

ceehd

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS E
HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



REFLEXIONES SOBRE EL MODELO PRODUCTIVO Y SOCIAL

Cuáles son las variables que influyen en el desarrollo sostenible y las políticas públicas en materia de educación e innovación capaces de promover la inclusión.

Año 3 - Nº 5**Julio de 2018****Universidad de Belgrano****Presidente:**

Doctor Avelino Porto

**Vicepresidente de Gestión
Institucional:**

Profesor Aldo J. Pérez

**Vicepresidente de Gestión
Técnica y Administrativa:**

Doctor Eustaquio Castro

**Centro de Estudios
Económicos e Históricos
sobre el Desarrollo (CEEHD)****Director:**

Mg. Miguel Francisco Gutiérrez

Contacto:

Zabala 1837 – C1426DQG

4788-5400

ceehd@ub.edu.ar

ISSN 2525-1929

EDITORIAL

Atravesamos un período de transformaciones en el que la reflexión sobre el modelo productivo y social se vuelve una necesaria tarea a definir. Pensar procesos competitivos de generación de valor y, al mismo tiempo, sustentables es parte del convite que tenemos en la presente publicación. Contamos en esta oportunidad con cinco ponencias presentadas en las últimas Jornadas del CEEHD, el pasado mayo. Estos trabajos recorren la escasez, las buenas prácticas y las variables que influyen en el desarrollo sostenible a escala regional. Continuamos con las políticas públicas en educación que promueven la inclusión y la calidad en la formación de docentes y alumnos, para concluir con una mirada acerca de las políticas sobre innovación.



Tenemos razones para creer que el desarrollo se basa en la capacidad de las personas y en las posibilidades sociales de llevar adelante aquellas funciones que sus miembros tienen razones para valorar. Este camino se compone de aspectos vinculados a las posibilidades políticas, religiosas, económicas y asociativas de los miembros de una sociedad. Debemos pensar las acciones públicas que promuevan incentivos adecuados para la generación de valor, la mejora en la distribución de la riqueza y la mayor creación de oportunidades para todos.

Es un gran gusto darles la bienvenida a este número e invitarlos a pensar sobre estos ejes, que harán de nuestra sociedad una realidad más inclusiva, cohesionada y productiva.

La igualdad puede aumentar la eficiencia del sistema económico, definida en términos dinámicos como la velocidad con que se puede innovar, absorber las innovaciones generadas en otras partes del mundo y reducir la brecha tecnológica, difundir las innovaciones en el tejido productivo y, a través de ellas, elevar la productividad y abrir nuevos espacios de inversión.

Mg. Miguel Francisco Gutiérrez.Director del Centro de Estudios Económicos e
Históricos sobre el Desarrollo (CEEHD)

Buenas prácticas de gobierno

Por Juan Carlos Viegas

Los nuevos escenarios económicos dominados por el fenómeno que significó la globalización impusieron un cambio de cultura en las organizaciones y el compromiso para que las empresas adopten en su gestión los principios de buenas prácticas de gobierno, garantizando la fiabilidad de la información que se brinda a los diferentes actores que operan en los mercados de capitales, privilegiando la transparencia en la gestión y la existencia de un código de conducta que regule el comportamiento de todos los miembros que componen la organización.

Cabe destacar el rol que adquirieron los organismos internacionales, encargados de investigar las causas y los efectos generados por las crisis, y que derivaron en un fuerte proceso de regulación sobre las corporaciones para requerir que asuman el compromiso de atender los reclamos de los grupos de interés (stakeholders).

Como consecuencias de la situación global después de las dos grandes crisis de la primera década de este siglo, 2002 y 2008, comienzan a difundirse nuevas regulaciones que contienen los nuevos principios que deben ser observados por las corporaciones. Se incorpora el concepto: "gobernanza global" que se refiere, al sistema por el cual las grandes corporaciones deben desarrollar nuevos métodos de gestión dentro del denominado "Gobierno Corporativo".

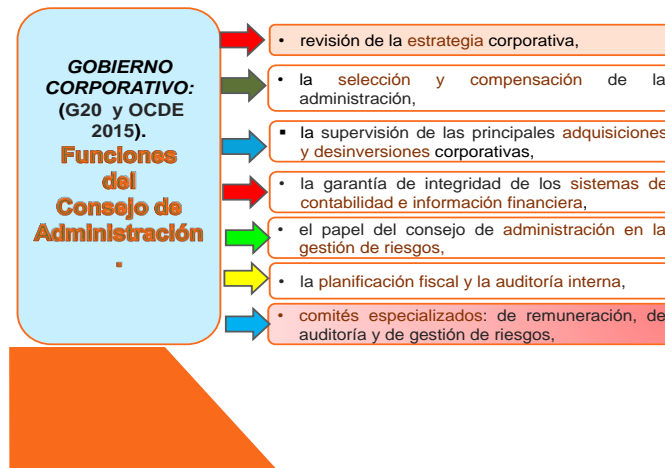
En el 2008 frente a los escenarios descriptos se profundiza la necesidad de establecer reglas de transparencia y fiabilidad en la emisión de información destinada a la rendición de cuentas y se establecen nuevas normas tal como se muestra en el (Cuadro I):



La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2004) recomendó la adopción de los siguientes principios (Cuadro II)



En el año (2015), la OCDE y el G20 emite nuevo documento, que incorpora un conjunto de principios destinado a establecer las funciones del Consejo de Administración dentro de figura del Gobierno Corporativo (Cuadro III)



Actualmente la OCDE impulso la aplicación de políticas públicas para una mejor Gobernanza Global y en este contexto dic to una nueva recomendación titulado "Estrategia de innovación": llevarle ventajas al mañana", éste documento tiene como finalidad impulsar y fortalecer el desarrollo de los países mediante la incorporación en sus políticas la "innovación" y la "investigación".

La Argentina ha iniciado el camino para su incorporación como Miembro a la OCDE que se espera se produzca en el año 2018, desde el año 1990 progresivamente participo en los Comités Técnicos de Agricultura, Comercio, Inversiones, Anticohecho y Pesca, Químicos, Políticas Científica y Tecnología y Asuntos Fiscales.

Desde hace dos años la Argentina se integró a las 15 comisiones restantes: Gobernanza Corporativa, Competencia, Estadística, Política Económica, Economía Digital, Gobernanza Pública, Seguro y Pensiones Privadas, Mercados Financieras, Política de Consumidores, Política Regulatoria, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, Educación, Salud, Desarrollo Territorial y Medio Ambiente.

Argentina espera recibir la invitación en el 2018 para su incorporación como Miembro a la OCDE, para poder ingresar debe impulsar los siguientes cambios (Cuadro IV):

CAMBIOS QUE DEBE IMPULSAR LA ARGENTINA

- I. Reducir la carga regulatoria- Barreras al Comercio
- II. Mejorar los resultados y la igualdad en la Educación
- III. Mejorar la infraestructura reduciendo la disparidad entre regiones
- IV. Facilitar la participación de la mujeres en el mercado laboral.
- V. Aumentar la eficacia del sistema tributario eliminando los efectos distorcionador

El camino que se inicia representa un desafío para alcanzar los objetivos que se postulan, exige un cambio de cultura de las organizaciones que a modo de síntesis, podríamos señalar que, se manifiesta en fortalecer la imagen institucional a fin de obtener beneficios para mejorar el perfil financiero. En este aspecto, es necesario que la organización renueve su compromiso de brindar información transparente y fiable para que los inversores puedan reducir los riesgos en la toma de decisiones.

Variables que influyen en el desarrollo sostenible de América latina

Por Graciela Scavone

Introducción

La desigualdad en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aumentó de manera sostenida desde principios de los años ochenta. En este escenario se redujo el consumo y aumentó el endeudamiento, profundizando el sesgo inequitativo. Ese endeudamiento fue un factor decisivo en la crisis de las hipotecas de alto riesgo (subprime), que se extendió posteriormente al resto del sistema financiero internacional.

Las principales causas de esta situación pueden asociarse principalmente con:

- la incorporación de China al comercio mundial;
- la globalización financiera;
- el progreso técnico que favorece a los trabajadores calificados;
- la falta de protección social y laboral.

Las medidas adoptadas desde la aprobación del Consenso de Monterrey, remarcaron la importancia de seguir mejorando la gobernanza económica mundial, con objeto de crear resiliencia, reducir la vulnerabilidad a las perturbaciones financieras internacionales, y reducir los efectos indirectos de las crisis financieras mundiales, en particular en los países en desarrollo.

Se advirtió la necesidad urgente de aumentar la coherencia de las políticas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Se transformó en imprescindible contar con un

programa de reforma prioritario para favorecer la toma de conciencia ante los retos económicos, sociales y ambientales, entre ellos la pérdida de la diversidad biológica, los desastres naturales y el cambio climático, entre otras acciones necesarias.

Se tornó clave para lograr los objetivos de desarrollo sostenible formular políticas que incentiven el desarrollo de nuevas tecnologías, que apoyen la investigación en los países en desarrollo, que incluya un marco normativo y de gobernanza propicio a fin de fomentar la ciencia, la innovación, la difusión de tecnologías, en particular para las pequeñas y medianas empresas, así como la diversificación industrial, y la creación de valor.

Presiones y respuestas

Como es sabido de acuerdo a últimas pruebas científicas y experiencias mundiales, es probable que el cambio climático produzca escasez de agua superficial, aumento de la frecuencia de las tormentas y precipitaciones extremas, inundaciones costeras, deslizamientos de tierra, incendios forestales, contaminación del aire y sequías. Esto causará pérdidas de vidas, lesiones e impactos negativos para la salud, así como daños a la propiedad, a la infraestructura, a la provisión de servicios y recursos ambientales.

Asimismo, las evidencias científicas señalan el riesgo que representan los patrones actuales de producción y consumo para el equilibrio del planeta y las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones. Los efectos irreversibles del cambio climático potencian ese riesgo, provocando una elevada incertidumbre con respecto los niveles de contaminación y de emisión de gases de efecto invernadero, marcando el no retorno de los desequilibrios ambientales.

No todos los países experimentaron los efectos de los riesgos climáticos en sus sistemas humanos y naturales de la misma manera: los países de bajos ingresos sufren las mayores pérdidas, incluidas las pérdidas económicas.

Para mitigar estos efectos, en 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030. Aprobó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, reconociendo la responsabilidad primordial de los gobiernos de reducir el riesgo de desastres, la pérdida de vidas humanas, y la necesidad de adoptar medidas para preservar los medios de subsistencia.

En julio de 2015, la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo adoptó el Programa de Acción de Addis Abeba 3, que incluía un marco mundial para movilizar recursos y facilitar la aplicación de políticas para el desarrollo sostenible.

En septiembre de 2015, los Jefes de Estado y de Gobierno, en la sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, se comprometieron a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sustentables como parte del documento final "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

En diciembre de 2015, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático aprobó en su 21º período de sesiones el Acuerdo de París, mediante el cual los países se comprometieron a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a apoyar los esfuerzos de adaptación. Estos acuerdos históricos forman parte de

un consenso mundial sobre la necesidad de abordar los vínculos entre el desarrollo humano y las agendas ambientales como una condición necesaria para el desarrollo sostenible.

Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible

En este escenario, en mayo de 2016, durante la celebración del trigésimo sexto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se creó el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como mecanismo regional para el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, sus medios de implementación y la Agenda de Acción de Addis Abeba. Posteriormente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas hizo suya la creación del Foro en la resolución 2016/12.

El Foro busca proporcionar oportunidades útiles de aprendizaje entre pares, por medios del intercambio de buenas prácticas, y la búsqueda de metas comunes que en un sistema multilateral abierto y sólido respalde esta nueva visión del desarrollo sostenible, y contribuya a mejorar una economía mundial con marcadas heterogeneidades.

Para construir este sistema es necesario un conjunto de políticas que se enfoquen en la reducción de asimetrías, y en el ataque de los problemas del desarrollo que se plasman en el rezago tecnológico que influye en la región de América latina y el Caribe.

La Agenda 2030 propone expandir el comercio y corregir sus desequilibrios evitando el ajuste recesivo en las economías deficitarias; llama a una mejor gobernanza de las finanzas internacionales; invita a expandir las políticas sociales y avanzar hacia un estado de bienestar sin erosionar las bases tributarias, la competitividad y la inversión en los países que adoptan estándares más elevados de protección del trabajo y de combate de la desigualdad. Asimismo, impulsa el control y la penalización de las externalidades ambientales, y el uso predatorio de los recursos naturales.

Para la implementación de esta agenda es preciso conjugar de manera integral las dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social, ambiental y de gobernabilidad. La Agenda 2030 y los ODS son globales no solo en el sentido de su enfoque universal, sino porque potencian los esfuerzos nacionales, y advierten que pueden estar gravemente comprometidos en ausencia de la cooperación internacional.

Uno de los importantes desafíos que enfrenta la región es la falta de sistemas nacionales de estadísticas sólidos para abordar la medición de indicadores de progreso hacia metas específicas, lo que impide reconocer avances o retrocesos hacia el desarrollo sostenible y hacia el cumplimiento de los ODS, tanto en la dirección como en los ritmos adecuados.

Se advierte, sin embargo, la necesidad de promover la industrialización inclusiva y sostenible, importante como fuente decisiva de crecimiento económico y diversificación de la economía.

Perspectivas desde un enfoque de transparencia y rendición de cuentas

Para la creación de valor se considera necesario promover indicadores que se construyan sobre sistemas de información contable de calidad que contribuyan a la medición de la industrialización inclusiva y sostenible, indispensables como fuente decisiva de crecimiento económico y diversificación de la economía hacia un desarrollo más sostenible.

Otros factores clave son la generación de empleo pleno y productivo, de trabajo legal, y la promoción de las microempresas y de las empresas pequeñas y medianas. Este debiera ser uno de los objetivos centrales de las estrategias nacionales de desarrollo.

Son importantes también para la región las actividades relacionadas con los trabajos del Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales, en este sentido la labor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es relevante. El fortalecimiento de las redes regionales y la cooperación multilateral, regional, bilateral y Sur-Sur, en función de las diferentes necesidades de los países, se torna crucial.

Sin embargo, es preciso destacar que más allá de los avances en posicionar el desarrollo sostenible en la agenda internacional, las tendencias negativas para la región continúan prevaleciendo fundamentalmente en lo que respecta a la dimensión socio-ambiental. El crecimiento económico ha sido alimentado por un consumo de recursos naturales sin precedentes, provocando serios impactos ambientales a escala local, regional y global. Grandes porciones de ecosistemas naturales han sido transformadas profundamente para el uso humano, lo que ha originado preocupaciones sobre la capacidad de la base natural para sostener tal crecimiento. En lo social, pese a los avances en la reducción de la pobreza, la desigualdad ha seguido creciendo en la región.

Los ODS entraron en vigor oficialmente el 1º de enero de 2016 orientando el camino hacia nuevos objetivos en virtud de los cuales los países intensifiquen los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático, garantizando, al mismo tiempo, que nadie quede al margen de los beneficios que esta nueva forma de desarrollo genere.

Es en este escenario se deben identificar las problemáticas que se asocian a un desarrollo sin estabilidad económica, con profundas desigualdades sociales, e impacto negativo sobre el capital natural. Estos temas se deben enfrentar para converger hacia un sendero de desarrollo que integre de manera armónica a cada una de las dimensiones de la sustentabilidad.

Entendemos que las empresas deben ser socios en este proceso, estableciendo una fructífera relación público-privada, invirtiendo en aspectos fundamentales para un desempeño más responsable, y adoptando modalidades de consumo y producción más sostenibles, como estrategias de negocio.

Existen factores causales vinculados a procesos de producción y transformación de los recursos naturales, los servicios ambientales y la disposición final de los flujos de energía y materiales. Estos procesos de transformación se vinculan con la intensidad y calidad de la mano de obra involucrada, el conocimiento y la innovación implementada, la educación ambiental y sociocultural, y los estilos de vida. Las pautas de consumo involucradas en los distintos modelos, y el papel de las instituciones (públicas, privadas y tercer sector), son también aspectos determinantes que deben ser reorientados hacia la creatividad y la innovación a fin de resolver los problemas relacionados con el desarrollo que presionan a las economías emergentes.

Asimismo, resulta necesario definir niveles de eficiencia en el uso de los recursos naturales, contribuyendo a producir más con menos, y a su vez, a orientar las pautas de consumo en un sentido sostenible disminuyendo la presión sobre el ambiente. Los factores causales se

resumen en una necesidad imprescindible de cambiar la matriz productiva en cuanto a los flujos de energía, materiales, agua, recursos naturales renovables y no renovables, de modo que faciliten una transición socioecológica hacia senderos de sostenibilidad enmarcados en metas globales y nacionales del desarrollo.

En este marco es imprescindible valorar la incidencia de estas dimensiones en los procesos económicos involucrados que impactan sobre la matriz social y ambiental de distinta manera, e influyen en las relaciones e integración con la cooperación internacional propia de las tendencias globales bajo la perspectiva de sostenibilidad global.

Dentro de los factores causales, existen temáticas específicas tales como: cambios en el uso del suelo vinculados a la oferta y demanda del suelo con distintos fines: agropecuario, urbano, industrial y natural, y su integración territorial; recursos energéticos y matriz energética incluyendo oferta y demanda de energía, tendencias, escenarios, energías renovables y no renovables, uso racional y eficiente de la energía e indicadores de sostenibilidad energética; desarrollo de recursos regionales disponibles, tales como diversos tipos de biomasa, recursos hídricos, geotérmicos, oceánicos, paisajísticos, distintos servicios ecosistémicos; desarrollo de tecnologías locales y fortalecimiento de capacidades existentes, tradicionales y no tradicionales; logística y transporte: análisis de emisiones, flujos y sistemas multimodales; reciclado de materiales y los recursos no renovables entre otros.

También es importante considerar que la presión exportadora de los recursos naturales que impulsa la ampliación en la escala de actividades de tipo extractivas y/o de implantación de monocultivos, generando tensiones y contradicciones con formas de vida y modelos productivos locales. Este proceso presiona hacia abajo las regulaciones en materia ambiental, lo que redundaría en la extracción intensiva de recursos naturales, agua y energía. Asimismo, la expansión urbana sin planificación permite exportar hacia áreas segregadas de las ciudades las externalidades negativas, dando lugar a situaciones de degradación ambiental que afectan a la población de menores recursos en los centros urbanos.

En consecuencia, para la gobernanza política se debiera poder efectuar mediciones de calidad que contribuyan a fortalecer la planificación y gestión territorial y ambiental de largo plazo, para apalancar procesos de desarrollo regional, tanto en la inversión de capital como en el uso de mano de obra, impulsando una tasa de extracción de recursos naturales que no ponga en peligro la sostenibilidad ambiental.

Aprovechar la arquitectura institucional existente en América Latina y el Caribe es una ventaja que suma valor a la dimensión regional, la cual adquiere cada vez mayor relevancia frente a los actuales cambios globales de paradigma, y resulta esencial para la implementación de la Agenda 2030.

Tanto el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como otros organismos internacionales proporcionan una plataforma regional que actúa como puente entre lo nacional y lo global, y permite diálogos entre múltiples actores para identificar buenas prácticas y compartir aprendizajes entre pares relativos a la implantación, el seguimiento y el examen de la nueva Agenda y los ODS, así como debates sobre los desafíos emergentes y las metas compartidas.

Algunos de los pilares para avanzar exitosamente están en relación con:

- La promoción de una integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental, en la formulación e implementación de estrategias y políticas nacionales.
- El cambio estructural progresivo que aumente la incorporación de conocimiento en la producción, y que garantice la inclusión social permitiendo avanzar hacia el desarrollo sin afectar el ambiente
- El análisis de aspectos clave del financiamiento que contemple mecanismos innovadores para cubrir la brecha social y fortalecer el comercio justo y la transferencia de tecnología
- La diversificación de la matriz productiva, con inversiones públicas y privadas que hagan viables los patrones de producción y consumo, con desarrollos energéticos que contemplen menores emisiones de carbono
- El Impulso de la economía circular y las ciudades inteligentes.
- El avance en la innovación tecnológica, la economía digital y la sociedad de la información.
- La construcción de capacidades a través de la educación de calidad, la creación de empleo con derechos, y la provisión de mejores bienes públicos
- Promover la medición necesarios para la producción de los indicadores de los ODS en las Estrategias Nacionales y Regionales

El desafío del sector privado

Las empresas, principalmente las pequeñas y medianas, podrán descubrir nuevas oportunidades de crecimiento y reducir sus perfiles de riesgo mediante el desarrollo y la entrega de soluciones para el logro de los ODS. Las empresas pueden utilizar los ODS como un marco general para dar forma, dirigir, comunicar y reportar acerca de sus estrategias, metas y actividades, lo que les permitirá capitalizar una serie de beneficios.

Se parte del reconocimiento de la responsabilidad de todas las empresas de cumplir con toda la legislación pertinente, respetar los estándares mínimos reconocidos internacionalmente y respetar los derechos universales, independientemente de su tamaño, sector o lugar de operación.

Todas las empresas deberían evitar infringir los derechos humanos y hacer frente a cualquier daño con el que estén involucradas, ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales. Esta responsabilidad no puede ser compensada por ningún esfuerzo para promover los derechos humanos o para avanzar en el desarrollo sostenible. Siempre debe ser una prioridad que las empresas hagan frente a todos los impactos adversos sobre los derechos humanos, asociados con sus operaciones y con su cadena de valor.

Cuando las empresas tienen que priorizar el orden en que se afrontan estas cuestiones, los Principios Rectores de las Naciones Unidas dejan muy claro que deben actuar ante y sobre todo, basados en la gravedad de los impactos potenciales, es decir evaluar: qué tan graves serían los impactos a provocar, qué tan generalizados, y qué tan difíciles de remediar.

Se debe dar prioridad a los impactos o riesgos negativos sobre los derechos humanos, sin importar el costo o beneficio potencial para el negocio. Sin embargo, hay una prueba creciente de que los riesgos para los derechos humanos con frecuencia convergen con los riesgos de los

negocios, y que esta convergencia es particularmente fuerte cuanto más graves son los impactos producidos.

Para cumplir las metas previstas de desarrollo sostenible las organizaciones deben alinear sus estrategias para contribuir al cumplimiento de las mismas. Para ello, se tiene que reflexionar acerca de las metas y las posibilidades de aporte desde cada actividad sectorial

Reflexiones finales

No todos los 17 ODS serán igualmente relevantes para las empresas. El grado de contribución de cada uno, los riesgos y oportunidades que representan individualmente, dependerá de muchos factores. Tomando un enfoque estratégico, la primera tarea debería orientarse a realizar una evaluación de los impactos actuales, potenciales, positivos y negativos, que las actividades empresariales tienen sobre los ODS a lo largo de su cadena de valor. Esto ayudará a identificar dónde los impactos positivos se pueden escalar y dónde los impactos negativos pueden reducirse o evitarse.

En relación con aspectos cruciales para Latinoamérica, como contribuir al fin de la pobreza, del hambre, y la mejora de la salud, logrando un desarrollo sostenible fundamental para garantizar una vida saludable, y promover el bienestar para todos a cualquier edad, se deberían pensar acciones como las siguientes:

- a) implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, escalables a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables;
- b) contar con recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles para que se implanten programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones
- c) crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.
- d) de aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor
- e) asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, y que contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas,
- f) mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados.
- g) aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados

Tales objetivos son muy difíciles de cumplir si no se aumenta considerablemente la financiación, el perfeccionamiento, la capacitación en general y en nuevas tecnologías en particular, y se promueve la retención del personal más calificado que actúa en el ámbito público y privado.

Escasez, desafíos y oportunidades

Por Maximiliano Molina D'Orío

El informe de desarrollo del PNUD¹ de 1991 sentencia: “Si los obstáculos al desarrollo humano residen en la escasez de recursos, en barreras técnicas insuperables, nuestro trabajo sería inútil. Pero sabemos que, con mucha frecuencia, la causa última del abandono en que se encuentra el hombre es la ausencia de compromiso político, y no la escasez de recursos.”²

La ciencia económica se define como el estudio de métodos eficaces para satisfacer necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos³. La raíz del problema que estudia la economía es la escasez de recursos materiales que sirven para satisfacer necesidades humanas, desde comer hasta entretenerse, y lo que busca encontrar es la mejor forma de administrar esos recursos. Pero ¿qué es escasez? Al ser un término de uso tan cotidiano no podemos todos tener un concepto común sobre el mismo término. La RAE lo define como la pobreza o la falta de lo necesario para subsistir⁴. Pero como lo que estamos analizando es un concepto económico conviene prestar atención a los autores de la propia ciencia para comprender de qué estamos hablando.

Comenzando por los autores clásicos, estos no consideraban a la escasez como el principal objeto de estudio de la economía, sino que entendían que el análisis de la ciencia debía centrarse en la riqueza, en su composición y en la forma de obtenerla. Así fue que, desde los mercantilistas, pasando por los fisiócratas, Adam Smith, y demás autores clásicos se concentraron en estudiar la riqueza. La escasez aparecía como un factor natural de la economía asociado a la insuficiencia de la oferta. Cuando no había suficiente cantidad de un bien para satisfacer a la demanda, ese bien era escaso, y tenía un valor mayor. Así es que la escasez física estaba vinculada a un eje absolutamente productivo, a una limitación natural de la producción. Podríamos decir que la producción de cualquier bien está determinada por la cantidad de esfuerzo y de recursos necesarios para llevarla adelante, y estaríamos en la cierto. Pero nos estaríamos olvidando de un factor muy importante que es la productividad. Con la transformación social hacia el capitalismo y más adelante con el estallido de la revolución industrial, aparecieron dos elementos que aumentaron de gran manera los niveles de productividad: la división del trabajo y la innovación tecnológica. Con ellas, llega la solución (en cierta manera) al problema de la escasez física de bienes que plantean los autores clásicos, pero seguía pendiente la cuestión de la riqueza.

Uno de los autores neoclásicos más reconocidos, León Walras, define a la riqueza social como “conjunto de cosas materiales o inmateriales (...) que son escasas, es decir, que por una parte nos son útiles y, por otra, están a nuestra disposición en cantidades limitadas” (1874)⁵. Podemos comprender en el planteo de Walras que cuanto mayor sea la cantidad de cosas escasas que poseemos, mayor será nuestra riqueza. Pero el autor se refiere a un concepto

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

² Informe de Desarrollo. PNUD, 1991.

³ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 2018.

⁴ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 2018.

⁵ Walras, León: Elementos de la economía política pura, o, teoría de la riqueza social (1874).

distinto de escasez del que analizaron los economistas clásicos. Se refiere a la cantidad **limitada** de recursos para satisfacer una cantidad **potencialmente ilimitada** de necesidades humanas. Este concepto de escasez relativa es inalterable, permanente y natural, por lo que no puede solucionarse (como la escasez física mediante el aumento de la productividad) y es propia del mundo en el que vivimos.

Así se deja de lado el análisis de la producción ya que no puede resolver el problema de escasez relativa, y se convierte en eje de observación al intercambio. La pregunta es: ya que las cosas son escasas por naturaleza, cómo las distribuimos para poder satisfacer nuestras necesidades. La cuestión ya no es cómo aumentar la producción de bienes escasos, sino cómo administrar los bienes que podemos producir si siempre van a ser menos que los que necesitamos.

Cuando Walras habla de cosas escasas se refiere a los bienes limitados en oposición a los bienes libres (de absoluta disponibilidad, por ejemplo, el aire para respirar). Un bien limitado y útil (que satisface necesidades) tiene además la particularidad de **ser apropiable**, es decir que puede pasar de ser de dominio público a dominio privado, de estar a disposición de todos a pertenecer solo a uno, su dueño. La apropiabilidad de los recursos es una de las principales condiciones para el intercambio.

Entonces entendemos que un bien es intercambiable si es útil, privado y, además, si su propietario tiene más cantidad de la que necesita para satisfacer sus necesidades de consumo, es decir si tiene excedente de ese bien. Asumir la **división de trabajo** como mecanismo de producción generalizado, no solo permitió resolver el inconveniente de la escasez absoluta mediante el aumento de la productividad, sino que le da la posibilidad a cada individuo de destinar para el intercambio el excedente de bienes que produce, pero no consume. En síntesis, la división del trabajo sumada a la división de la propiedad genera faltantes y sobrantes de bienes, razón por la cual el intercambio es necesario en la economía, para distribuirlos.

Si imaginamos como una primera etapa del proceso social de producción a la apropiación de recursos (medios productivos), vemos que quien no consiguió apropiárselos para volcarlos a la producción se ve obligado a vender su tiempo y mano de obra para obtener ingresos. Al obtener retribución solo por su propia fuerza de trabajo, este sujeto llega en desventaja al proceso de intercambio, momento en el cual reproduce la original distribución de la propiedad de los nuevos recursos producidos. Resumiendo, una vez que todo lo apropiable ha sido apropiado surge la escasez, la división del trabajo y el intercambio. Para hacer del intercambio el objeto de estudio de la economía, hay que naturalizar la distribución originaria de la propiedad de los recursos. Cuando se argumenta que el mercado es el mejor asignador de recursos, hay que advertir que lo hace sobre la base de una distribución originaria y desigual de los medios y bienes económicos.

Una de las formas que se plantean para compensar esa desigualdad inicial es mediante políticas públicas de **redistribución del ingreso**. Pero no cualquier forma de llevarlas adelante es útil. Según palabras de Karen Mokate, "Eficiencia, equidad y sostenibilidad constituyen un conjunto de criterios prioritarios para el análisis y la evaluación de políticas"⁶

⁶ Mokate, Karen: Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? BID, 2001.

Las políticas que lleve adelante el Estado en función de redistribuir el ingreso deben estar enfocadas en tres ejes. Por un lado, alcanzar niveles aprobables de **eficiencia** técnica (maximización de los recursos utilizados), económica (relación entre producto obtenido e insumo utilizado) y social (medición de costos y efectos no económicos para la sociedad).

En segundo término, debe cumplir criterios específicos de equidad diferenciando que muchas veces se asocia este término a igualdad de oportunidades mientras que resulta mucho más equitativo hablar de igualdad de capacidades (Sen, 1992). Por último, debe también someterse a un horizonte de sostenibilidad que no condicione la realidad de las generaciones futuras.

El análisis histórico de la escasez de recursos es uno de los pilares en el pensamiento no solo económico, también necesariamente de políticas de desarrollo. Los desafíos frente a la escasez (como limitación de las capacidades humanas y sociales) son principalmente cómo resolverla, y las oportunidades para hacerlo son las que nos brinda la figura del Estado como ente garante del bienestar común. Pensando la escasez como problema actual, su principal efecto es que gran parte de la población no alcanza a satisfacer sus necesidades más urgentes, lo cual no es un problema únicamente del capitalismo sino de la sociedad que se divide y clasifica de acuerdo con la apropiación de los recursos necesarios para la vida. Objetivos globales para el desarrollo como el fin de la pobreza y del hambre, condiciones de vida dignas, crecimiento económico sustentable no serían materia de estudio de diversas organizaciones internacionales si viviéramos en un mundo en el cual la cantidad de recursos existentes fuera tan limitada que no para dar de comer a alguien sin sacarle la comida a otro. El orden bajo el cual debe estudiarse el concepto de escasez económica es enfocándose en la voluntad humana, y no tanto en la cantidad de recursos. El Estado puede intervenir compensando esta desigualdad inicial, depende del compromiso social y político hacerlo. Encontrar un mejor equilibrio posible entre la eficiencia de sus programas, la sostenibilidad de sus proyectos y la igualdad de capacidades como objetivos de sus políticas será determinante para el cumplimiento de esa meta.

Un estudio publicado por el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) y el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo revelan que se está incrementando el número de niños y adolescentes sin escolarizar, una cifra que en 2013 ascendió a 124 millones. El estudio muestra que la ayuda internacional para la educación sigue por debajo de los niveles de 2010 y resulta claramente insuficiente para alcanzar las nuevas metas relativas a la universalización de la enseñanza primaria y secundaria.

Los nuevos datos del IEU muestran que 1 de cada 11 niños está sin escolarizar, lo que en 2013 sumaba un total de 59 millones de niños. Es decir: 2,4 millones más que en 2010. De ellos, 30 millones viven en el África Subsahariana y 10 millones en el Asia Meridional y Occidental. Según los cálculos del IEU, 24 millones de niños nunca pisarán un aula. En el África Subsahariana, la mitad de los niños sin escolarizar no llegará nunca a matricularse. Las niñas son las más desfavorecidas, especialmente en el Asia Meridional y Occidental, donde el 80% sin escolarizar tiene escasas probabilidades de empezar a ir a la escuela, frente al 16% de los niños. Además, 1 de cada 6 adolescentes no está escolarizado, lo que suponía un total de 65 millones en 2013. Una tercera parte de ellos vive en el Asia Meridional y Occidental y otra tercera parte en el África Subsahariana, donde hoy hay más adolescentes sin escolarizar que en 2000

Un estudio del Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que “la educación es una inversión cuya

tasa de retorno es relativamente alta comparada con la de otros proyectos”. También asegura que “las tasas de retorno de la educación en países en desarrollo son más altas que en países ya desarrollados, lo que sugiere que existen importantes oportunidades de inversión aún no aprovechadas”. Finalmente, afirma que “la tasa de retorno de la educación primaria tiende a superar a la obtenida en los niveles secundarios y terciarios, particularmente en países menos desarrollados” (Larrañaga, 2014).

Este análisis revela que la educación no es un gasto sino una inversión y que los recursos en muchas ocasiones se invierten mal. De acuerdo con estas conclusiones del estudio, las políticas de Estado a mediano plazo deberían contemplar una inversión en la educación inicial, con un crecimiento paulatino a lo largo de diez o quince años, hasta abarcar todos los ciclos de escolarización (primaria y secundaria) para favorecer el desarrollo integral de sus comunidades.

En particular, la problemática de la escuela secundaria configura en la Argentina y en otros países de Latino América, una preocupación importante para quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones políticas para el sector, como así también para los investigadores y los educadores que despliegan su trabajo en la escuela secundaria. “La escuela secundaria constituye uno de los niveles del sistema educativo que genera mayores controversias en cuanto a la necesidad de su modificación” (Ziegler, 2010:3)

A fines de 2006 se aprobó la Ley de Educación Nacional N° 22206 (LEN) que estableció la obligatoriedad de la escuela secundaria (Art. 16) en todo el territorio nacional. Para hacer efectivo el cumplimiento de este derecho, se requiere la puesta en marcha de una diversidad de acciones y estrategias que posibiliten la inclusión educativa. Entre ellas, se destaca la introducción de ciertas innovaciones organizacionales y pedagógicas que posibiliten a los adolescentes y jóvenes la realización de una experiencia escolar significativa en las instituciones de educación secundaria. La generación de propuestas de escolarización tendientes al cumplimiento de la obligatoriedad escolar, requiere la modificación de uno o más componentes del denominado “formato escolar tradicional”, cuestión que pone en tensión el vínculo entre la administración y la escuela.

Ni con la mejor ley de educación se consigue transformar la estructura de un sistema educativo. El cambio no se produce si no se trabaja el modelo educativo con los educadores. De allí que los sistemas de formación docente son fundamentales para asegurar la calidad educativa de una nación y su desarrollo humano y económico.

Estos procesos no son desconocidos para el sistema educativo argentino. Hace quince años, en un contexto político diferente Emilio Tenti Fanfani (1999:99) planteaba dos paradojas que aún siguen presentes a pesar de los pasos andados en los años posteriores: “nuevos maestros en puestos viejos”, “puestos renovados ocupados por individuos tradicionales”.

¿Cuándo ocurre la primera situación? Toda vez que se producen transformaciones en la subjetividad de los profesores como resultado de las grandes reformas educativas (como la que nos ocupa desde el 2007) sin que se reestructuren las reglas y recompensas del puesto de trabajo el resultado es un malestar que se manifiesta en el colectivo de los docentes. Este fenómeno se puede resolver de dos maneras, “o bien el puesto termina por doblegar al ocupante o bien los ocupantes, mediante estrategias colectivas adecuadas, logran desestructurar y reestructurar el sistema de reglas que definen la posición de los maestros”. El

citado investigador señala que las reformas institucionales “vienen después de la transformación de los agentes”. (Tenti Fanfani, 1999:100)

Esta transformación de los agentes supondrá enfrentar los *miedos* a perder conocimientos *emblemáticos* o núcleos tradicionales, a enseñar contenidos para los que no se está preparado, a bajar los niveles de aprendizaje, a que los alumnos aprendan menos y por sobre todo miedo a la pérdida de identidad. “Modificar la realidad forma parte del Yo, pero a condición de que se recuerde qué se quiere modificar. La modificación no destruye lo anterior. Modificar el granero para convertirlo en biblioteca no es destruirlo, es respetar sus características, pero cambiarlas para hacerlo más aprovechable o habitable”. (Aulagnier, 1976: 12).

¿Cuándo tiene lugar la segunda posibilidad? Cuando se establecen reformas curriculares, de acceso al puesto o reglamentarias sin considerar que el colectivo docente no se encuentra sociológicamente adaptado para llevar a la práctica las nuevas legislaciones. Este problema ha sido el más frecuente en nuestro país y en América Latina toda vez que se ensayaron reformas educativas o cambios significativos en el puesto de maestro. El resultado es conocido: “las tradiciones que sobreviven bajo la forma incorporada en la subjetividad de los maestros terminan neutralizando lo que está escrito en las leyes, los reglamentos, los planes de estudio y los contenidos” (Tenti Fanfani, 1999:100). Como resultado, es que la historia y las creencias implícitas de los profesores sigue imponiendo su determinación sobre el presente a través de su impacto sobre los modos de enseñar y de querer (o de hacer las cosas) en el aula y en la escuela.

“El perfeccionamiento y la capacitación docente no pueden plantearse sino en relación con la redefinición de un concepto de profesión.” (Huberman 1999: 25). Desde el punto de vista clásico, se entiende a la capacitación como un “proceso consciente, deliberado, participativo y permanente implementado por un sistema educativo o una organización, con el objetivo de mejorar desempeños y resultados; estimular el desarrollo para la renovación en campos académicos, profesionales o laborales y reforzar el espíritu de compromiso de cada persona para con la sociedad y particularmente para con la comunidad en la cual se desenvuelve.” (Huberman 1999: 29).

Desde nuestro punto de vista, la capacitación de los docentes se entiende de manera más amplia y “como parte precisa o imprecisa, formal o informal, deliberada o no, del proceso de formación que desarrolla cada persona dentro de su ámbito académico o laboral.” (Huberman 1999:31) razón por la cual, esta óptica la capacitación, más que una moda, una carrera de créditos, puntos y premios, necesita ser un objeto de conocimiento, que debe ser investigado en forma continua.

Regresemos al estado actual de la escuela secundaria con palabras de Silvia Kravetz (2012:4):“No obstante todas estas iniciativas y los esfuerzos orientados en tal sentido, el sistema educativo argentino aún exhibe la persistencia de viejos problemas a los que se han sumado recientemente nuevos desafíos. Entre los primeros se destacan la repitencia de los primeros años de cada nivel, el abandono temprano en el nivel medio, los logros de aprendizaje distantes a los esperados según los datos arrojados por los Operativos Nacionales de Evaluación, las desigualdades que se advierten en las propuestas de enseñanza para distintos sectores sociales, por nombrar sólo algunos”.

Para evitar estos fenómenos expulsivos de los jóvenes se hace necesario concebir estrategias específicas que achiquen la brecha entre las culturas institucionales escolares y las culturas de los niños y adolescentes que hoy pueblan las aulas.

Tanto la LEN como las Resoluciones del Consejo Federal de Educación Nº 83 y 94 que propician una “nueva escuela secundaria” hacen posible la emergencia de ciertas innovaciones institucionales y pedagógicas que se distanciarían en mayor o menor medida de lo que se considera el formato institucional tradicional. Estas nuevas estructuras organizativas sumadas a nuevos modelos de convivencia escolar y de evaluación de los aprendizajes que no están previstos en el ordenamiento actual de la administración educativa “podrían instalar tensiones en el “contexto de la práctica” (Ball, Bowe, et al, 1992). Si bien el artículo mencionado alude al conjunto del sistema educativo y por ende a todos los niveles, es posible suponer que el mayor desafío para su cumplimiento se localiza en la escuela secundaria, el tramo más crítico y cuestionado por la comunidad educativa (padres, docentes y alumnos) y por actores de distintos sectores sociales.” (Kravetz, 2012:5)

Terigi (2008) expresa que producir cambios en el formato escolar entraña no sólo cambios pedagógicos; agrega que son numerosos los estudios que señalan que el aparato institucional de administración de la educación, requiere que las decisiones políticas se traduzcan en orientaciones operativas que permitan promover los cambios en la dirección que pretenden las políticas. Una de esas decisiones pasa por la capacitación.

Se entiende que toda capacitación de los docentes en ejercicio de la cátedra que se quiera desarrollar en estos tiempos de cambio acelerado no puede ignorar que la profesión se encuentra en crisis y que para salir de ella se deben atender las transformaciones recientes del oficio de enseñar, a saber:

- La educación es una ocupación en desarrollo cuantitativo permanente (Tenti Fanfani, 1999:95). Su ritmo acompaña al ritmo de crecimiento del PBI, los cambios en la política y las crisis globales. Se debe capacitar a los docentes para los procesos de masificación, globalización y cambio permanente.
- El oficio docente posee una heterogeneidad creciente. La LEN establece cuatro niveles y ocho modalidades, un subsistema de gestión estatal y otro de gestión privada atomizan la realidad del colectivo.
- Subsiste una deuda histórica con el cuerpo magisterial: el deterioro de las recompensas materiales obligación del estado y el deterioro de las recompensas materiales reflejado en la desconsideración de la sociedad hacia la profesión.
- La introducción desigual en la educación de las tecnologías de la información y la comunicación en los modos de hacer que las cosas que generan un impacto que necesita ser atendido.
- La metamorfosis de la familia (Romero, 2004:36). Si la familia nuclear moderna era, en palabras de Elkind (2003), “el tibio refugio de un mundo desalmado”, la familia permeable posmoderna es una “bulliciosa estación de trenes donde descansar un rato antes de abordar el próximo tren”.
- La llegada de las TICs y la metamorfosis familiar dan paso también al fenómeno de los “niños competentes y los adolescentes mundanos” (Romero, 2004:38) reflejados en el cine como superchicos en películas como “Mi pobre angelito”, “Belleza americana” o “Toy story” que dificulta la comunicación interpersonal con docentes que crecieron como niños jugando a las cartas de cartón y un contrincante niño y no con cartas virtuales y una tableta como desafiante.

El sistema de capacitación docente nació en 1958 con el Estatuto del Docente y sigue vigente: maestros y profesores deben sumar puntos aprobando cursos. Cuantos más cursos, más centésimos se acumulan para conseguir la titularidad (estabilidad en un cargo) o ascender a cargos directivos.

Esto era razonable hace medio siglo cuando los maestros se recibían con título secundario y 17 años de edad. El perfeccionamiento, mejoraba a los docentes en épocas en las que no existía formación de grado o posgrado.

Pero hace tiempo que acumular puntos genera prácticas especulativas, con poco o nulo sentido pedagógico. Entre las distorsiones del sistema puede verse que algunos cursos que demandan poco tiempo y esfuerzo brindan, relativamente, más puntaje que una maestría universitaria. O que los docentes titulares que no quieren ascender y no necesitan los puntos, pasan los últimos quince o veinte años de su carrera sin aumento salarial desde que lograron el máximo de antigüedad y sin agenda de mejora personal ni de las escuelas en las que trabajan. O que los docentes hacen cursos dispersos, sin orientación y sin sistematicidad, aclarando que los hacen por propia voluntad, si tienen tiempo y compromiso con la tarea. Además, la demanda de puntos genera una oferta no siempre de buena calidad y una relevante inflación de puntos que hace que la mayoría de los docentes llega rápidamente al máximo permitido.

“Las soluciones siguen sin ser superadoras: poner topes anuales, aumentar el límite máximo o anular los puntos obtenidos y retocar aspectos parciales del sistema de puntaje docente termina por reforzar su matriz burocrática, lejos del avance educativo. Lo mejor que se podría hacer es cambiarlo y pasar a un modelo con autonomía y excelencia. Aquí algunos caminos que requieren voluntad política de cambio: distinguir docentes en formación de docentes formados, la capacitación no puede depender solamente de las decisiones individuales de los docentes, la idea de que el motor del cambio es la capacitación docente atrasa medio siglo” (Narodowsky, 2016)

Sin embargo, existen algunas posibilidades normativas que no se pueden dejar de lado si se pretende efectuar una reforma profunda del sistema. Estas posibilidades tienen que ver directamente con el **significado de progreso o ascenso en la carrera docente** y las dos posibilidades a la que abre puertas la Ley de Educación Nacional (LEN): La **trayectoria directiva** con suma de puntaje por antigüedad y antecedentes **o la trayectoria áulica**.

La LEN N° 26206 en su Artículo 69, sienta las bases para definir los criterios concernientes a la carrera docente e introduce un concepto novedoso para la tradición histórica del sistema educativo argentino que define como **diferenciación de trayectorias**. Actualmente, cómo se decía líneas atrás, la única posibilidad de hacer carrera en la docencia, es a través de **puestos** (maestro/profesor; vicedirector; director; supervisor). Este sistema de ascenso no tiene en cuenta las competencias personales de los docentes y privilegia como instrumento de progreso en el escalafón los años de antigüedad que se acumulan en servicio.

La LEN diferencia la llamada y conocida **trayectoria directiva** con un concepto novedoso, el de **trayectoria áulica**. Con este sistema, el docente podría ascender y mejorar su remuneración **sin salir del aula y sin descuidar la tarea para la que se formó: enseñar**. En esta instancia “la capacitación se transforma en una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional” (Artículo 69 de la LEN).

Desarrollo y políticas públicas para la Formación Docente en la Argentina

Por Daniel Stigliano

Un estudio publicado por el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) y el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo revelan que se está incrementando el número de niños y adolescentes sin escolarizar, una cifra que en 2013 ascendió a 124 millones. El estudio muestra que la ayuda internacional para la educación sigue por debajo de los niveles de 2010 y resulta claramente insuficiente para alcanzar las nuevas metas relativas a la universalización de la enseñanza primaria y secundaria.

Los nuevos datos del IEU muestran que 1 de cada 11 niños está sin escolarizar, lo que en 2013 sumaba un total de 59 millones de niños. Es decir: 2,4 millones más que en 2010. De ellos, 30 millones viven en el África Subsahariana y 10 millones en el Asia Meridional y Occidental. Según los cálculos del IEU, 24 millones de niños nunca pisarán un aula. En el África Subsahariana, la mitad de los niños sin escolarizar no llegará nunca a matricularse. Las niñas son las más desfavorecidas, especialmente en el Asia Meridional y Occidental, donde el 80% sin escolarizar tiene escasas probabilidades de empezar a ir a la escuela, frente al 16% de los niños. Además, 1 de cada 6 adolescentes no está escolarizado, lo que suponía un total de 65 millones en 2013. Una tercera parte de ellos vive en el Asia Meridional y Occidental y otra tercera parte en el África Subsahariana, donde hoy hay más adolescentes sin escolarizar que en 2000

Un estudio del Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que “la educación es una inversión cuya tasa de retorno es relativamente alta comparada con la de otros proyectos”. También asegura que “las tasas de retorno de la educación en países en desarrollo son más altas que en países ya desarrollados, lo que sugiere que existen importantes oportunidades de inversión aún no aprovechadas”. Finalmente, afirma que “la tasa de retorno de la educación primaria tiende a superar a la obtenida en los niveles secundarios y terciarios, particularmente en países menos desarrollados” (Larrañaga, 2014).

Este análisis revela que la educación no es un gasto sino una inversión y que los recursos en muchas ocasiones se invierten mal. De acuerdo con estas conclusiones del estudio, las políticas de Estado a mediano plazo deberían contemplar una inversión en la educación inicial, con un crecimiento paulatino a lo largo de diez o quince años, hasta abarcar todos los ciclos de escolarización (primaria y secundaria) para favorecer el desarrollo integral de sus comunidades.

En particular, la problemática de la escuela secundaria configura en la Argentina y en otros países de Latino América, una preocupación importante para quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones políticas para el sector, como así también para los investigadores y los educadores que despliegan su trabajo en la escuela secundaria. “La escuela secundaria constituye uno de los niveles del sistema educativo que genera mayores controversias en cuanto a la necesidad de su modificación” (Ziegler, 2010:3)

A fines de 2006 se aprobó la Ley de Educación Nacional Nº 22206 (LEN) que estableció la obligatoriedad de la escuela secundaria (Art. 16) en todo el territorio nacional. Para hacer

efectivo el cumplimiento de este derecho, se requiere la puesta en marcha de una diversidad de acciones y estrategias que posibiliten la inclusión educativa. Entre ellas, se destaca la introducción de ciertas innovaciones organizacionales y pedagógicas que posibiliten a los adolescentes y jóvenes la realización de una experiencia escolar significativa en las instituciones de educación secundaria. La generación de propuestas de escolarización tendientes al cumplimiento de la obligatoriedad escolar, requiere la modificación de uno o más componentes del denominado “formato escolar tradicional”, cuestión que pone en tensión el vínculo entre la administración y la escuela.

Ni con la mejor ley de educación se consigue transformar la estructura de un sistema educativo. El cambio no se produce si no se trabaja el modelo educativo con los educadores. De allí que los sistemas de formación docente son fundamentales para asegurar la calidad educativa de una nación y su desarrollo humano y económico.

Estos procesos no son desconocidos para el sistema educativo argentino. Hace quince años, en un contexto político diferente Emilio Tenti Fanfani (1999:99) planteaba dos paradojas que aún siguen presentes a pesar de los pasos andados en los años posteriores: “nuevos maestros en puestos viejos”, “puestos renovados ocupados por individuos tradicionales”.

¿Cuándo ocurre la primera situación? Toda vez que se producen transformaciones en la subjetividad de los profesores como resultado de las grandes reformas educativas (como la que nos ocupa desde el 2007) sin que se reestructuren las reglas y recompensas del puesto de trabajo el resultado es un malestar que se manifiesta en el colectivo de los docentes. Este fenómeno se puede resolver de dos maneras, “o bien el puesto termina por doblegar al ocupante o bien los ocupantes, mediante estrategias colectivas adecuadas, logran desestructurar y reestructurar el sistema de reglas que definen la posición de los maestros”. El citado investigador señala que las reformas institucionales “vienen después de la transformación de los agentes”. (Tenti Fanfani, 1999:100)

Esta transformación de los agentes supondrá enfrentar los *miedos* a perder conocimientos *emblemáticos* o núcleos tradicionales, a enseñar contenidos para los que no se está preparado, a bajar los niveles de aprendizaje, a que los alumnos aprendan menos y por sobre todo miedo a la pérdida de identidad. “Modificar la realidad forma parte del Yo, pero a condición de que se recuerde qué se quiere modificar. La modificación no destruye lo anterior. Modificar el granero para convertirlo en biblioteca no es destruirlo, es respetar sus características, pero cambiarlas para hacerlo más aprovechable o habitable”. (Aulagnier, 1976: 12).

¿Cuándo tiene lugar la segunda posibilidad? Cuando se establecen reformas curriculares, de acceso al puesto o reglamentarias sin considerar que el colectivo docente no se encuentra sociológicamente adaptado para llevar a la práctica las nuevas legislaciones. Este problema ha sido el más frecuente en nuestro país y en América Latina toda vez que se ensayaron reformas educativas o cambios significativos en el puesto de maestro. El resultado es conocido: “las tradiciones que sobreviven bajo la forma incorporada en la subjetividad de los maestros terminan neutralizando lo que está escrito en las leyes, los reglamentos, los planes de estudio y los contenidos” (Tenti Fanfani, 1999:100). Como resultado, es que la historia y las creencias implícitas de los profesores sigue imponiendo su determinación sobre el presente a través de su impacto sobre los modos de enseñar y de querer (o de hacer las cosas) en el aula y en la escuela.

“El perfeccionamiento y la capacitación docente no pueden plantearse sino en relación con la redefinición de un concepto de profesión.” (Huberman 1999: 25). Desde el punto de vista clásico, se entiende a la capacitación como un “proceso consciente, deliberado, participativo y permanente implementado por un sistema educativo o una organización, con el objetivo de mejorar desempeños y resultados; estimular el desarrollo para la renovación en campos académicos, profesionales o laborales y reforzar el espíritu de compromiso de cada persona para con la sociedad y particularmente para con la comunidad en la cual se desenvuelve.” (Huberman 1999: 29).

Desde nuestro punto de vista, la capacitación de los docentes se entiende de manera más amplia y “como parte precisa o imprecisa, formal o informal, deliberada o no, del proceso de formación que desarrolla cada persona dentro de su ámbito académico o laboral.” (Huberman 1999:31) razón por la cual, esta óptica la capacitación, más que una moda, una carrera de créditos, puntos y premios, necesita ser un objeto de conocimiento, que debe ser investigado en forma continua.

Regresemos al estado actual de la escuela secundaria con palabras de Silvia Kravetz (2012:4):“No obstante todas estas iniciativas y los esfuerzos orientados en tal sentido, el sistema educativo argentino aún exhibe la persistencia de viejos problemas a los que se han sumado recientemente nuevos desafíos. Entre los primeros se destacan la repitencia de los primeros años de cada nivel, el abandono temprano en el nivel medio, los logros de aprendizaje distantes a los esperados según los datos arrojados por los Operativos Nacionales de Evaluación, las desigualdades que se advierten en las propuestas de enseñanza para distintos sectores sociales, por nombrar sólo algunos”.

Para evitar estos fenómenos expulsivos de los jóvenes se hace necesario concebir estrategias específicas que achiquen la brecha entre las culturas institucionales escolares y las culturas de los niños y adolescentes que hoy pueblan las aulas.

Tanto la LEN como las Resoluciones del Consejo Federal de Educación N° 83 y 94 que propician una “nueva escuela secundaria” hacen posible la emergencia de ciertas innovaciones institucionales y pedagógicas que se distanciarían en mayor o menor medida de lo que se considera el formato institucional tradicional. Estas nuevas estructuras organizativas sumadas a nuevos modelos de convivencia escolar y de evaluación de los aprendizajes que no están previstos en el ordenamiento actual de la administración educativa “podrían instalar tensiones en el “contexto de la práctica” (Ball, Bowe, et al, 1992). Si bien el artículo mencionado alude al conjunto del sistema educativo y por ende a todos los niveles, es posible suponer que el mayor desafío para su cumplimiento se localiza en la escuela secundaria, el tramo más crítico y cuestionado por la comunidad educativa (padres, docentes y alumnos) y por actores de distintos sectores sociales.” (Kravetz, 2012:5)

Terigi (2008) expresa que producir cambios en el formato escolar entraña no sólo cambios pedagógicos; agrega que son numerosos los estudios que señalan que el aparato institucional de administración de la educación, requiere que las decisiones políticas se traduzcan en orientaciones operativas que permitan promover los cambios en la dirección que pretenden las políticas. Una de esas decisiones pasa por la capacitación.

Se entiende que toda capacitación de los docentes en ejercicio de la cátedra que se quiera desarrollar en estos tiempos de cambio acelerado no puede ignorar que la profesión se

encuentra en crisis y que para salir de ella se deben atender las transformaciones recientes del oficio de enseñar, a saber:

- La educación es una ocupación en desarrollo cuantitativo permanente (Tenti Fanfani, 1999:95). Su ritmo acompaña al ritmo de crecimiento del PBI, los cambios en la política y las crisis globales. Se debe capacitar a los docentes para los procesos de masificación, globalización y cambio permanente.
- El oficio docente posee una heterogeneidad creciente. La LEN establece cuatro niveles y ocho modalidades, un subsistema de gestión estatal y otro de gestión privada atomizan la realidad del colectivo.
- Subsiste una deuda histórica con el cuerpo magisterial: el deterioro de las recompensas materiales obligación del estado y el deterioro de las recompensas materiales reflejado en la desconsideración de la sociedad hacia la profesión.
- La introducción desigual en la educación de las tecnologías de la información y la comunicación en los modos de hacer que las cosas que generan un impacto que necesita ser atendido.
- La metamorfosis de la familia (Romero, 2004:36). Si la familia nuclear moderna era, en palabras de Elkind (2003), “el tibio refugio de un mundo desalmado”, la familia permeable posmoderna es una “bulliciosa estación de trenes donde descansar un rato antes de abordar el próximo tren”.
- La llegada de las TICs y la metamorfosis familiar dan paso también al fenómeno de los “niños competentes y los adolescentes mundanos” (Romero, 2004:38) reflejados en el cine como superchicos en películas como “Mi pobre angelito”, “Belleza americana” o “Toy story” que dificulta la comunicación interpersonal con docentes que crecieron como niños jugando a las cartas de cartón y un contrincante niño y no con cartas virtuales y una tableta como desafiante.

El sistema de capacitación docente nació en 1958 con el Estatuto del Docente y sigue vigente: maestros y profesores deben sumar puntos aprobando cursos. Cuantos más cursos, más centésimos se acumulan para conseguir la titularidad (estabilidad en un cargo) o ascender a cargos directivos.

Esto era razonable hace medio siglo cuando los maestros se recibían con título secundario y 17 años de edad. El perfeccionamiento, mejoraba a los docentes en épocas en las que no existía formación de grado o posgrado.

Pero hace tiempo que acumular puntos genera prácticas especulativas, con poco o nulo sentido pedagógico. Entre las distorsiones del sistema puede verse que algunos cursos que demandan poco tiempo y esfuerzo brindan, relativamente, más puntaje que una maestría universitaria. O que los docentes titulares que no quieren ascender y no necesitan los puntos, pasan los últimos quince o veinte años de su carrera sin aumento salarial desde que lograron el máximo de antigüedad y sin agenda de mejora personal ni de las escuelas en las que trabajan. O que los docentes hacen cursos dispersos, sin orientación y sin sistematicidad, aclarando que los hacen por propia voluntad, si tienen tiempo y compromiso con la tarea. Además, la demanda de puntos genera una oferta no siempre de buena calidad y una relevante inflación de puntos que hace que la mayoría de los docentes llega rápidamente al máximo permitido.

“Las soluciones siguen sin ser superadoras: poner topes anuales, aumentar el límite máximo o anular los puntos obtenidos y retocar aspectos parciales del sistema de puntaje docente termina por reforzar su matriz burocrática, lejos del avance educativo. Lo mejor que se podría

hacer es cambiarlo y pasar a un modelo con autonomía y excelencia. Aquí algunos caminos que requieren voluntad política de cambio: distinguir docentes en formación de docentes formados, la capacitación no puede depender solamente de las decisiones individuales de los docentes, la idea de que el motor del cambio es la capacitación docente atrasa medio siglo” (Narodowsky, 2016)

Sin embargo, existen algunas posibilidades normativas que no se pueden dejar de lado si se pretende efectuar una reforma profunda del sistema. Estas posibilidades tienen que ver directamente con el **significado de progreso o ascenso en la carrera docente** y las dos posibilidades a la que abre puertas la Ley de Educación Nacional (LEN): La **trayectoria directiva** con suma de puntaje por antigüedad y antecedentes o la **trayectoria áulica**.

La LEN N° 26206 en su Artículo 69, sienta las bases para definir los criterios concernientes a la carrera docente e introduce un concepto novedoso para la tradición histórica del sistema educativo argentino que define como **diferenciación de trayectorias**. Actualmente, cómo se decía líneas atrás, la única posibilidad de hacer carrera en la docencia, es a través de **puestos** (maestro/profesor; vicedirector; director; supervisor). Este sistema de ascenso no tiene en cuenta las competencias personales de los docentes y privilegia como instrumento de progreso en el escalafón los años de antigüedad que se acumulan en servicio.

La LEN diferencia la llamada y conocida **trayectoria directiva** con un concepto novedoso, el de **trayectoria áulica**. Con este sistema, el docente podría ascender y mejorar su remuneración **sin salir del aula y sin descuidar la tarea para la que se formó: enseñar**. En esta instancia “la capacitación se transforma en una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional” (Artículo 69 de la LEN).

“Innovación y Desarrollo: Una mirada de las políticas públicas”⁷

Mariano Garmendia

Introducción

Existen mil maneras de percibir, entender, sentir o pensar la innovación o la acción de innovar. La real academia española dictamina:

Innovación: 1. f. Acción y efecto de innovar./2. f. Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado.

Sin embargo otros autores tienen una visión muy diferente, que fue evolucionando o mutando según las diferentes etapas en que la humanidad tránsito.

Curiosamente cuando uno repasa el Diccionario del Diablo de Ambrose Bierce se encuentra que la única mención de la palabra está dentro de la definición satírica de lexicógrafo (dedicados a estudiar los principios teóricos en que se basa la composición de diccionarios) y donde curiosamente esta seguido de la definición Libertad:

⁷ Ing. Mariano Garmendia. Secretario de Estado de Innovación y Desarrollo Tecnológico de la Provincia de Tucumán.

“**Lexicógrafo**, s. Individuo pestilente que so pretexto de registrar un determinado estadio en el desarrollo de una lengua, hace lo que puede para detener su crecimiento, quitarle flexibilidad y mecanizar sus métodos..... De este modo el empobrecimiento se acelera y el idioma decae. Por el contrario, el escritor audaz y cultivado que sabe que el idioma crece por **innovación** — cuando crece—, y fabrica nuevas palabras o usa las viejas en un sentido poco familiar, encuentra pocos adeptos.

Libertad, s. Uno de los bienes más preciosos de la Imaginación, que permite eludir cinco o seis entre los infinitos métodos de coerción con que se ejerce la autoridad. Condición política de la que cada nación cree tener un virtual monopolio. Independencia. La distinción entre libertad e independencia es más bien vaga, los naturalistas no han encontrado especímenes vivos de ninguna de las dos.

En que quiere caer este juego de palabras, la innovación desde la política pública puede ser una interpretación de cada uno de los actores, en donde se conjugan no solo los aspectos técnicos y económicos, sino fundamentalmente las culturas institucionales, miedos, juegos de poder, construcción de valores y diseño de los mecanismos para la toma de decisiones, entre diversas cosas que podemos mencionar.

Estos mecanismos condicionan cualquier proceso de cambio interno, por lo que innovar dentro de culturas fuertemente arraigadas resulta complejo cuando dentro de las instituciones la inercia tiende más a la conservación de las estructuras.

“Un cacho de cultura”

En nuestro país, cuando hablamos de innovación, tenemos un imaginario popular vinculado a un sector “científico” o tenemos el foco en procesos de la generación de software. Nunca, o casi nunca, a todos los sectores, o en este caso, a la política pública.

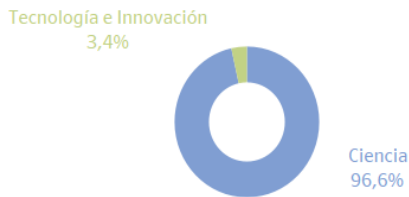
La generación de conocimiento, en general, no está vinculada a las necesidades del estado (de la cosa pública en cualquiera de sus formas) o de la actividad privada. Por lo menos desde lo conceptual, en donde se fijan las políticas para la asignación de recursos para estas áreas. En la rica historia de la ciencia, no hemos logrado como país entender cómo usar esta herramienta para desarrollarnos de manera integral, sin desmerecer algunos caminos de algunas ramas del conocimiento.

Prueba de estos son nuestras estadísticas de planificación de distribución de recursos dentro del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, donde desde sus organismos, todavía existe un fuerte eje en las ciencias básicas y en la concentración de los recursos en el área circundante al cono urbano bonaerense que impide una estructuración federal del sistema científico-tecnológico. A modo de ejemplo se adjuntan los siguientes gráficos generados con información del propio Mincyt:

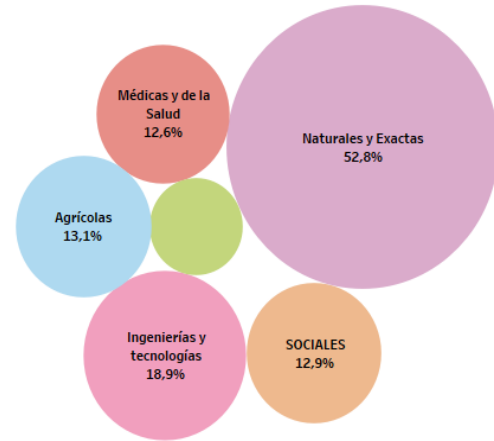
Todo

Seleccioná una institución

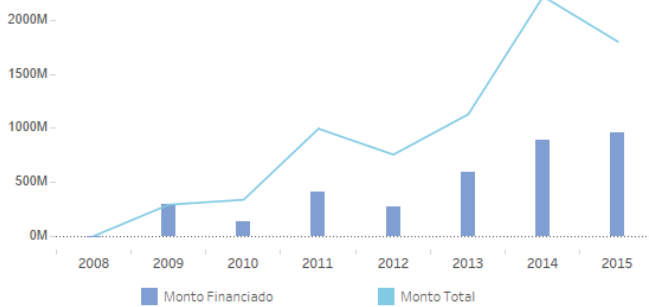
Cantidad de proyectos según tipo de proyecto



Cantidad de proyectos según gran área del conocimiento



Monto financiado y monto total por año

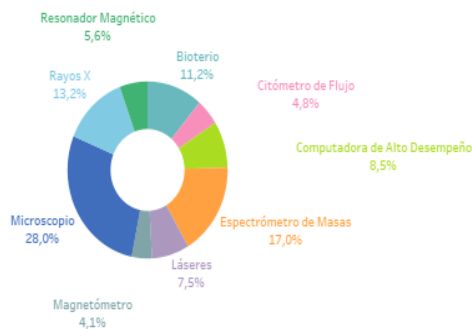


Fuente: SICYTAR

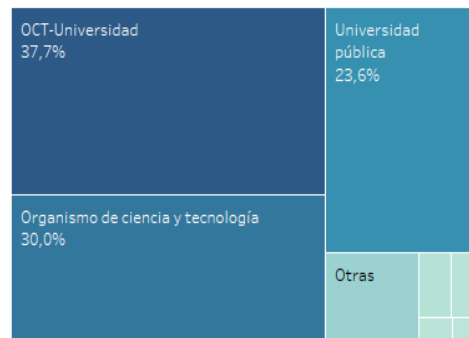
Seleccioná una provincia

Todo

Cantidad de equipos según clase



Cantidad de equipos según tipo de institución de localización

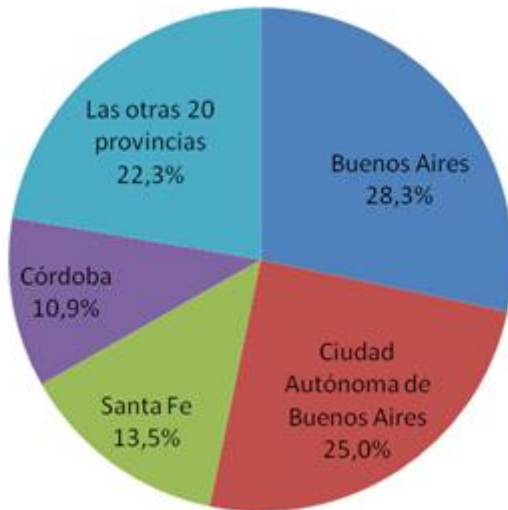


Cantidad de equipos según clase y región

	CUYO	NEA	NOA	PAMPEANA	PATAGONIA
Bioterio	4	1	4	48	1
Citómetro de Flujo	2	2		21	
Computadora de Alto Desempeño	3	3		33	5
Espectrómetro de Masas	10	3	4	70	1
Láseres			2	32	5
Magnetómetro			1	16	4
Microscopio	8	1	6	118	12
Rayos X	4		4	55	5
Resonador Magnético	1		1	25	2
Total general	32	10	22	418	35

Fuente: SICYTAR

Estas condicionantes, a mi juicio, impiden una penetración de las estructuras de ciencia y tecnología dentro de las estructuras de gobierno en los territorios y sumerge a los sistemas de generación de conocimiento en las grandes urbes, buscando incluso separarlos de las universidades. Estas serie de medidas agregadas, aunque de forma inconexas, repercuten directamente en las posibilidades reales de que la innovación, la ciencia o la técnica se entrelacen en un conjunto directo con el diseño y la ejecución de la política públicas.



Conclusiones

Este pequeño ensayo, no pretende más que ser un disparador en la discusión de lo que debería ser el rol de los organismos de cyt en el diseño de las políticas públicas, sin importar su nivel o foco de atención.

Para avanzar en esta posición entiendo que es necesario debatir profundamente, y **tomar decisiones políticas** que rompan con

la inercia y orienten el rumbo a un objetivo claro: el desarrollo de la argentina.

De todas maneras me atrevo a sugerir algunas líneas de acción a seguir:

- 1- Una nueva organización del sistema nacional de innovación con un enfoque FEDERAL, en la distribución de los recursos económicos, financieros, de infraestructura y de recursos humanos.
- 2- Una organización flexible de las diferentes áreas del estado buscando la incorporación de ejes de planificación, ejecución y gestión de la política de base científica/tecnológica.
- 3- Organización de las lógicas territoriales: Programas de cambio de la conducta innovadora total.
- 4- Formación de redes dentro y fuera: integración ciencia/tecnología/ empresas/estado
- 5- Construcción de identidades / distritos / "marcas locales"
- 6- Promover nexos que interpreten las necesidades de las políticas públicas e identifiquen las soluciones en el sistema científico tecnológico.
- 7- Adoptar en un sistema de incentivos, económicos y académicos, para los científicos / funcionarios que incorporen a sus líneas de trabajo herramientas de gestión vinculadas a la cyt.

Todas estas líneas nos están orientadas a suprimir los caminos en el desarrollo de las ciencias básicas, o destruir las líneas de conocimientos desarrolladas en el país, que deben seguir, sino a complementar y ampliar el radio de acción, y a entender que cada línea es necesaria para el crecimiento de un sistema nacional de innovación.