciarse en favor de ninguna de las propuestas en debate. Las resoluciones serán tomadas por simple mayoría y los votos serán individuales.

**ARTICULO 31.-** Son atribuciones del Consejo Gremial de Enseñanza Privada:

1. Intervenir en la fiscalización de las relaciones emergentes del contrato de empleo privado en la enseñanza y de la aplicación de la presente Ley;
2. Resolver las cuestiones relativas al sueldo, estabilidad, inamovilidad y condiciones de trabajo del personal, que no están contempladas en el presente estatuto.

**ARTICULO 32.-** De las resoluciones del Consejo Gremial de Enseñanza Privada podrá interponerse recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo.

#### **V. - De las sanciones (artículos 33 al 35)**

**\*ARTICULO 33.-** Las transgresiones a cualquiera de los artículos de esta Ley harán responsables, solidaria e ilimitadamente, a la entidad propietaria, a su representante legal o al apoderado del establecimiento y al rector o director del mismo, a quienes se aplicarán multas que oscilarán entre UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000 000.-) y CIEN MILLONES DE PESOS (\$ 100.000.000.-), sin perjuicio de la inhabilitación de los responsables y de la cancelación de la incorporación o clausura del instituto que pudiera corresponderles. El importe de la multa será destinado a integrar el aporte que el Estado Nacional tiene a su cargo para el cumplimiento de esta Ley.

**\*ARTICULO 33 BIS:** Facúltese al PODER EJECUTIVO NACIONAL a actualizar, por intermedio del MINISTERIO DE EDUCACION, los montos de las sanciones de multas tomando como base de cálculo la variación semestral registrada al 1ero de enero y al 1ero

de julio de cada año en el índice de Precios al por Mayor -Nivel General- que elabore el INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS o el organismo que lo reemplazare.

**ARTICULO 34.-** Para la imposición de las sanciones establecidas en el artículo anterior se aplicará el siguiente procedimiento:

- a) Formulada una denuncia ante el Consejo Gremial por persona, entidad gremial interesada, o funcionario de las reparticiones correspondientes, se dictará resolución disponiendo la iniciación del sumario respectivo;
- b) De la denuncia se dará traslado al imputado por el término perentorio de 10 días, haciéndole saber que dentro del mismo deberá presentar su descargo ofreciendo las pruebas que hagan a su derecho, no admitiéndose ninguna medida probatoria ofrecida con posterioridad a dicho término;
- c) La prueba ofrecida será recibida por el Consejo Gremial o por la autoridad que éste designe dentro de los 15 días de vencido el término anterior;
- d) Transcurrido el mismo, se hayan o no producido las pruebas ofrecidas, o después de vencido el término a que se refiere el inciso b) sin que se haya presentado el descargo u ofrecido pruebas, el Consejo Gremial dictará resolución dentro de los 10 días, pudiendo previamente disponer las medidas que para mejor proveer considere necesarias;
- e) En caso de que la resolución impusiere multa y ésta no se obrare dentro del término de 5 días, se dispondrá la ejecución judicial de la misma por vía de apremio, a cuyo efecto será título suficiente el testimonio auténtico de la resolución del Consejo Gremial de Enseñanza Privada;
- f) La resolución será apelable por el imputado, dentro del término de 5 días ante la Justicia del Trabajo en la Capital Federal y territorios nacionales y ante la justicia que corresponda en las provincias, conforme a las respectivas Leyes procesales, debiendo al interponer el recurso ante el Consejo Gremial de Enseñanza Privada, acreditar el pago del importe de la multa aplicada;
- g) El recurso se fundará al deducirse, no admitiéndose ante el tribunal de apelación la presentación de escrito ofreciendo pruebas. La resolución definitiva deberá dictarse dentro de los 15 días de recibidas las instrucciones.

**ARTICULO 35.-** Son nulas y sin ningún valor las cláusulas contrarias a las disposiciones de la presente Ley, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la misma. La renuncia del cargo para ser válida deberá ser ratificada por escrito ante el Consejo Gremial de Enseñanza Privada.

## **VI. - Disposiciones transitorias (artículos 36 al 42)**

**ARTICULO 36.-** El personal de los institutos privados que a la sanción de esta Ley tuviera, por lo menos, un año de Antigüedad, quedará confirmado automáticamente y no podrá ser separado de sus cargos, sino de conformidad con lo establecido en los artículos 13, 14 y 15.

**ARTICULO 37.-** En ningún caso el personal de los establecimientos privados de enseñanza perderá las ventajas de carácter económico que hubiere obtenido con anterioridad a la sanción de la presente Ley, y las modificaciones que implicaren la pérdida de las mismas hará incurrir al establecimiento en el pago de la suma que se determina para la indemnización por despido.

**ARTICULO 38.-** Los despidos o cesantías que se hubieran realizado o se realizaran entre el 1 de enero de 1947 y el 31 de diciembre de 1949, sin que mediara alguna de las causas establecidas en los artículos 13 ó 15 dará lugar al pago de triple indemnización.

**ARTICULO 39.-** El personal docente jubilado que actualmente presta servicios en establecimientos adscritos a la enseñanza oficial podrá continuar desempeñando sus tareas, de acuerdo con lo que establece esta Ley.

**ARTÍCULO 40.-** El régimen de las remuneraciones que establecen los artículos 18, 21, 24, así como las disposiciones de los artículos 22, 26 y correlativos, empezará a regir a partir del 1 de enero de 1948.

**ARTICULO 41.-** Los gastos que demande el cumplimiento de la presente Ley, se hará de rentas generales, con imputación a la misma, hasta tanto se incluyan las partidas respectivas en el presupuesto general.

**ARTICULO 42.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la sala de sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires a los 28 días del mes de setiembre, del año mil novecientos cuarenta y siete.

J.H. Quijano-Ricardo C Guardo  
Alberto Reales- L Zavalla Carbó

Registrada bajo el No 13047  
Poder Ejecutivo de la Nación  
Ministerio de Justicia e Instrucción Pública  
Decreto No 30931

Buenos Aires, 4 de octubre de 1947

Visto:

Téngase por ley de la Nación, cúmplase, comuníquese, publíquese, dése a la Dirección General del Registro Nacional y archívese.

PERON  
B. Gache Pirán

## **ANEXO II**

### **LEY 26.206**

LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL  
BUENOS AIRES, 14 DE DICIEMBRE DE 2006  
BOLETÍN OFICIAL, 28 DE DICIEMBRE DE 2006

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.

sancionan con fuerza de Ley:

### **LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL**

#### TITULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPITULO I

#### PRINCIPIOS, DERECHOS Y GARANTÍAS

**ARTICULO 1º** - La presente ley regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, conforme con las atribuciones conferidas al Honorable Congreso de la Nación en el artículo 75, incisos 17, 18 y 19, y de acuerdo con los principios que allí se establecen y los que en esta ley se determinan.

**ARTICULO 2º** - La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.

**ARTICULO 3º** - La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación.

**ARTICULO 4º** - El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.

**ARTICULO 5º** - El Estado nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales.

**ARTICULO 6º** - El Estado garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender. Son responsables de las acciones educativas el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos fijados por el artículo 4º de esta ley; los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad; y la familia, como agente natural y primario.

**ARTICULO 7º** - El Estado garantiza el acceso de todos/as los/as ciudadanos/as a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social.

**ARTICULO 8º** - La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.

**ARTICULO 9º** - El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al SEIS POR CIENTO (6%) del Producto Interno Bruto (PIB).

**ARTICULO 10.** - El Estado nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienen cualquier forma de mercantilización de la educación pública.

## CAPITULO II

### FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL

**ARTICULO 11.** - Los fines y objetivos de la política educativa nacional son:

- a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.
- b) Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores.
- c) Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural.
- d) Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana.

- e) Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.
- f) Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo.
- g) Garantizar, en el ámbito educativo, el respeto a los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Ley N° 26.061.
- h) Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.
- i) Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles.
- j) Concebir la cultura del trabajo y del esfuerzo individual y cooperativo como principio fundamental de los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- k) Desarrollar las capacidades y ofrecer oportunidades de estudio y aprendizaje necesarias para la educación a lo largo de toda la vida.
- l) Fortalecer la centralidad de la lectura y la escritura, como condiciones básicas para la educación a lo largo de toda la vida, la construcción de una ciudadanía responsable y la libre circulación del conocimiento.
- m) Desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación.
- n) Brindar a las personas con discapacidades, temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos.
- ñ) Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos/as los/as educandos/as.
- o) Comprometer a los medios masivos de comunicación a asumir mayores grados de responsabilidad ética y social por los contenidos y valores que transmiten.
- p) Brindar conocimientos y promover valores que fortalezcan la formación integral de una sexualidad responsable.
- q) Promover valores y actitudes que fortalezcan las capacidades de las personas para prevenir las adicciones y el uso indebido de drogas.

r) Brindar una formación corporal, motriz y deportiva que favorezca el desarrollo armónico de todos/as los/as educandos/as y su inserción activa en la sociedad.

s) Promover el aprendizaje de saberes científicos fundamentales para comprender y participar reflexivamente en la sociedad contemporánea.

t) Brindar una formación que estimule la creatividad, el gusto y la comprensión de las distintas manifestaciones del arte y la cultura.

u) Coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones, para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios.

v) Promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación.

## TITULO II

### EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

#### CAPITULO I

##### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTICULO 12.** - El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales.

**ARTICULO 13.** - El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social.

**ARTICULO 14.** - El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.

**ARTICULO 15.** - El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan.

**ARTICULO 16.** - La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de CINCO (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

**ARTICULO 17.** - La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende CUATRO (4) niveles -la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior, y OCHO (8) modalidades.

A los efectos de la presente ley, constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos. Son modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

Las jurisdicciones podrán definir, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen.

## CAPITULO II

### EDUCACION INICIAL

**ARTICULO 18.** - La Educación Inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los CUARENTA Y CINCO (45) días hasta los CINCO (5) años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año.

**ARTICULO 19.** - El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de CUATRO (4) años de edad.

**ARTICULO 20.** - Son objetivos de la Educación Inicial:

- a) Promover el aprendizaje y desarrollo de los/as niños/as de CUARENTA Y CINCO (45) días a CINCO (5) años de edad inclusive, como sujetos de derechos y partícipes activos/as de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad.
- b) Promover en los/as niños/as la solidaridad, confianza, cuidado, amistad y respeto a sí mismo y a los/as otros/as.

- c) Desarrollar su capacidad creativa y el placer por el conocimiento en las experiencias de aprendizaje.
- d) Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social.
- e) Desarrollar la capacidad de expresión y comunicación a través de los distintos lenguajes, verbales y no verbales: el movimiento, la música, la expresión plástica y la literatura.
- f) Favorecer la formación corporal y motriz a través de la educación física.
- g) Propiciar la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa promoviendo la comunicación y el respeto mutuo.
- h) Atender a las desigualdades educativas de origen social y familiar para favorecer una integración plena de todos/as los/as niños/as en el sistema educativo.
- i) Prevenir y atender necesidades especiales y dificultades de aprendizaje.

**ARTICULO 21.** - El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad de:

- a) Expandir los servicios de Educación Inicial.
- b) Promover y facilitar la participación de las familias en el desarrollo de las acciones destinadas al cuidado y educación de sus hijos/as.
- c) Asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población.
- d) Regular, controlar y supervisar el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de asegurar la atención, el cuidado y la educación integral de los/as niños/as.

**ARTICULO 22.** - Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley N° 26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los CUARENTA Y CINCO (45) días y los DOS (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.

**ARTICULO 23.** - Están comprendidas en la presente ley las instituciones que brinden Educación Inicial:

a) De gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales.

b) De gestión privada y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros.

**ARTICULO 24.** - La organización de la Educación Inicial tendrá las siguientes características:

a) Los Jardines Maternales atenderán a los/as niños/as desde los CUARENTA Y CINCO (45) días a los DOS (2) años de edad inclusive y los Jardines de Infantes a los/as niños/as desde los TRES (3) a los CINCO (5) años de edad inclusive.

b) En función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para la atención educativa de los/as niños/as entre los CUARENTA Y CINCO (45) días y los CINCO, (5) años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse, según lo establezca la reglamentación de la presente ley.

c) La cantidad de secciones, cobertura de edades, extensión de la jornada y servicios complementarios de salud y alimentación, serán determinados por las disposiciones reglamentarias, que respondan a las necesidades de los/as niños/as y sus familias.

d) Las certificaciones de cumplimiento de la Educación Inicial obligatoria en cualesquiera de las formas organizativas reconocidas y supervisadas por las autoridades educativas, tendrán plena validez para la inscripción en la Educación Primaria.

**ARTICULO 25.** - Las actividades pedagógicas realizadas en el nivel de Educación Inicial estarán a cargo de personal docente titulado, conforme lo establezca la normativa vigente en cada jurisdicción. Dichas actividades pedagógicas serán supervisadas por las autoridades educativas de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### CAPITULO III

#### EDUCACION PRIMARIA

**ARTICULO 26.** - La Educación Primaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a la formación de los/as niños/as a partir de los SEIS (6) años de edad.

**ARTICULO 27.** - La Educación Primaria tiene por finalidad proporcionar una formación integral, básica y común y sus objetivos son:

a) Garantizar a todos/as los/as niños/as el acceso a un conjunto de saberes comunes que les permitan participar de manera plena y acorde a su edad en la vida familiar, escolar y comunitaria.

- b) Ofrecer las condiciones necesarias para un desarrollo integral de la infancia en todas sus dimensiones.
- c) Brindar oportunidades equitativas a todos/as los/as niños/as para el aprendizaje de saberes significativos en los diversos campos del conocimiento, en especial la lengua y la comunicación, las ciencias sociales, la matemática, las ciencias naturales y el medio ambiente, las lenguas extranjeras, el arte y la cultura y la capacidad de aplicarlos en situaciones de la vida cotidiana.
- d) Generar las condiciones pedagógicas para el manejo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como para la producción y recepción crítica de los discursos mediáticos.
- e) Promover el desarrollo de una actitud de esfuerzo, trabajo y responsabilidad en el estudio y de curiosidad e interés por el aprendizaje, fortaleciendo la confianza en las propias posibilidades de aprender.
- f) Desarrollar la iniciativa individual y el trabajo en equipo y hábitos de convivencia solidaria y cooperación.
- g) Fomentar el desarrollo de la creatividad y la expresión, el placer estético y la comprensión, conocimiento y valoración de las distintas manifestaciones del arte y la cultura.
- h) Brindar una formación ética que habilite para el ejercicio de una ciudadanía responsable y permita asumir los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.
- i) Ofrecer los conocimientos y las estrategias cognitivas necesarias para continuar los estudios en la Educación Secundaria.
- j) Brindar oportunidades para una educación física que promueva la formación corporal y motriz y consolide el desarrollo armónico de todos/as los/as niños/as.
- k) Promover el juego como actividad necesaria para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social.
- l) Promover el conocimiento y los valores que permitan el desarrollo de actitudes de protección y cuidado del patrimonio cultural y el medio ambiente.

**ARTICULO 28.** - Las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley.

#### CAPITULO IV

#### EDUCACION SECUNDARIA

**ARTICULO 29.** - La Educación Secundaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria.

**ARTICULO 30.** - La Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios. Son sus objetivos:

a) Brindar una formación ética que permita a los/as estudiantes desempeñarse como sujetos conscientes de sus derechos y obligaciones, que practican el pluralismo, la cooperación y la solidaridad, que respetan los derechos humanos, rechazan todo tipo de discriminación, se preparan para el ejercicio de la ciudadanía democrática y preservan el patrimonio natural y cultural.

b) Formar sujetos responsables, que sean capaces de utilizar el conocimiento como herramienta para comprender y transformar constructivamente su entorno social, económico, ambiental y cultural, y de situarse como participantes activos/as en un mundo en permanente cambio.

c) Desarrollar y consolidar en cada estudiante las capacidades de estudio, aprendizaje e investigación, de trabajo individual y en equipo, de esfuerzo, iniciativa y responsabilidad, como condiciones necesarias para el acceso al mundo laboral, los estudios superiores y la educación a lo largo de toda la vida.

d) Desarrollar las competencias lingüísticas, orales y escritas de la lengua española y comprender y expresarse en una lengua extranjera.

e) Promover el acceso al conocimiento como saber integrado, a través de las distintas áreas y disciplinas que lo constituyen y a sus principales problemas, contenidos y métodos.

f) Desarrollar las capacidades necesarias para la comprensión y utilización inteligente y crítica de los nuevos lenguajes producidos en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación.

g) Vincular a los/as estudiantes con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología.

h) Desarrollar procesos de orientación vocacional a fin de permitir una adecuada elección profesional y ocupacional de los/as estudiantes.

i) Estimular la creación artística, la libre expresión, el placer estético y la comprensión de las distintas manifestaciones de la cultura.

j) Promover la formación corporal y motriz a través de una educación física acorde con los requerimientos del proceso de desarrollo integral de los adolescentes.

**ARTICULO 31.** - La Educación Secundaria se divide en DOS (2) ciclos: UN (1) Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y UN (1) Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

**ARTICULO 32.** - El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen:

a) La revisión de la estructura curricular de la Educación Secundaria, con el objeto de actualizarla y establecer criterios organizativos y pedagógicos comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios a nivel nacional.

b) Las alternativas de acompañamiento de la trayectoria escolar de los/as jóvenes, tales como tutores/as y coordinadores/as de curso, fortaleciendo el proceso educativo individual y/o grupal de los/as alumnos/as.

c) Un mínimo de VEINTICINCO (25) horas reloj de clase semanales.

d) La discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución.

e) La creación de espacios extracurriculares, fuera de los días y horarios de actividad escolar, para el conjunto de los/as estudiantes y jóvenes de la comunidad, orientados al desarrollo de actividades ligadas al arte, la educación física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza, la acción solidaria y la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura.

f) La inclusión de adolescentes y jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena.

g) El intercambio de estudiantes de diferentes ámbitos y contextos, así como la organización de actividades de voluntariado juvenil y proyectos educativos solidarios, para cooperar en el desarrollo comunitario, en el marco del proyecto educativo institucional.

h) La atención psicológica, psicopedagógica y médica de aquellos adolescentes y jóvenes que la necesiten, a través de la conformación de gabinetes interdisciplinarios en las escuelas y la articulación intersectorial con las distintas áreas gubernamentales de políticas sociales y otras que se consideren pertinentes.

**ARTICULO 33.** - Las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo. En este marco, podrán realizar prácticas educativas en las escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a los/as alumnos/as el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional. En todos los casos estas prácticas tendrán carácter educativo y no podrán generar ni reemplazar ningún vínculo contractual o relación laboral. Podrán participar de dichas actividades los/as alumnos/as de todas las modalidades y orientaciones de la Educación Secundaria, mayores de DIECISEIS (16) años de edad, durante el período

lectivo, por un período no mayor a SEIS (6) meses, con el acompañamiento de docentes y/o autoridades pedagógicas designadas a tal fin. En el caso de las escuelas técnicas y agrotécnicas, la vinculación de estas instituciones con el sector productivo se realizará en conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 y 16 de la Ley N° 26.058.

## CAPITULO V

### EDUCACION SUPERIOR

**ARTICULO 34.** - La Educación Superior comprende:

- a) Universidades e Institutos Universitarios, estatales o privados autorizados, en concordancia con la denominación establecida en la Ley N° 24.521.
- b) Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada.

**ARTICULO 35.** - La Educación Superior será regulada por la Ley de Educación Superior N° 24.521, la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y por las disposiciones de la presente ley en lo que respecta a los Institutos de Educación Superior.

**ARTICULO 36.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá las políticas, los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y de articulación relativos a los Institutos de Educación Superior dependientes del Estado nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**ARTICULO 37.** - El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen competencia en la planificación de la oferta de carreras y de postítulos, el diseño de planes de estudio, la gestión y asignación de recursos y la aplicación de las regulaciones específicas, relativas a los Institutos de Educación Superior bajo su dependencia.

## CAPITULO VI

### EDUCACION TECNICO PROFESIONAL

**ARTICULO 38.** - La Educación Técnico Profesional es la modalidad de la Educación Secundaria y la Educación Superior responsable de la formación de técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas y de la formación profesional. La Educación Técnico Profesional se rige por las disposiciones de la Ley N° 26.058, en concordancia con los principios, fines y objetivos de la presente ley.

Esta modalidad se implementa en las instituciones de gestión estatal o privada que cumplen con las disposiciones de la Ley N° 26.058.

## CAPITULO VII

### EDUCACION ARTISTICA

**ARTICULO 39.** - La Educación Artística comprende:

- a) La formación en distintos lenguajes artísticos para niños/as y adolescentes, en todos los niveles y modalidades.
- b) La modalidad artística orientada a la formación específica de Nivel Secundario para aquellos/as alumnos/as que opten por seguirla.
- c) La formación artística impartida en los Institutos de Educación Superior, que comprende los profesorados en los diversos lenguajes artísticos para los distintos niveles de enseñanza y las carreras artísticas específicas.

**ARTICULO 40.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizarán una educación artística de calidad para todos/as los/as alumnos/as del Sistema Educativo, que fomente y desarrolle la sensibilidad y la capacidad creativa de cada persona, en un marco de valoración y protección del patrimonio natural y cultural, material y simbólico de las diversas comunidades que integran la Nación.

**ARTICULO 41.** - Todos/as los/as alumnos/as, en el transcurso de su escolaridad obligatoria, tendrán oportunidad de desarrollar su sensibilidad y su capacidad creativa en, al menos, DOS (2) disciplinas artísticas.

En la Educación Secundaria, la modalidad artística ofrecerá una formación específica en Música, Danza, Artes Visuales, Plástica, Teatro, y otras que pudieran conformarse, admitiendo en cada caso diferentes especializaciones. La formación específica brindada en las escuelas especializadas en artes, podrá continuarse en establecimientos de nivel superior de la misma modalidad.

## CAPITULO VIII

### EDUCACION ESPECIAL

**ARTICULO 42.** - La Educación Especial es la modalidad del sistema educativo destinada a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo. La Educación Especial se rige por el principio de inclusión educativa, de acuerdo con el inciso n) del artículo 11 de esta ley. La Educación Especial brinda atención educativa en todas aquellas problemáticas específicas que no puedan ser abordadas por la educación común. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, garantizará la integración de los/as alumnos/as con discapacidades en todos los niveles y modalidades según las posibilidades de cada persona.

**ARTICULO 43.** - Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la articulación de niveles de gestión y funciones de los organismos competentes para la aplicación de la Ley N° 26.061, establecerán los procedimientos y recursos correspondientes para identificar tempranamente las necesidades educativas derivadas de la discapacidad o de trastornos en el desarrollo, con el objeto de darles la atención interdisciplinaria y educativa para lograr su inclusión desde el Nivel Inicial.

**ARTICULO 44.** - Con el propósito de asegurar el derecho a la educación, la integración escolar y favorecer la inserción social de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, las autoridades jurisdiccionales dispondrán las medidas necesarias para:

- a) Posibilitar una trayectoria educativa integral que permita el acceso a los saberes tecnológicos, artísticos y culturales.
- b) Contar con el personal especializado suficiente que trabaje en equipo con los/as docentes de la escuela común.
- c) Asegurar la cobertura de los servicios educativos especiales, el transporte, los recursos técnicos y materiales necesarios para el desarrollo del currículo escolar.
- d) Propiciar alternativas de continuidad para su formación a lo largo de toda la vida.
- e) Garantizar la accesibilidad física de todos los edificios escolares.

**ARTICULO 45.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, creará las instancias institucionales y técnicas necesarias para la orientación de la trayectoria escolar más adecuada de los/as alumnos/as con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles de la enseñanza obligatoria, así como también las normas que regirán los procesos de evaluación y certificación escolar. Asimismo, participarán en mecanismos de articulación entre ministerios y otros organismos del Estado que atienden a personas con discapacidades, temporales o permanentes, para garantizar un servicio eficiente y de mayor calidad.

## CAPITULO IX

### EDUCACION PERMANENTE DE JOVENES Y ADULTOS

**ARTICULO 46.** - La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos es la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida.

**ARTICULO 47.** - Los programas y acciones de educación para jóvenes y adultos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de las distintas jurisdicciones se articularán con acciones de otros Ministerios, particularmente los de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud, y se vincularán con el mundo de la producción y el trabajo. A tal fin, en el marco del Consejo

Federal de Educación se acordarán los mecanismos de participación de los sectores involucrados, a nivel nacional, regional y local. Asimismo, el Estado garantiza el acceso a la información y a la orientación sobre las ofertas de educación permanente y las posibilidades de acceso a las mismas.

**ARTICULO 48.** - La organización curricular e institucional de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos responderá a los siguientes objetivos y criterios:

a) Brindar una formación básica que permita adquirir conocimientos desarrollar las capacidades de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población destinataria.

b) Desarrollar la capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica y hacer efectivo su derecho a la ciudadanía democrática.

c) Mejorar su formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite su inserción laboral.

d) Incorporar en sus enfoques y contenidos básicos la equidad de género y la diversidad cultural.

e) Promover la inclusión de los/as adultos/as mayores y de las personas con discapacidades, temporales o permanentes.

f) Diseñar una estructura curricular modular basada en criterios de flexibilidad y apertura.

g) Otorgar certificaciones parciales y acreditar los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral.

h) Implementar sistemas de créditos y equivalencias que permitan y acompañen la movilidad de los/as participantes.

i) Desarrollar acciones educativas presenciales y/o a distancia, particularmente en zonas rurales o aisladas, asegurando la calidad y la igualdad de sus resultados.

j) Promover la participación de los/as docentes y estudiantes en el desarrollo del proyecto educativo, así como la vinculación con la comunidad local y con los sectores laborales o sociales de pertenencia de los/as estudiantes.

k) Promover el acceso al conocimiento y manejo de nuevas tecnologías.

## CAPITULO X

### EDUCACIÓN RURAL

**ARTICULO 49.** - La Educación Rural es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria destinada a garantizar el cumplimiento

de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales. Se implementa en las escuelas que son definidas como rurales según criterios consensuados entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las provincias, en el marco del Consejo Federal de Educación.

**ARTICULO 50.** - Son objetivos de la Educación Rural:

- a) Garantizar el acceso a los saberes postulados para el conjunto del sistema a través de propuestas pedagógicas flexibles que fortalezcan el vínculo con las identidades culturales y las actividades productivas locales.
- b) Promover diseños institucionales que permitan a los/as alumnos/as mantener los vínculos con su núcleo familiar y su medio local de pertenencia, durante el proceso educativo, garantizando la necesaria coordinación y articulación del sistema dentro de cada provincia y entre las diferentes jurisdicciones.
- c) Permitir modelos de organización escolar adecuados a cada contexto, tales como agrupamientos de instituciones, salas plurigrados y grupos multiedad, instituciones que abarquen varios niveles en una misma unidad educativa, escuelas de alternancia, escuelas itinerantes u otras, que garanticen el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la continuidad de los estudios en los diferentes ciclos, niveles y modalidades del sistema educativo, atendiendo asimismo las necesidades educativas de la población rural migrante.
- d) Promover la igualdad de oportunidades y posibilidades asegurando la equidad de género.

**ARTICULO 51.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, es responsable de definir las medidas necesarias para que los servicios educativos brindados en zonas rurales alcancen niveles de calidad equivalente a los urbanos. Los criterios generales que deben orientar dichas medidas son:

- a) Instrumentar programas especiales de becas para garantizar la igualdad de posibilidades.
- b) Asegurar el funcionamiento de comedores escolares y otros servicios asistenciales que resulten necesarios a la comunidad.
- c) Integrar redes intersectoriales de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y agencias de extensión a fin de coordinar la cooperación y el apoyo de los diferentes sectores para expandir y garantizar las oportunidades y posibilidades educativas de los alumnos.
- d) Organizar servicios de educación no formal que contribuyan a la capacitación laboral y la promoción cultural de la población rural, atendiendo especialmente la condición de las mujeres.
- e) Proveer los recursos pedagógicos y materiales necesarios para la escolarización de los/as alumnos/as y estudiantes del medio rural tales como textos, equipamiento informático,

televisión educativa, instalaciones y equipamiento para la educación física y la práctica deportiva, comedores escolares, residencias y transporte, entre otros.

## CAPITULO XI

### EDUCACION INTERCULTURAL BILINGÜE

**ARTICULO 52.** - La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la Educación Intercultural Bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.

**ARTICULO 53.** - Para favorecer el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, el Estado será responsable de:

- a) Crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe.
- b) Garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.
- c) Impulsar la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas, que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica.
- d) Promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- e) Propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales.

**ARTICULO 54.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá contenidos curriculares comunes que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país, permitiendo a los/as alumnos/as valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad.

## CAPITULO XII

### EDUCACION EN CONTEXTOS DE PRIVACION DE LIBERTAD

**ARTICULO 55.** - La Educación en Contextos de Privación de Libertad es la modalidad del sistema educativo destinada a garantizar el derecho a la educación de todas las personas privadas de libertad, para promover su formación integral y desarrollo pleno. El ejercicio de este derecho no admite limitación ni discriminación alguna vinculada a la situación de encierro, y será puesto en conocimiento de todas las personas privadas de libertad, en forma fehaciente, desde el momento de su ingreso a la institución.

**ARTICULO 56.** - Son objetivos de esta modalidad:

- a) Garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a todas las personas privadas de libertad dentro de las instituciones de encierro o fuera de ellas cuando las condiciones de detención lo permitieran.
- b) Ofrecer formación técnico profesional, en todos los niveles y modalidades, a las personas privadas de libertad.
- c) Favorecer el acceso y permanencia en la Educación Superior y un sistema gratuito de educación a distancia.
- d) Asegurar alternativas de educación no formal y apoyar las iniciativas educativas que formulen las personas privadas de libertad.
- e) Desarrollar propuestas destinadas a estimular la creación artística y la participación en diferentes manifestaciones culturales, así como en actividades de educación física y deportiva.
- f) Brindar información permanente sobre las ofertas educativas y culturales existentes.
- g) Contribuir a la inclusión social de las personas privadas de libertad a través del acceso al sistema educativo y a la vida cultural.

**ARTICULO 57.** - Para asegurar la educación de todas las personas privadas de libertad el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología acordará y coordinará acciones, estrategias y mecanismos necesarios con las autoridades nacionales y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con institutos de educación superior y con universidades. Corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sus equivalentes provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como a los organismos responsables de las instituciones en que se encuentran niños/as y adolescentes privados de libertad, adoptar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo.

**ARTICULO 58.** - Los sistemas educativos jurisdiccionales ofrecerán atención educativa de nivel inicial destinada a los/as niños/as de CUARENTA Y CINCO (45) días a CUATRO (4) años de edad, nacidos/as y/o criados/as en estos contextos, a través de jardines maternos o de infantes, así como otras actividades educativas y recreativas dentro y fuera de las unidades penitenciarias.

**ARTICULO 59.** - Todos/as los/as niños/as y adolescentes que se encuentren privados de libertad en instituciones de régimen cerrado según lo establecido por el artículo 19 de la

Ley N° 26.061, tendrán derecho al acceso, permanencia y tránsito en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Las formas de implementación de este derecho responderán a criterios de flexibilidad y calidad que aseguren resultados equivalentes a los de la educación común.

### CAPITULO XIII

#### EDUCACION DOMICILIARIA Y HOSPITALARIA

**ARTICULO 60.** - La educación domiciliaria y hospitalaria es la modalidad del sistema educativo en los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, destinada a garantizar el derecho a la educación de los/as alumnos/as que, por razones de salud, se ven imposibilitados/as de asistir con regularidad a una institución educativa en los niveles de la educación obligatoria por períodos de TREINTA (30) días corridos o más.

**ARTICULO 61.** - El objetivo de esta modalidad es garantizar la igualdad de oportunidades a los/as alumnos/as, permitiendo la continuidad de sus estudios y su reinserción en el sistema común, cuando ello sea posible.

### TITULO III

#### EDUCACIÓN DE GESTIÓN PRIVADA

**ARTICULO 62.** - Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes.

**ARTICULO 63.** - Tendrán derecho a prestar estos servicios la Iglesia Católica, las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, cooperativas, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y las personas físicas. Estos agentes tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

a) Derechos: crear, administrar y sostener establecimientos educativos; matricular, evaluar y emitir certificados y títulos con validez nacional; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; formular planes y programas de estudio; aprobar el proyecto educativo institucional de acuerdo con su ideario y participar del planeamiento educativo.

b) Obligaciones: Cumplir con la normativa y los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad; brindar toda la información necesaria para la supervisión pedagógica y el control contable y laboral por parte del Estado.

**ARTICULO 64.** - Los/las docentes de las instituciones de educación de gestión privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/las docentes de instituciones de gestión estatal, conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente, y deberán poseer títulos reconocidos oficialmente.

**ARTICULO 65.** - La asignación de aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca.

**ARTICULO 66.** - Las entidades representativas de las instituciones educativas de gestión privada participarán del Consejo de Políticas Educativas del Consejo Federal de Educación, de acuerdo con el artículo 119, inciso a) de la presente ley.

#### TITULO IV

#### LOS/AS DOCENTES Y SU FORMACIÓN

#### CAPITULO I

#### DERECHOS Y OBLIGACIONES

**ARTICULO 67.** - Los/as docentes de todo el sistema educativo tendrán los siguientes derechos y obligaciones, sin perjuicio de los que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral general y específica:

Derechos:

- a) Al desempeño en cualquier jurisdicción, mediante la acreditación de los títulos y certificaciones, de acuerdo con la normativa vigente.
- b) A la capacitación y actualización integral, gratuita y en servicio, a lo largo de toda su carrera.
- c) Al ejercicio de la docencia sobre la base de la libertad de cátedra y la libertad de enseñanza, en el marco de los principios establecidos por la Constitución Nacional y las disposiciones de esta ley.
- d) A la activa participación en la elaboración e implementación del proyecto institucional de la escuela.
- e) Al desarrollo de sus tareas en condiciones dignas de seguridad e higiene.
- f) Al mantenimiento de su estabilidad en el cargo en tanto su desempeño sea satisfactorio de conformidad con la normativa vigente.
- g) A los beneficios de la seguridad social, jubilación, seguros y obra social.
- h) A un salario digno.

- i) A participar en el Gobierno de la educación por sí y/o a través de sus representantes.
- j) Al acceso a programas de salud laboral y prevención de las enfermedades profesionales.
- k) Al acceso a los cargos por concurso de antecedentes y oposición, conforme a lo establecido en la legislación vigente para las instituciones de gestión estatal.
- l) A la negociación colectiva nacional y jurisdiccional.
- m) A la libre asociación y al respeto integral de todos sus derechos como ciudadano/a.

Obligaciones:

- a) A respetar y hacer respetar los principios constitucionales, las disposiciones de la presente ley, la normativa institucional y la que regula la tarea docente.
- b) A cumplir con los lineamientos de la política educativa de la Nación y de la respectiva jurisdicción y con los diseños curriculares de cada uno de los niveles y modalidades.
- c) A capacitarse y actualizarse en forma permanente.
- d) A ejercer su trabajo de manera idónea y responsable.
- e) A proteger y garantizar los derechos de los/as niños/as y adolescentes que se encuentren bajo su responsabilidad, en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 26.061.
- f) A respetar la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa.

**ARTICULO 68.** - El personal administrativo, técnico, auxiliar, social, de la salud y de servicio es parte integrante de la comunidad educativa y su misión principal será contribuir a asegurar el funcionamiento de las instituciones educativas y de los servicios de la educación, conforme los derechos y obligaciones establecidos en sus respectivos estatutos.

**ARTICULO 69.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. La carrera docente admitirá al menos DOS (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional.

A los efectos de la elaboración de dichos criterios, se instrumentarán los mecanismos de consulta que permitan la participación de los/as representantes de las organizaciones gremiales y entidades profesionales docentes y de otros organismos competentes del Poder Ejecutivo nacional.

**ARTICULO 70.** - No podrá incorporarse a la carrera docente quien haya sido condenado/a por delito de lesa humanidad, o haya incurrido en actos de fuerza contra el orden

institucional y el sistema democrático, conforme a lo previsto en el artículo 36 de la Constitución Nacional y el Título X del Libro Segundo del Código Penal, aun cuando se hubieren beneficiado por el indulto o la conmutación de la pena.

## CAPITULO II

### LA FORMACIÓN DOCENTE

**ARTICULO 71.** - La formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa. Promoverá la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as.

**ARTICULO 72.** - La formación docente es parte constitutiva del nivel de Educación Superior y tiene como funciones, entre otras, la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa.

**ARTICULO 73.** - La política nacional de formación docente tiene los siguientes objetivos:

- a) Jerarquizar y revalorizar la formación docente, como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación.
- b) Desarrollar las capacidades y los conocimientos necesarios para el trabajo docente en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo de acuerdo a las orientaciones de la presente ley.
- e) Incentivar la investigación y la innovación educativa vinculadas con las tareas de enseñanza, la experimentación y sistematización de propuestas que aporten a la reflexión sobre la práctica y a la renovación de las experiencias escolares.
- d) Ofrecer diversidad de propuestas y dispositivos de formación posterior a la formación inicial que fortalezcan el desarrollo profesional de los/as docentes en todos los niveles y modalidades de enseñanza.
- e) Articular la continuidad de estudios en las instituciones universitarias.
- f) Planificar y desarrollar el sistema de formación docente inicial y continua.
- g) Acreditar instituciones, carreras y trayectos formativos que habiliten para el ejercicio de la docencia.
- h) Coordinar y articular acciones de cooperación académica e institucional entre los institutos de educación superior de formación docente, las instituciones universitarias y otras instituciones de investigación educativa.

i) Otorgar validez nacional a los títulos y las certificaciones para el ejercicio de la docencia en los diferentes niveles y modalidades del sistema.

**ARTICULO 74.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación acordarán:

- a) Las políticas y los planes de formación docente inicial.
- b) Los lineamientos para la organización y administración del sistema y los parámetros de calidad que orienten los diseños curriculares.
- c) Las acciones que garanticen el derecho a la formación continua a todos/as los/as docentes del país, en todos los niveles y modalidades, así como la gratuidad de la oferta estatal de capacitación.

**ARTICULO 75.** - La formación docente se estructura en DOS (2) ciclos:

- a) Una formación básica común, centrada en los fundamentos de la profesión docente y el conocimiento y reflexión de la realidad educativa y,
- b) Una formación especializada, para la enseñanza de los contenidos curriculares de cada nivel y modalidad.

La formación docente para el Nivel Inicial y Primario tendrá CUATRO (4) años de duración y se introducirán formas de residencia, según las definiciones establecidas por cada jurisdicción y de acuerdo con la reglamentación de la presente ley. Asimismo, el desarrollo de prácticas docentes de estudios a distancia deberá realizarse de manera presencial.

**ARTICULO 76.** - Créase en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología el Instituto Nacional de Formación Docente como organismo responsable de:

- a) Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua.
- b) Impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo.
- c) Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley N° 24.521.
- d) Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua.
- e) Coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua.

f) Desarrollar planes, programas y materiales para la formación docente inicial y continua y para las carreras de áreas socio humanísticas y artísticas.

g) Instrumentar un fondo de incentivo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema formador de docentes.

h) Impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación.

i) Impulsar acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional.

**ARTICULO 77.** - El Instituto Nacional de Formación Docente contará con la asistencia y asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Consejo Federal de Educación, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico.

**ARTICULO 78.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones.

## TITULO V

### POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD EDUCATIVA

**ARTICULO 79.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación.

**ARTICULO 80.** - Las políticas de promoción de la igualdad educativa deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable.

**ARTICULO 81.** - Las autoridades jurisdiccionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte, en concordancia con el artículo 17 de la Ley N° 26.061. Las escuelas contarán con salas de lactancia. En caso de necesidad, las autoridades

jurisdiccionales podrán incluir a las alumnas madres en condición de pre y posparto en la modalidad de educación domiciliaria y hospitalaria.

**ARTICULO 82.** - Las autoridades educativas competentes participarán del desarrollo de sistemas locales de protección integral de derechos establecidos por la Ley N° 26.061, junto con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales y otras organizaciones sociales. Promoverán la inclusión de niños/as no escolarizados/as en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plenos. Asimismo, participarán de las acciones preventivas para la erradicación efectiva del trabajo infantil que implementen los organismos competentes.

**ARTICULO 83.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales diseñarán estrategias para que los/as docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable, para impulsar una mejora en los niveles de aprendizaje y promoción de los/as alumnos/as sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral.

## TITULO VI

### LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

#### CAPITULO I

##### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTICULO 84.** - El Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural.

**ARTICULO 85.** - Para asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional y garantizar la validez nacional de los títulos correspondientes, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación:

- a) Definirá estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria.
- b) Establecerá mecanismos de renovación periódica total o parcial de dichos contenidos curriculares comunes. Para esta tarea contará con la contribución del Consejo de Actualización Curricular previsto en el artículo 119 inciso c) de esta ley.
- c) Asegurará el mejoramiento de la formación inicial y continua de los/as docentes como factor clave de la calidad de la educación, conforme a lo establecido en los artículos 71 a 78 de la presente ley.

d) Implementará una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación, conforme a lo establecido en los artículos 94 a 97 de la presente ley.

e) Estimulará procesos de innovación y experimentación educativa.

f) Dotará a todas las escuelas de los recursos materiales necesarios para garantizar una educación de calidad, tales como la infraestructura, los equipamientos científicos y tecnológicos, de educación física y deportiva, bibliotecas y otros materiales pedagógicos, priorizando aquéllas que atienden a alumnos/as en situaciones sociales más desfavorecidas, conforme a lo establecido en los artículos 79 a 83 de la presente ley.

**ARTICULO 86.** - Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecerán contenidos curriculares acordes a sus realidades sociales, culturales y productivas, y promoverán la definición de proyectos institucionales que permitan a las instituciones educativas postular sus propios desarrollos curriculares, en el marco de los objetivos y pautas comunes definidas por esta ley.

## CAPITULO II

### DISPOSICIONES ESPECIFICAS

**ARTICULO 87.** - La enseñanza de al menos un idioma extranjero será obligatoria en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país. Las estrategias y los plazos de implementación de esta disposición serán fijados por resoluciones del Consejo Federal de Educación.

**ARTICULO 88.** - El acceso y dominio de las tecnologías de la información y la comunicación formarán parte de los contenidos curriculares indispensables para la inclusión en la sociedad del conocimiento.

**ARTICULO 89.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, dispondrá las medidas necesarias para proveer la educación ambiental en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, con la finalidad de promover valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado y la protección de la diversidad biológica; que propendan a la preservación de los recursos naturales y a su utilización sostenible y que mejoren la calidad de vida de la población. A tal efecto se definirán en dicho ámbito institucional, utilizando el mecanismo de coordinación que establece el artículo 15 de la Ley N° 25.675, las políticas y estrategias destinadas a incluir la educación ambiental en los contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritario, así como a capacitar a los/as docentes en esta temática.

**ARTICULO 90.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología promoverá, a través del Consejo Federal de Educación, la incorporación de los principios y valores del cooperativismo y del mutualismo en los procesos de enseñanza-aprendizaje y la capacitación docente correspondiente, en concordancia con los principios y valores

establecidos en la Ley N° 16.583 y sus reglamentaciones. Asimismo, se promoverá el cooperativismo y el mutualismo escolar.

**ARTICULO 91.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fortalecerá las bibliotecas escolares existentes y asegurará su creación y adecuado funcionamiento en aquellos establecimientos que carezcan de las mismas. Asimismo, implementará planes y programas permanentes de promoción del libro y la lectura.

**ARTICULO 92.** - Formarán parte de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones:

a) El fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, particularmente de la región del MERCOSUR, en el marco de la construcción de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad.

b) La causa de la recuperación de nuestras Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, de acuerdo con lo prescripto en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional.

c) El ejercicio y construcción de la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional y terminaron instaurando el terrorismo de Estado, con el objeto de generar en los/as alumnos/as reflexiones y sentimientos democráticos y de defensa del Estado de Derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos, en concordancia con lo dispuesto por la Ley N° 25.633.

d) El conocimiento de los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley N° 26.061.

e) El conocimiento de la diversidad cultural de los pueblos indígenas y sus derechos, en concordancia con el artículo 54 de la presente ley.

f) Los contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, con rango constitucional, y las Leyes N° 24.632 y N° 26.171.

**ARTICULO 93.** - Las autoridades educativas jurisdiccionales organizarán o facilitarán el diseño de programas para la identificación, evaluación temprana, seguimiento y orientación de los/as alumnos/as con capacidades o talentos especiales y la flexibilización o ampliación del proceso de escolarización.

### CAPITULO III

#### INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

**ARTICULO 94.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información

y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.

**ARTICULO 95.** - Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación.

**ARTICULO 96.** - La política de información y evaluación se concertará en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad. Asimismo, apoyará y facilitará la autoevaluación de las unidades educativas con la participación de los/as docentes y otros/as integrantes de la comunidad educativa.

**ARTICULO 97.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.

**ARTICULO 98.** - Créase el Consejo Nacional de Calidad de la Educación, en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, como órgano de asesoramiento especializado, que estará integrado por miembros de la comunidad académica y científica de reconocida trayectoria en la materia, representantes de dicho Ministerio, del Consejo Federal de Educación, del Congreso Nacional, de las organizaciones del trabajo y la producción, y de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional.

Tendrá por funciones:

- a) Proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del Sistema Educativo Nacional.
- b) Participar en el seguimiento de los procesos de evaluación del Sistema Educativo Nacional, y emitir opinión técnica al respecto.
- c) Elevar al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología propuestas y estudios destinados a mejorar la calidad de la educación nacional y la equidad en la asignación de recursos.
- d) Participar en la difusión y utilización de la información generada por dichos procesos.

e) Asesorar al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología con respecto a la participación en operativos internacionales de evaluación.

**ARTICULO 99.** - El Poder Ejecutivo nacional, a propuesta del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, elevará anualmente un informe al Honorable Congreso de la Nación dando cuenta de la información relevada y de los resultados de las evaluaciones realizadas conforme a las variables estipuladas en el artículo 95 de la presente, y de las acciones desarrolladas y políticas a ejecutar para alcanzar los objetivos postulados en esta ley.

## TITULO VII

### EDUCACIÓN, NUEVAS TECNOLOGÍAS

#### Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

**ARTICULO 100.** - El Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, fijará la política y desarrollará opciones educativas basadas en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social, que colaboren con el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente ley.

**ARTICULO 101.** - Reconócese a Educ.ar Sociedad del Estado como el organismo responsable del desarrollo de los contenidos del Portal Educativo creado en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, o bajo cualquier otro dominio que pueda reemplazarlo en el futuro. A tal efecto, Educ.ar Sociedad del Estado podrá elaborar, desarrollar, contratar, administrar, calificar y evaluar contenidos propios y de terceros que sean incluidos en el Portal Educativo, de acuerdo con los lineamientos respectivos que apruebe su directorio y/o le instruya dicho Ministerio.

**ARTICULO 102.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología encargará a Educ.ar Sociedad del Estado, a través de la serial educativa "Encuentro" u otras que pudieran generarse en el futuro, la realización de actividades de producción y emisión de programas de televisión educativa y multimedial destinados a fortalecer y complementar las estrategias nacionales de equidad y mejoramiento de la calidad de la educación, en el marco de las políticas generales del Ministerio. Dicha programación estará dirigida a:

a) Los/as docentes de todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, con fines de capacitación y actualización profesional.

b) Los/as alumnos/as, con el objeto de enriquecer el trabajo en el aula con metodologías innovadoras y como espacio de búsqueda y ampliación de los contenidos curriculares desarrollados en las clases.

c) Los/as adultos/as y jóvenes que están fuera del sistema educativo, a través de propuestas de formación profesional y técnica, alfabetización y finalización de la Educación Primaria y Secundaria, con el objeto de incorporar, mediante la aplicación de nuevos procesos educativos, a sectores sociales excluidos.

d) La población en general mediante la emisión de contenidos culturales, educativos y de divulgación científica, así como también cursos de idiomas en formato de educación a distancia.

**ARTICULO 103.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología creará un Consejo Consultivo constituido por representantes de los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, de los organismos representativos de los anunciantes publicitarios y del Consejo Federal de Educación, con el objeto de promover mayores niveles de responsabilidad y compromiso de los medios masivos de comunicación con la tarea educativa de niños/as y jóvenes.

## TITULO VIII

### EDUCACION A DISTANCIA

**ARTICULO 104.** - La Educación a Distancia es una opción pedagógica y didáctica aplicable a distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, que coadyuva al logro de los objetivos de la política educativa y puede integrarse tanto a la educación formal como a la educación no formal.

**ARTICULO 105.** - A los efectos de esta ley, la educación a distancia se define como la opción pedagógica y didáctica donde la relación docente-alumno se encuentra separada en el tiempo y/o en el espacio, durante todo o gran parte del proceso educativo, en el marco de una estrategia pedagógica integral que utiliza soportes materiales y recursos tecnológicos diseñados especialmente para que los/as alumnos/as alcancen los objetivos de la propuesta educativa.

**ARTICULO 106.** - Quedan comprendidos en la denominación Educación a Distancia los estudios conocidos como educación semipresencial, educación asistida, educación abierta, educación virtual y cualquiera que reúna las características indicadas precedentemente.

**ARTICULO 107.** - La Educación a Distancia deberá ajustarse a las prescripciones de la presente ley, a la normativa nacional, federal y jurisdiccional vigente en la materia, y a los procedimientos de control que emanen de los distintos niveles del Estado.

**ARTICULO 108.** - El Estado nacional y las jurisdicciones, en el marco del Consejo Federal de Educación, diseñarán estrategias de educación a distancia orientadas a favorecer su desarrollo con los máximos niveles de calidad y pertinencia y definirán los mecanismos de regulación correspondientes.

**ARTICULO 109.** - Los estudios a distancia como alternativa para jóvenes y adultos sólo pueden impartirse a partir de los DIECIOCHO (18) años de edad. Para la modalidad rural y conforme a las decisiones jurisdiccionales, los estudios a distancia podrán ser implementados a partir del Ciclo Orientado del Nivel Secundario.

**ARTICULO 110.** - La validez nacional de títulos y certificaciones de estudios a distancia se ajustará a la normativa del Consejo Federal de Educación y a los circuitos de control, supervisión y evaluación específicos, a cargo de la Comisión Federal de Registro y

Evaluación Permanente de las ofertas de Educación a Distancia y en concordancia con la normativa vigente.

**ARTICULO111.** - Las autoridades educativas deberán supervisar la veracidad de la información difundida desde las instituciones, la estricta coincidencia entre dicha información y la propuesta autorizada e implementada y el cumplimiento de la normativa federal y jurisdiccional correspondiente.

## TITULO IX

### EDUCACIÓN NO FORMAL

**ARTICULO112.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promoverán propuestas de Educación no Formal destinadas a cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Desarrollar programas y acciones educativas que den respuesta a los requerimientos y necesidades de capacitación y reconversión productiva y laboral, la promoción comunitaria, la animación sociocultural y el mejoramiento de las condiciones de vida.
- b) Organizar centros culturales para niños/as y jóvenes con la finalidad de desarrollar capacidades expresivas, lúdicas y de investigación mediante programas no escolarizados de actividades vinculadas con el arte, la cultura, la ciencia, la tecnología y el deporte.
- c) Implementar estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social y de salud para atender integralmente a los/as niños/as entre los CUARENTA Y CINCO (45) días y los DOS (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.
- d) Coordinar acciones con instituciones públicas o privadas y organizaciones no gubernamentales, comunitarias y sociales para desarrollar actividades formativas complementarias de la educación formal.
- e) Lograr el máximo aprovechamiento de las capacidades y recursos educativos de la comunidad en los planos de la cultura, el arte, el deporte, la investigación científica y tecnológica.
- f) Coordinar acciones educativas y formativas con los medios masivos de comunicación social.

## TITULO X

### GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

#### CAPITULO I

##### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTICULO113.** - El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los Poderes Ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación.

**ARTICULO114.** - El Gobierno y Administración del Sistema Educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, conforme a los criterios constitucionales de unidad nacional y federalismo.

## CAPITULO II

### EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**ARTICULO115.** - El Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, será autoridad de aplicación de la presente ley. Serán sus funciones:

- a) Fijar las políticas y estrategias educativas, conforme a los procedimientos de participación y consulta de la presente ley.
- b) Asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la presente ley para el Sistema Educativo Nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos. En caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los aludidos principios, fines y objetivos, someterá la cuestión al dictamen del Consejo Federal de Educación de conformidad con el artículo 118 de la presente ley.
- c) Fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquellas emanadas de la presente ley.
- d) Desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de Educación Superior y otros centros académicos.
- e) Contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo.
- f) Declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio, conforme a lo establecido por el artículo 2° de la presente ley. Esta decisión y las medidas que se instrumenten deberán contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación, y serán comunicadas al Poder Legislativo nacional.
- g) Dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 85 de la presente ley y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios.

h) Dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.

i) Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del MERCOSUR.

### CAPITULO III

#### EL CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN

**ARTICULO116.** - Créase el Consejo Federal de Educación, organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Estará presidido por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y TRES (3) representantes del Consejo de Universidades, según lo establecido en la Ley N° 24.521.

**ARTICULO117.** - Los órganos que integran el Consejo Federal de Educación son:

a) La Asamblea Federal es el órgano superior del Consejo. Estará integrada por el/la ministro del área del Poder Ejecutivo nacional como presidente, por los/as ministros o responsables del área educativa de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y TRES (3) representantes del Consejo de Universidades.

En las reuniones participarán con voz y sin voto DOS (2) representantes por cada una de las Comisiones de Educación de las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, uno por la mayoría y otro por la primera minoría.

b) El Comité Ejecutivo ejercerá sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal. Estará presidido por el ministro del área del Poder Ejecutivo nacional e integrado por los/as miembros representantes de las regiones que lo componen, designados por la Asamblea Federal cada DOS (2) años. A efectos de garantizar mayor participación según el tipo de decisiones que se consideren, podrá convocarse al Comité Ejecutivo ampliado, integrado por las autoridades educativas jurisdiccionales que se requieran.

c) La Secretaría General tendrá la misión de conducir y coordinar las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal y el Comité Ejecutivo. Su titular ejercerá asimismo las funciones de Coordinador Federal de la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia y de la implementación, durante su vigencia, del Fondo Nacional de Incentivo Docente y del Programa de Compensación Salarial Docente, conforme a la Ley N° 26.075. Será designado cada DOS (2) años por la Asamblea Federal.

**ARTICULO118.** - Las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos casos. En cuanto a las resoluciones que

se refieran a transferencias de partidas del presupuesto nacional, registrarán los mecanismos de supervisión y control establecidos por la Ley N° 26.075.

**ARTICULO119.** - El Consejo Federal de Educación contará con el apoyo de los siguientes Consejos Consultivos, cuyas opiniones y propuestas serán de carácter público:

a) El Consejo de Políticas Educativas, cuya misión principal es analizar y proponer cuestiones prioritarias a ser consideradas en la elaboración de las políticas que surjan de la implementación de la presente ley.

Está integrado por representantes de la Academia Nacional de Educación, representantes de las organizaciones gremiales docentes con personería nacional, de las entidades representativas de la Educación de gestión privada, representantes del Consejo de Universidades, de las organizaciones sociales vinculadas con la educación, y autoridades educativas del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación. La Asamblea Federal podrá invitar a personas u organizaciones a participar de sesiones del Consejo de Políticas Educativas para ampliar el análisis de temas de su agenda.

b) El Consejo Económico y Social, participará en aquellas discusiones relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción. Está integrado por representantes de organizaciones empresariales, de organizaciones de trabajadores, de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones socio productivas de reconocida trayectoria nacional y autoridades educativas del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación.

c) El Consejo de Actualización Curricular, a cargo de proponer innovaciones en los contenidos curriculares comunes. Estará conformado por personalidades calificadas de la cultura, la ciencia, la técnica y el mundo del trabajo y la producción, designadas por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología en acuerdo con el Consejo Federal de Educación.

**ARTICULO120.** - La Asamblea Federal realizará como mínimo UNA (1) vez al año el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de la presente ley. Asimismo, convocará como mínimo DOS (2) veces al año a representantes de organizaciones gremiales docentes con personería nacional para considerar agendas definidas de común acuerdo.

#### CAPITULO IV

#### LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DE LAS PROVINCIAS

#### Y LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

**ARTICULO121.** - Los Gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento del mandato constitucional, deben:

a) Asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial. Cumplir y hacer cumplir la presente ley, adecuando la legislación jurisdiccional y disponiendo las medidas necesarias para su implementación;

- b) Ser responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales.
- c) Aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación.
- d) Organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal.
- e) Autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social, conforme a los criterios establecidos en el artículo 65 de esta ley.
- f) Aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional.
- g) Expedir títulos y certificaciones de estudios.

## CAPITULO V

### LA INSTITUCION EDUCATIVA

**ARTICULO122.** - La institución educativa es la unidad pedagógica del sistema responsable de los procesos de enseñanza-aprendizaje destinados al logro de los objetivos establecidos por esta ley. Para ello, favorece y articula la participación de los distintos actores que constituyen la comunidad educativa: directivos, docentes, padres, madres y/o tutores/as, alumnos/as, ex alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia, profesionales de los equipos de apoyo que garantizan el carácter integral de la educación, cooperadoras escolares y otras organizaciones vinculadas a la institución.

**ARTICULO123.** - El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones dispongan la organización de las instituciones educativas de acuerdo a los siguientes criterios generales, que se adecuarán a los niveles y modalidades:

- a) Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente.
- b) Promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los/as alumnos/as en la experiencia escolar.
- c) Adoptar el principio de no discriminación en el acceso y trayectoria educativa de los/as alumnos/as.
- d) Brindar a los equipos docentes la posibilidad de contar con espacios institucionales destinados a elaborar sus proyectos educativos comunes.

- e) Promover la creación de espacios de articulación entre las instituciones del mismo nivel educativo y de distintos niveles educativos de una misma zona.
- f) Promover la vinculación intersectorial e interinstitucional con las áreas que se consideren pertinentes, a fin de asegurar la provisión de servicios sociales, psicológicos, psicopedagógicos y médicos que garanticen condiciones adecuadas para el aprendizaje.
- g) Desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión.
- h) Realizar adecuaciones curriculares, en el marco de los lineamientos curriculares jurisdiccionales y federales, para responder a las particularidades y necesidades de su alumnado y su entorno.
- i) Definir su código de convivencia.
- j) Desarrollar prácticas de mediación que contribuyan a la resolución pacífica de conflictos.
- k) Promover iniciativas en el ámbito de la experimentación y de la investigación pedagógica.
- l) Mantener vínculos regulares y sistemáticos con el medio local, desarrollar actividades de extensión, tales como las acciones de aprendizaje-servicio, y promover la creación de redes que fortalezcan la cohesión comunitaria e intervengan frente a la diversidad de situaciones que presenten los/as alumnos/as y sus familias.
- m) Promover la participación de la comunidad a través de la cooperación escolar en todos los establecimientos educativos de gestión estatal.
- n) Favorecer el uso de las instalaciones escolares para actividades recreativas, expresivas y comunitarias.
- ñ) Promover experiencias educativas fuera del ámbito escolar, con el fin de permitir a los/as estudiantes conocer la cultura nacional, experimentar actividades físicas y deportivas en ambientes urbanos y naturales y tener acceso a las actividades culturales de su localidad y otras.

**ARTICULO124.** - Los institutos de educación superior tendrán una gestión democrática, a través de organismos colegiados, que favorezcan la participación de los/as docentes y de los/as estudiantes en el gobierno de la institución y mayores grados de decisión en el diseño e implementación de su proyecto institucional.

## CAPITULO VI

### DERECHOS Y DEBERES DE LOS/AS ALUMNOS/AS

**ARTICULO125.** - Todos/as los/as alumnos/as tienen los mismos derechos y deberes, sin más distinciones que las derivadas de su edad, del nivel educativo o modalidad que estén cursando o de las que se establezcan por leyes especiales.

**ARTICULO126.** - Los/as alumnos/as tienen derecho a:

a) Una educación integral e igualitaria en términos de calidad y cantidad, que contribuya al desarrollo de su personalidad, posibilite la adquisición de conocimientos, habilidades y sentido de responsabilidad y solidaridad sociales y que garantice igualdad de oportunidades.

b) Ser respetados/as en su libertad de conciencia, en el marco de la convivencia democrática.

e) Concurrir a la escuela hasta completar la educación obligatoria.

d) Ser protegidos/as contra toda agresión física, psicológica o moral.

e) Ser evaluados/as en su desempeño y logros, conforme a criterios rigurosa y científicamente fundados, en todos los niveles, modalidades y orientaciones del sistema, e informados/as al respecto.

f) Recibir el apoyo económico, social, cultural y pedagógico necesario para garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades que le permitan completar la educación obligatoria.

g) Recibir orientación vocacional, académica y profesional-ocupacional que posibilite su inserción en el mundo laboral y la prosecución de otros estudios.

h) Integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias para participar en el funcionamiento de las instituciones educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avancen en los niveles del sistema.

i) Participar en la toma de decisiones sobre la formulación de proyectos y en la elección de espacios curriculares complementarios que propendan a desarrollar mayores grados de responsabilidad y autonomía en su proceso de aprendizaje.

j) Desarrollar sus aprendizajes en edificios que respondan a normas de seguridad y salubridad, con instalaciones y equipamiento que aseguren la calidad del servicio educativo.

**ARTICULO127.** - Son deberes de los/as alumnos/as:

a) Estudiar y esforzarse por conseguir el máximo desarrollo según sus capacidades y posibilidades.

b) Participar en todas las actividades formativas y complementarias.

- c) Respetar la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos/as los/as miembros de la comunidad educativa.
- d) Participar y colaborar en la mejora de la convivencia escolar y en la consecución de un adecuado clima de estudio en la institución, respetando el derecho de sus compañeros/as a la educación y las orientaciones de la autoridad, los/as docentes y los/as profesores/as.
- e) Respetar el proyecto educativo institucional, las normas de organización, convivencia y disciplina del establecimiento escolar.
- f) Asistir a clase regularmente y con puntualidad.
- g) Conservar y hacer un buen uso de las instalaciones, equipamiento y materiales didácticos del establecimiento educativo.

## CAPITULO VII

### DERECHOS Y DEBERES DE LOS PADRES, MADRES, TUTORES/AS

**ARTICULO128.** - Los padres, madres o tutores/as de los/as estudiantes tienen derecho a:

- a) Ser reconocidos/as como agentes naturales y primarios de la educación.
- b) Participar en las actividades de los establecimientos educativos en forma individual o a través de las cooperadoras escolares y los órganos colegiados representativos, en el marco del proyecto educativo institucional.
- c) Elegir para sus hijos/as o representados/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas.
- d) Ser informados/as periódicamente acerca de la evolución y evaluación del proceso educativo de sus hijos/as o representados/as.

**ARTICULO129.** - Los padres, madres o tutores/as de los/as estudiantes tienen los siguientes deberes:

- a) Hacer cumplir a sus hijos/as o representados/as la educación obligatoria.
- b) Asegurar la concurrencia de sus hijos/as o representados/as a los establecimientos escolares para el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, salvo excepciones de salud o de orden legal que impidan a los/as educandos/as su asistencia periódica a la escuela.
- c) Seguir y apoyar la evolución del proceso educativo de sus hijos/as.
- d) Respetar y hacer respetar a sus hijos/as o representados/as la autoridad pedagógica del/de la docente y las normas de convivencia de la unidad educativa.

e) Respetar y hacer respetar a sus hijos/as o representados/as la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos/as los/as miembros de la comunidad educativa.

## TITULO XI

### CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY

**ARTICULO130.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en su carácter de autoridad de aplicación de esta ley, acordará con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Educación, la implementación y seguimiento de las políticas educativas destinadas a cumplir con lo establecido en la presente ley. A tal fin, se establecerán:

a) El calendario de implementación de la nueva estructura unificada del Sistema Educativo Nacional, conforme a lo dispuesto por los artículos 15 y 134 de esta ley.

b) La planificación de los programas, actividades y acciones que serán desarrollados para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de esta ley, con sus respectivas metas, cronogramas y recursos.

c) Dicha planificación asegurará la convergencia, complementación e integración de los objetivos de esta ley con los fijados en el artículo 2º de la Ley N° 26.075, que rigen hasta el año 2010.

d) Los mecanismos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos de esta ley y de los fijados en el artículo 2º de la Ley N° 26.075.

e) La definición e implementación de procedimientos de auditoría eficientes que garanticen la utilización de los recursos destinados a educación en la forma prevista.

**ARTICULO131.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en su carácter de autoridad de aplicación de esta ley, llevará a cabo convenios bilaterales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se establecerán:

a) Las metas anuales destinadas a alcanzar los objetivos propuestos por esta norma, que no se encuentren incluidos en el artículo 2º de la Ley N° 26.075;

b) Los recursos de origen nacional y provincial, o en su caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se asignarán para su cumplimiento; y

c) Los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación.

## TITULO XII

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y COMPLEMENTARIAS

**ARTICULO132.** - Derógase la Ley N° 25.030, la Ley N° 24.195, la Ley N° 22.047 y su Decreto reglamentario N° 943/84, y demás normas complementarias y aclaratorias.

**ARTICULO133.** - Sustitúyese, en el artículo 5° y sucesivos de la Ley N° 24.521 y sus modificatorias, la denominación "instituciones de educación superior no universitaria" por la de "institutos de educación superior".

**ARTICULO134.** - A partir de la vigencia de la presente ley cada jurisdicción podrá decidir sólo entre dos opciones de estructura para los niveles de Educación Primaria y Secundaria de la educación común:

- a) Una estructura de SEIS (6) años para el nivel de Educación Primaria y de SEIS (6) años para el nivel de Educación Secundaria o,
- b) Una estructura de SIETE (7) años para el nivel de Educación Primaria y CINCO (5) años para el nivel de Educación Secundaria.

Con respecto a la Educación Técnica rige lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley N° 26.058.

Se establece un plazo de SEIS (6) años, a partir de la sanción de la presente ley, para que, a través de acuerdos entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación, se defina la ubicación del séptimo (7°) año de escolaridad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación acordarán los criterios de unificación que, respetando las condiciones de las distintas jurisdicciones, aseguren los mecanismos necesarios de equivalencia y certificación de los estudios, movilidad de los/as alumnos/as y derechos adquiridos por los/as docentes.

**ARTICULO135.** - El Consejo Federal de Educación acordará y definirá los criterios organizativos, los modelos pedagógicos y demás disposiciones necesarias para:

- a) Universalizar progresivamente los servicios educativos para los niños/as de CUATRO (4) años de edad, establecida en el artículo 19 de la presente ley, priorizando a los sectores más desfavorecidos;
- b) Implementar la jornada extendida o completa, establecida por el artículo 28 de esta ley, con el objeto de introducir los nuevos contenidos curriculares propuestos para la Educación Primaria. Dicha implementación se planificará y ejecutará conforme a las disposiciones de los incisos b), c) y d) del artículo 130 de la presente ley; y hasta tanto haya concluido este proceso, las distintas jurisdicciones deberán garantizar un mínimo de VEINTE (20) horas de clase semanales para las escuelas primarias que no cuenten aún con la jornada extendida o completa.

**ARTICULO136.** - El Consejo Federal de Educación deberá acordar en el término de UN (1) año, a partir de la sanción de la presente ley, una resolución de cumplimiento obligatorio de lo dispuesto por el artículo 32 de esta ley, acompañada de los estudios técnicos y presupuestarios que faciliten su implementación.

**ARTICULO137.** - Los servicios educativos de la modalidad de Educación en Contextos de Privación de Libertad son las propias del nivel que corresponda a la población destinataria y podrán ser implementadas a través de estrategias pedagógicas flexibles, que garanticen la igualdad en la calidad de los resultados.

Las certificaciones corresponderán a los modelos de la educación común.

**ARTICULO138.** - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de acuerdo con el Consejo Federal de Educación, diseñará programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de la presente ley, para la población mayor de DIECIOCHO (18) años de edad que no la haya alcanzado a la fecha de la promulgación de la presente ley. Dicho programa contará con servicios educativos presenciales y a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultos, y provisión gratuita de materiales de aprendizaje, que asegure la calidad educativa, así como la permanencia y egreso de los/as participantes.

Asimismo, y en el marco de lo establecido en el artículo 47 de la presente ley, impulsará la adopción de programas de relevamiento, difusión, comunicación, orientación y apoyo a dichas personas cuando efectúen gestiones administrativas y participen de programas tales como la tramitación del Documento Nacional de Identidad, licencia para conducir y campañas de vacunación, entre otros.

**ARTICULO139.** - La concertación técnica de las políticas de formación docente, acordadas en el Consejo Federal de Educación, se realizará a través de encuentros federales que garanticen la participación y consulta de los/as directores/as o responsables de la Educación Superior de cada jurisdicción, bajo la coordinación del Instituto Nacional de Formación Docente.

**ARTICULO140.** - El Consejo Federal de Educación acordará los criterios generales y comunes para orientar, previo análisis y relevamiento de la situación en cada jurisdicción, el encuadramiento legal de las instituciones educativas de gestión cooperativa y social y las normas que regirán su reconocimiento, autorización y supervisión.

**ARTICULO141.** - Invitar a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectuar las reformas necesarias en la legislación que regula la actividad laboral y profesional docente, con el objeto de incorporar la inhabilitación para el ejercicio de la docencia a quien haya sido condenado/a por delitos contra la integridad sexual, conforme a lo establecido en el Título III, Capítulos II, III, IV y V del Libro Segundo del Código Penal, aún cuando se hubieren beneficiado por el indulto o la conmutación de la pena.

**ARTICULO142.** - Educ.ar Sociedad del Estado, los bienes que integran su patrimonio, actos y contratos que celebre a título oneroso o gratuito, estarán exentos de todo gravamen, arancel o impuesto nacional, cualquiera fuera su denominación, toda vez que su objeto social excede la mera búsqueda de un fin de lucro y constituye una herramienta esencial para la educación pública argentina y la difusión del conocimiento igualitario de todos/as los/as habitantes, a través de Internet y la televisión educativa.

**ARTICULO141.** - El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin Documento Nacional de Identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7° de la Ley N° 25.871.

**ARTICULO144.** - Los/as niños/as y jóvenes radicados/as temporariamente en el exterior podrán cumplir con la educación obligatoria a través de servicios de educación a distancia.

**ARTICULO145.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS CATORCE DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL SEIS.

-REGISTRADA BAJO EL N° 26.206-

ALBERTO E. BALESTRINI. - JOSE J. B. PAMPURO. - Enrique Hidalgo. - Juan H. Estrada.

Decreto 1938/2006

Bs. As. 27/12/2006

POR TANTO:

Téngase por Ley de la Nación N° 26.206 cúmplase, comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. - KIRCHNER. - Alberto A. Fernández. - Daniel F. Filmus.

### ANEXO III

#### **Encuesta Relación Educación-Trabajo para jóvenes**

Sondeo de opiniones de los jóvenes de entre 18 a 35 años.

Te pedimos que leas atentamente todos los datos solicitados y los contestes según corresponda a tu realidad, con la mayor sinceridad.

---

1. Edad.....Sexo.....Nacionalidad.....  
...
2. Lugar de residencia actual.....
3. Nivel de estudios alcanzados: (Marcar con una X donde corresponda)
  - Secundario incompleto
  - Secundario completo
  - Terciario completo
  - Terciario en curso
  - Universitario completo
  - Universitario en curso
  - Universitario incompleto
4. Modalidad de los estudios cursados:
  - De asistencia regular-presencial
  - De asistencia alternada
  - A distancia
5. Año de finalización de los estudios: .....
6. Año del inicio del primer empleo: .....
7. Actividad laboral actual:
  - Administración pública
  - Educación
  - Comercio
  - Servicios
  - Cuenta propia
  - Desocupado
  - Otros.....
8. Situación de revista en el empleo actual:

- Titular
- Permanente
- Suplente
- A plazo fijo
- A prueba

9. Relación de tu empleo actual y tu formación académica:

- Ninguna
- Poca
- Bastante
- Total

10. Tu satisfacción en el empleo actual:

- Disconforme
- Conforme
- Muy conforme

Muchas gracias por la colaboración.-

## ANEXO IV

### **Encuesta Relación Educación-Trabajo para directivos**

*Desde su lugar de empresario, gerente laboral, jefe de personal o integrante del sector patronal, público o privado, le solicitamos algunos datos de las competencias que, a su criterio, debe reunir el aspirante o postulante a un puesto de trabajo en algunas de las dependencias laborales o productivas a la que Ud. está vinculado.*

---

1. Edad..... Sexo.....Nacionalidad.....

2. Lugar y residencia .....

3. Estudios cursados:

- Secundario
- Terciario
- Técnico
- Universitario

4. Cargo que desempeña en la actualidad:

- Propietario
- Gerente
- Jefe de personal
- Director
- Encargado de recursos humanos

5. La satisfacción en cuanto la idoneidad de las personas que ha seleccionado para los distintos puestos en relación a la formación académica de los mismos:

- Regular
- Buena
- Muy buena
- Excelente

6. Tipo de contrato para acceder al primer empleo:

- Para cubrir vacante
- A prueba
- A plazo fijo
- Para planta permanente

7. Salario ofrecido en pesos:

- 0 a 1500
- 1500 a 3000
- 3000 a 5000
- 5000 a 7000
- 7000 a 10000
- Más de 10000

8. Otros beneficios y/o incentivos ofrecidos:

- Incentivo por desempeño
- Salario de eficiencia
- Capacitación
- Alojamiento
- Servicio de salud
- Especifique si hay otros: .....

Gracias por su colaboración.-

## ANEXO V

### **Encuesta a personas en actividad laboral**

Le pedimos que leas atentamente todos los datos solicitados y los contestes con la mayor sinceridad.

1. Edad..... Sexo..... Nacionalidad.....
2. Lugar de residencia actual.....
3. Nivel de estudios alcanzados: (Marcar con una X donde corresponda)
  - Secundario incompleto
  - Secundario completo
  - Terciario completo
  - Terciario incompleto
  - Terciario en curso
  - Universitario completo
  - Universitario en curso
  - Universitario incompleto
5. Tipo de empresa o ámbito laboral donde se desempeña actualmente:
  - Estatal
  - Privado
  - Particular
6. Cargo o función que desempeña en la empresa/organización:
  - Propietario/accionista
  - Gerente General/Directivo
  - Gerente de un sector
  - Empleado
7. Antigüedad en el empleo actual:
  - 1 a 5 años
  - 5 a 10 años
  - Más de 10 años
8. Carga horaria semanal que cumple en su empleo:
  - Menos de 10 hs
  - Media jornada: 24 hs
  - Jornada completa: 48 hs
  - Más que 48 hs.

9. Consideras que tu formación académica responde al perfil laboral exigido:
- Muy poco
  - Poco
  - Mucho
10. La satisfacción personal en relación a la función que desempeña, la formación académica y los beneficios percibidos
- Poco satisfactorio
  - Satisfactorio
  - Muy satisfactorio
11. Según su opinión valorice hasta qué punto la educación actual le ha brindado una formación competente para el mundo laboral actual:
- Satisfactorio
  - Insatisfactorio
  - Muy satisfactorio

Gracias por tu colaboración

## **ANEXO VI**

### **Encuestas sobre la inversión educativa**

Te pedimos que leas atentamente todos los datos solicitados y los contestes con la mayor sinceridad.

1. Edad.....Sexo.....Nacionalidad.....  
.....

2. Lugar de residencia  
actual.....

3. Nivel de estudios alcanzados:

- Secundario completo
- Secundario incompleto
- Terciario completo
- Terciario incompleto
- Terciario en curso
- Universitario completo
- Universitario en curso
- Universitario incompleto

4. Cargo o función que desempeña en su lugar de trabajo:

- Propietario/accionista
- Gerente General/Directivo
- Gerente de un sector
- Encargado de recursos humanos

5. Ingreso total del grupo familiar:

- 0 a 2000
- 2000 a 4000
- 4000 a 8000
- 8000 a 12000
- Más de 12000

6. Gasto anual por hijo en edad escolar: .....

- Número de hijos en edad escolar: .....
- Útiles escolares: .....
- Transporte: .....
- Uniformes: .....
- Actividades complementarias: .....
- Atención médica: .....
- Aporte cooperadora /arancel: .....
- Alimentos: .....
- Otros (especificar): .....

7. Considera que el sistema educativo actual prepara a sus hijos para incorporarse en el mundo laboral actual:

- Muy poco
- Poco
- Mucho

Gracias por tu colaboración