

La Institucionalidad y los Actores Sociales en el MERCOSUR. La preponderancia de las organizaciones, la participación y el sentido de pertenencia. El Marco del Mercosur. Los actores del sistema educativo.

Irma De Felippis.

Cita:

Irma De Felippis (2004). *La Institucionalidad y los Actores Sociales en el MERCOSUR. La preponderancia de las organizaciones, la participación y el sentido de pertenencia. El Marco del Mercosur. Los actores del sistema educativo. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/342>

La Institucionalidad y los Actores Sociales en el MERCOSUR. La preponderancia de las organizaciones, la participación y el sentido de pertenencia.

El Marco del Mercosur. Los actores del sistema educativo.

Irma De Felippis

Sin duda, los actores sociales serán los que darán a las distintas instituciones la participación y el sentido de pertenencia a la región. Entre las instituciones que tiene una importancia destacada podemos mencionar la institución educativa. Nos referiremos específicamente a la Educación Básica en los países del MERCOSUR.

Para ello analizaremos primero el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico entre los Estados partes del MERCOSUR , la República de Bolivia y la República de Chile.y segundo: Injerencia de los Municipios en la Educación: alcances y estrategias

La Cámara de Diputados en su período 2003. en su trámite parlamentario Nro 202 del jueves 18 de diciembre de 2003, en su página 8325, se transcribe el Protocolo enunciado, fijándose que “Los gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República Oriental del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay , Estados Partes del MERCOSUR, de la República de Chile; estados Asociados del MERCOSUR, todos en adelante denominados”Estados Partes” para los efectos del presente protocolo.

Esto se viabiliza de acuerdo con los principios y objetivos enunciados en el Tratado de Asunción, firmado el veintiséis de marzo de mil novecientos noventa

y uno, entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República del Uruguay y del Protocolo de Ouro Preto, firmado el diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, por estos mismos Estados.

Conscientes de que la educación es un actor fundamental en el escenario de los procesos de integración regional;

Previendo que los sistemas educativos deben dar respuesta a los desafíos planteados por las transformaciones productivas de los avances científicos y técnicos y la consolidación de la democracia en un contexto de creciente integración entre los países de la región;

Animados por la convicción de que resulta fundamental promover el desarrollo cultural por medio de un proceso de integración armónico y dinámico, tendiente a facilitar la circulación del conocimiento entre los países integrantes del MERCOSUR y Estados Asociados;

Inspirados por la voluntad de considerar los factores comunes de la identidad de la historia, el patrimonio cultural de los pueblos;

Considerando la necesidad de llegar a un acuerdo en lo relativo al reconocimiento y equiparación de los estudios primarios y medio no técnicos cursados en cualquiera de los cuatro países integrantes del MERCOSUR y en los dos Estados Asociados, específicamente en lo que concierne a su validez académica,

Acuerdan:

Artículo Primero: “ Los Estados Partes reconocerán los estudios de educación fundamental y medio no técnica, y otorgarán validez a los certificados que los acrediten expedidos por las instituciones oficialmente reconocidas por cada uno

de los Estados Partes, en las mismas condiciones que el país de origen establece para los cursante o egresados de dichas instituciones.

Dicho reconocimiento se realizará a los efectos de la prosecución de estudios, de acuerdo a la Tabla de Equivalencias que figura como Anexo I y que se considera parte integrante del presente protocolo.

Para garantizar la implementación de este Protocolo, la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR propenderá a la incorporación de contenidos curriculares mínimos de historia y geografía de cada uno de los Estados Partes, organizados a través de instrumentos y procedimientos acordados por las autoridades competentes en cada uno de los países signatarios.

Artículo Segundo:” Los estudios de los niveles fundamental o medio no técnico realizados en forma incompleta en cualquiera de los Estados Partes serán reconocidos en los otros con el fin de permitir la prosecución de los mismos.

Este reconocimiento se efectuará sobre la base de la Tabla de Equivalencias aludida en el párrafo 2 del artículo 1, la que podrá ser completada oportunamente por una tabla adicional que permitirá equiparar las distintas situaciones académicas originadas por la aplicación de los regímenes de evaluación y promoción de cada uno de los Estados Partes.”

Artículo Tercero: “Con el objeto de establecer las denominaciones equivalentes de los niveles de educación en cada uno de los Estados Partes, armonizar los mecanismos administrativos que faciliten el desarrollo de lo establecido, crear mecanismos que favorezcan la adaptación de los estudiantes en el país receptor, resolver aquellas situaciones que no

fuesen contempladas en las tablas de equivalencias y velar por el cumplimiento del presente protocolo, se constituirá en una Comisión Regional Técnica, que podrá reunirse cada vez que por lo menos dos de los Estados Partes lo consideren necesario.

Dicha Comisión Regional Técnica estará constituida por las delegaciones de los Ministerios de Educación de cada uno de los Estados Partes, quedando la coordinación de los mismos a cargo de las áreas competentes de las respectivas Cancillerías, estableciéndose los lugares de reunión en forma rotativa dentro de los territorios de cada uno de los Estados Partes.

Artículo Cuarto

Cada uno de los Estados Partes deberá informar a los demás sobre cualquier clase de cambio en su Sistema Educativo.

Artículo Quinto

En el caso de que entre los Estados Partes existiesen convenios o acuerdos bilaterales con disposiciones más favorables sobre la materia, dichos Estados Partes podrán invocar la aplicación que consideren más ventajosa.

Artículo Sexto: Las controversias que surjan entre los Estados Partes con motivo de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo, serán resueltas mediante negociaciones diplomáticas directas.

Artículo Séptimo. El presente Protocolo entra en vigor treinta (30) días después del depósito de los instrumentos de ratificación de por lo menos un Estado Parte del MERCOSUR y por lo menos de un Estado Asociado.

Para los demás signatarios, entrará en vigencia el trigésimo día después del depósito del respectivo instrumento de ratificación.

Artículo Octavo. Puede ser revisado de común acuerdo, a propuesta de los Estados Partes;

Artículo Noveno: “El gobierno de la República del Paraguay será el depositario del presente protocolo y de los instrumentos de ratificación y enviará copias debidamente autenticadas de los mismos a los gobiernos de los demás Estados Partes.

Asimismo el Gobierno de la República del Paraguay notificará a los gobiernos de los demás Estados Partes para la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo y la fecha de depósito de los instrumentos de ratificación.

Por último se indica el lugar en donde fue escrito: “ Hecho en la Ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los cinco (5) días del mes de diciembre de 2002, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

A continuación se presenta el cuadro:

De la lectura del cuadro comparativo puede extraerse que todos cubren hasta la edad de diecisiete años y la extensión obligatoria es de 12 años. Los nombres toman distintas denominaciones mientras que en la Argentina es 1 de EGB, en Brasil es 1 serie, en Paraguay es 1 EEB, en Uruguay 1 Primaria ; en Chile es 1 E. Básica (NB1) y en Bolivia es 1 de Primaria. Todos comienzan a los 6 años, mientras que Brasil lo hace a los 7 años. Continúan hasta el 7mo grado de Primaria , que en Argentina es Séptimo año de la EGB, (Tercer CICLO9; en Brasil con 12 años es 7 serie, en Paraguay : 1er Ciclo Básico, en Uruguay 1er Ciclo Básica, en Chile 7 E. Básica NB5 y en Bolivia segundo Intermedio, 7mo de Primaria.

A la edad de 13 años todos los Estados Miembros con excepción de Brasil que sus alumnos tienen 14 años; se encuentran bajo la denominación de: en Argentina; noveno año de EGB; Brasil : 1er año; Paraguay : 3er Ciclo Básico; Uruguay igual denominación, 1ro de Educación Media y Bolivia 1ro de la Secundaria.

A los 14 años, Argentina ; 1ro Polimodal; Brasil : Primer año, como se señaló en el párrafo anterior; Paraguay: 1ro Medio o Cuarto de Bachiller ; Uruguay 1ro Bachillerato diversificado, Chile 2do de Educación Media y Bolivia 2da Secundaria.

Puede decirse que el nombre adoptado es Educación Media, secundaria, Bachillerato

Sólo la Argentina utiliza el término Polimodal.

b) Dos conceptos deben vincularse con la educación en los Países de los Estados Partes, a saber:

Es la autonomía , ya sea de tipo administrativa y pedagógica que fue registrada sobre la base de documentos oficiales publicados y difundidos por los distintos países en relación con la autonomía escolar, manuales de preparación de proyectos, guías de supervisión, formularios, convenios y pautas de evaluación. Para el análisis de los resultados, en el caso de AA existen evaluaciones independientes y en los casos de AP sólo hay dos casos , Chile y Uruguay que cuentan con evaluaciones de impacto encargadas por el gobierno a evaluadores externos. Los demás casos son evaluados por los supervisores o por los mismos actores, o los seguidores de los proyectos pedagógicos.

| PAIS | A. PEDAGOGICA | AUTONOMIA ADMINISTRATIVA |
|-----------|---------------|--------------------------|
| Argentina | SI | NO |
| Brasil | NO | SI |
| Bolivia | SI | NO |
| Chile | SI | NO |
| Uruguay | SI | NO |
| Paraguay | SI | NO |

Fuente: Tecnología Educativa: OEA.CPEIP-Chile.2000.

Cabe destacar que los países primeros en estas experiencias señeras son Nicaragua y El Salvador.

A continuación se destacan las dimensiones de alcance :

| DIMENSIONES | Autonomía administrativa | Autonomía pedagógica |
|------------------------|---|---|
| Objetivo | -Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y proporcionar una enseñanza de mejor calidad. | Adecuación del currículo oficial en función de necesidades y características locales, para lograr una enseñanza de mayor calidad, más pertinente y relevante. |
| Foco | -Visión global de la institución educativa y su quehacer | Visión focalizada en la solución de un problema específico. |
| Funciones transferidas | -Elección de directores, contratación de recursos | -Adquisición de material didáctico, contratación de |

| | | |
|----------------------|---|---|
| | <p>humanos, pago de salarios.</p> <p>-Mejoramiento de la infraestructura, adquisición de equipamiento.</p> <p>-Adquisición de material didáctico.</p> <p>-Sanciones contra estudiantes</p> <p>.</p> | <p>consultores y asistencia técnica.</p> <p>-Acondicionamiento de la infraestructura.</p> <p>-Adquisición de equipamiento.</p> |
| Recursos | <p>Recursos de libre disponibilidad, (algunas restricciones).</p> <p>Pueden captar y administrar otros recursos complementarios. Rinden cuenta al nivel local.</p> | <p>Recursos se asignan por proyectos. (itemizados a determinadas actividades y resultados).</p> <p>No pueden captar recursos adicionales a los solicitados en el proyecto. Rinden cuenta a l nivel inmediatamente superior.</p> |
| Destrezas requeridas | <p>Planeación, gestión y ejecución de planes y proyectos.</p> <p>Toma de decisiones colegiadas.</p> <p>Rendición de cuentas a usuarios.</p> | <p>Creatividad, iniciativa y disposición al cambio.</p> <p>Capacidad para generar pequeños proyectos.</p> <p>Capacidad para trabajar en equipo.</p> |

| | | |
|--------------------------|--|--|
| Principales beneficiados | Directores | Profesores |
| Tiempo | Se instalan entre las actividades de la escuela para el largo plazo. | Representan una inversión para un período acotado de tiempo. |

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

El primer país de América Latina en otorgar autonomía a las escuelas fue Brasil, que comenzó a mediados de los ochenta y en medio de procesos políticos más amplios que buscaban la descentralización hacia los Estados y para dar mayor participación a la ciudadanía. Estaba claro que uno de los problemas mayores de la educación era la repetición y se consideró que ella estaba ligado a la gestión de las escuelas y por lo tanto mejorar la calidad de la educación pasaba por sus responsables, los docentes, por lo tanto se necesitaba darles responsabilidad directa sobre los resultados educativos (Parente y Luck, 1999): los instrumentos más comúnmente usados por los estados para dar autonomía son: las estructuras de gestión colegiadas con capacidad jurídica para administrar fondos, la elección de directores y el plan de desarrollo escolar. En 1999 las veintiséis unidades federadas habían adoptado alguna forma de consejos escolares y elegían a los directores de escuela con participación de la comunidad, en tanto

diecinueve de éstas habían implantado en las escuelas la elaboración de un plan de desarrollo escolar. ¹

Uno de los Estados más representativos de Brasil, es Mina Gerais, La estrategia ha sido la siguiente: el objetivos fundamental de la reforma fue el mejorar la eficiencia y la calidad de la enseñanza del nivel p primario y secundario, Los componentes de la reforma son:

Caja Escolar: como requisito para recibir los recursos de libre disponibilidad desde la Secretaría Estadual, la escuela debe tener elaborado el Plan de desarrollo Escolar, en el que participa la comunidad y la Caja escolar, que es una sociedad civil que le otorga , se entiende que sin fines de lucro, la personería jurídica y le autoriza a administrara los recursos. Estos son transferidos a un acuenta bancaria de la Caja escolar y pueden ser usados según las necesidades del establecimiento, sin que fueran predeterminados por la Secretaría Estadual. Pueden captar recursos complementarios provenientes de **los municipios** , campañas de “fund raising” aportes de los padres y de otros organismos diferentes de la Secretaría Estadual. Estos fondos no pueden ser gastados en salarios, gratificaciones u otros incentivos, sino en mejorara las condiciones de funcionamiento de las escuelas incluidos en el proyecto Educativo, aprobado por el Consejo escolar, como por ejemplo, insumos básicos de infraestructura, material didáctico, mantención de edificios, equipamiento y material de consumo. Es entonces cuando se firma un convenio entre la Secretaría Estadual y la

¹ Una evaluación de impacto de estas medidas sobre los resultados educativos en 18 Estados en el período 81-93, muestra que el desempeño educacional tiende a ser mejor en los Estados en los que existían cualquiera de estas tres innovaciones realizadas, (autonomía financiera, consejos escolares y elección de directores). El impacto de las innovaciones en el desempeño educativo es modesto, puesto que en conjunto, las tres innovaciones explican solamente la mitad de la mejoría en el desempeño educativo en le país, observada en la década de los 80. En general, el mayor impacto lo genera la autonomía financiera , luego el consejo escolar y por último la elección de directores pareciera no tener impacto sobre el desempeño escolar.(Paes de Barros y Mendonca, 1997).

escuela, estableciendo condiciones, (rendición de cuentas, uso de recursos, convenios por ampliación de estructura, etc).

El monto a transferir se basa en el número de alumnos y contempla la carencia del alumno y de la escuela, los niveles y si es educación especial. En 1992, las transferencias eran de montos entre US\$ 160 y US\$ 220 por alumno por año. Suma ya, incrementada.

El CONSEJO ESCOLAR. Esta compuesto por el director, representantes de los profesores, especialistas de educación, alumnos mayores de 16 años, y padres y apoderados. Los miembros son elegidos por la comunidad escolar por períodos de un año. Las responsabilidades del Consejo son: control y gestión del pago de salarios, evaluación del desempeño docente, fiscalización de los gastos y desempeño docente, evaluación del sistema; a su vez opinan sobre los planes escolares, las inversiones, las gestiones de los recursos humanos y el mejoramiento de la enseñanza.

ELECCIÓN DE DIRECTORES: se presentan los que cumplen con los requisitos de las postulaciones, a su vez deben rendir una prueba escrita de conocimientos, se seleccionan los mejores, quienes presentan al Consejo escolar sus proyectos, y es elegido el que obtiene la mayor cantidad de votos, otorgados por la comunidad escolar-profesores, padres y alumnos.

PLAN DE DESARROLLO ESCOLAR: cubren un período de 5 años y son elaborados por una Comisión nombrada por el Director, luego aprobados por el Consejo. Define la situación del perfil de la escuela, la gestión de los recursos, los recursos humanos al cabo de cinco años.

La evaluación externa se introdujo a nivel estadual en 1992, y se pretende realizar una evaluación universal de los alumnos de los dos primeros grados

de primaria, 5to y 8vo grado de la escuela primaria y 2do y 3ro de la educación media. Parte de la estrategia es devolver resultados a la escuela.

AUTONOMIA PEDAGÓGICA (AP)

Esta autonomía pedagógica ha ido aumentando en los países de la región, teniendo en cuenta que todos han sido altamente centralizantes, hasta los 80.

Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay han ido incorporando esta estrategia .gradualmente de manera que todos tienen hoy algún tipo de AP, incluyendo Bolivia que aún se encuentra en la etapa de diseño.

El primero en introducirla fue Chile , en le marco del Programa MECE (Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación) se dispuso un fondo concursable para financiar pequeños proyectos en escuelas primarias; se empezaron a ejecutar en 1993, Siguió Argentina en 1994, que abrió una línea de financiamiento a proyectos innovadores en el Programa de Reformas e Inversiones en Educación, PRISE y en Uruguay en 1995.² Siguiendo a Viola Espínola, señala a la Argentina como país federal, el MCy E de nivel nacional pone a disposición de las provincias esta línea de financiamiento dentro de un programa de reformas al cual pueden acceder voluntariamente. Cada jurisdicción hace su propia normativa en el marco del Reglamento Operativo del, PRISE, diseña y ejecuta los concursos con un

² La experiencias en secundaria surgieron en Paraguay y Chile en 1996 , y Uruguay en 1998.El último país fue Bolivia en 1997, pero aún en 1999, no había abierto la línea de financiamiento.

jurado local, adjudica mediante actos jurídicos provinciales y acompaña la ejecución y monitoreo de proyectos.

Para los proyectos en Uruguay se especifican cuatro categorías de criterios:

i) Coherencia ;ii)calidad, ;iii) pertinencia y población beneficiada y iv continuidad.

Tanto en Uruguay como en Chile, el criterio es elegir escuelas que muestran resultados académicos bajos y cuyos alumnos son pobres. En Chile, las escuelas de alto riesgo , la compensación por equidad determina que las escuelas de alto riesgo reciben un monto 50 % mayor que las de mediano y bajo riesgo. Luego se hace una selección . Duración de los proyectos, 30 meses en Chile, 24 en Uruguay.

Los proyectos varían entre los 4000 y 10.000 dólares, y los recursos se invierten en equipamiento, gastos de operación, capacitación y asistencia técnica. Los recursos se entregan en cuotas.