

## **Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación**

**Director**

Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA

**Directores adjuntos**

Pablo GARCÍA

Cristian PEREZ CENTENO

**Asistente editorial**

Nicolás REZNIK

<http://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/index>

relapae@untref.edu.ar

## Director

FERNÁNDEZ LAMARRA Norberto (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina) / nflamarra@untref.edu.ar

## Directores Adjuntos

GARCÍA Pablo Daniel (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina) / pgarcia@untref.edu.ar

PEREZ CENTENO Cristian (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina) / cpcenteno@untref.edu.ar

## Asistente Editorial

REZNIK Nicolás (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)

## Comité Editorial Nacional

ACOSTA Felicitas / Universidad Nacional de San Martín

AIELLO Martín / Universidad de Palermo – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALBORNOZ Mario / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

ALONSO BRA Mariana / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALVAREZ Marisa / Universidad De Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero

APARICIO Miriam / Universidad Nacional de Cuyo

ARAUJO Sonia / Universidad Nacional Del Centro de La Provincia De Buenos Aires

ASPRELLA Gabriel / Universidad Nacional De La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero

BARCO Silvia / Universidad Nacional de Comahue

BARSKY Osvaldo / Universidad Abierta Interamericana

BENEITONE Pablo / Universidad Nacional del Litoral

BOHOSLAVSKY Pablo / Universidad Nacional de Rio Negro

BRIASCO Irma / Universidad Pedagógica de Buenos Aires – Organización de Estados Iberoamericanos

CANTERO Germán / Universidad Nacional de Entre Ríos

CAPPELLACCI Inés / Instituto Nacional de Formación Docente – Universidad de Buenos Aires

CARRANZA Alicia / Universidad Nacional de Córdoba

CELMAN Susana / Universidad Nacional de Entre Ríos

CHECCHIA Beatriz / Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios

CHIROLEU Adriana / Universidad Nacional de Rosario

CLAVERIE Julieta / Universidad Nacional de Tres de Febrero

COPERTARI Susana / Universidad Nacional de Rosario

CÓRDOBA Claudia / Universidad de Morón

CORTI Ana María / Universidad Nacional de San Luis

DALFARO Nidia / Universidad Tecnológica Nacional

DONINI Ana / Universidad Nacional de San Martín  
ENRIQUEZ Pedro / Universidad Nacional de San Luis  
FAZIO Marisa / Universidad Nacional de Cuyo  
FELDFEBER Myriam / Universidad de Buenos Aires  
FLIGUER José / Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales  
FOLLARI Roberto Agustín / Universidad Nacional de Cuyo  
GARCIA de FANELLI Ana María / Centro de Estudios de Estado y Sociedad – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
GIMÉNEZ Viviana / Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GÓMEZ Manuel / Universidad Nacional de Moreno  
GÓNGORA Norberto / Universidad Nacional de La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GOROSTIAGA Jorge / Universidad Nacional de San Martín  
GRAIZER Oscar / Universidad Nacional de General Sarmiento  
GUTIERREZ Ricardo / Universidad Nacional del Sur  
GVIRTZ Silvina / Universidad de San Andrés  
HERMO Javier / Universidad de Buenos Aires - Universidad de Palermo  
IARDELEVSKY Alberto / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
KRAVETZ Silvia / Universidad Nacional de Córdoba  
LION Carina / Universidad de Buenos Aires  
MACCHIAROLA DE SIGAL Viviana / Universidad Nacional de Río Cuarto  
MARQUINA Mónica / Universidad Nacional de General Sarmiento  
MAS ROCHA Stella Maris / Universidad Nacional de San Martín  
MIRANDA Estela / Universidad Nacional de Córdoba  
MURIETE Raúl / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco  
NAIDORF Judith / Universidad de Buenos Aires  
NAPOLI Fernando / Universidad Tecnológica Nacional  
NARDACCHIONE Gabriel / Universidad de Buenos Aires  
NICOLETTI Javier / Universidad Nacional de La Matanza  
NOSIGLIA María Catalina / Universidad de Buenos Aires  
PALAMIDESSEI Mariano / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
PASCUAL Liliana / Universidad De Buenos Aires  
PEREZ CENTENO Cristian / Universidad Nacional de Tres de Febrero  
PÉREZ DEL VISO DE PALOU María Rosa / Universidad Nacional de Jujuy  
PEREZ RASETTI Carlos / Universidad Nacional del Sur  
PIÑON Francisco / Universidad de Congreso  
PLENCOVICH Cristina / Universidad de Buenos Aires  
POBLET Raimundo / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco  
POGGI Margarita / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
PRIOTTI Mónica / Universidad Nacional de Rosario  
PULFER Darío / Organización de Estados Iberoamericanos – Universidad Católica Argentina  
RIVAS Axel / Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento  
RODRIGO Lucrecia / Universidad Nacional de la Patagonia Austral  
RUIZ Guillermo / Universidad de Buenos Aires  
SÁNCHEZ MARTÍNEZ Eduardo / Universidad Nacional de Córdoba  
SOPRANO Germán / Universidad Nacional de Quilmes  
STUBRIN Adolfo / Universidad Nacional del Litoral  
SUASNÁBAR Claudio / Universidad Nacional de La Plata  
SVERDICK Ingrid / Universidad Pedagógica de Buenos Aires  
TELLO César / Universidad Nacional de Tres de Febrero – Universidad Nacional de San Martín  
TERIGI Flavia / Universidad de Buenos Aires

TORANZOS Lilia / Organización de Estados Iberoamericanos

TORRENDEL Carlos Horacio / Universidad Católica Argentina

VAIN Pablo / Universidad Nacional de Misiones

VILLANUEVA Ernesto / Universidad Nacional Arturo Jauretche

VITARELLI Marcelo / Universidad Nacional de San Luis

## Comité Editorial Internacional

ALCÁNTARA Armando / Universidad Nacional Autónoma de México (México)

ALMUIÑAS José Luis / Universidad de La Habana (Cuba)

ÁLVAREZ MÉNDEZ Juan Manuel / Universidad Complutense de Madrid (España)

ARNOVE Robert / Universidad de Indiana (Estados Unidos)

BENTANCUR Nicolás / Universidad de la República (Uruguay)

BRUNNER José Joaquín / Universidad Diego Portales (Chile)

CARNEIRO SARTURI Rosane/ Universidad Federal de Santa María (Brasil)

CHIANCONE Adriana / Universidad de la República (Uruguay)

CANCINO Rita / Universidad Aalborg (Dinamarca)

CONZUELO Sandra / Universidad Nacional Autónoma de México (México)

COSTA DE PAULA María de Fátima / Universidad Federal Fluminense (Brasil)

DA CUNHA Ma. Isabel / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)

DE LA ZERDA VEGA Guido / Universidad Mayor de San Simón (Bolivia)

DE MELO Pedro / Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil)

DÍAS SOBRINHO José / Universidad de Sorocaba (Brasil)

DOMINGUEZ Jorge / Universidad de La Habana (Cuba)

EGGERT Edla / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)

ESCOTET Miguel Ángel / Universidad de Texas (Estados Unidos)

ESPINOZA Oscar/ Universidad UCINF – Universidad Diego Portales (Chile)

ESTAÑÁN VANACLOIG Santiago/ Forum Europeo de Administradores de la Educación (España)

FERREIRA GOMES José / Universidad de Porto (Portugal)

FISCHMAN Gustavo / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)

GAIRÍN SALLÁN Joaquín/ Universidad Autónoma de Barcelona (España)

GALAZ FONTES Jesús / Universidad Autónoma de Baja California (México)

GARBAZO VARGAS Guiselle María / Universidad de Costa Rica (Costa Rica)

GARCÍA RUÍZ María José / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)

IMBERNON Francisco / Universidad Autónoma de Barcelona (España)

JANELA AFONSO Almerindo / Universidad do Minho (Portugal)

JORNET MELIÁ Jesús / Universidad de Valencia (España)

LÁZARO LORENTE Luis Miguel / Universidad de Valencia (España)

LÓPEZ SEGRERA Francisco / Universidad Politécnica de Cataluña (España)

MARTIN SABINA Elvira / Universidad de La Habana (Cuba)

MARTINEZ LARRECHEA, Enrique / Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana (Uruguay)

MARUM ESPINOSA Elia / Universidad de Guadalajara (México)

MENDEZ CATANI Afranio / Universidad de San Pablo (Brasil)

MONARCA Héctor / Universidad Autónoma de Madrid (España)

MONTOYA VARGAS Juny / Universidad de Los Andes (Colombia)

MORA José-Ginés / Universidad de Londres (Inglaterra)

MOREIRA DA ROCHA MACIEL Adriana / Universidad Federal de Santa María (Brasil)

MORENO OLIVOS Tiburcio/ Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)

MURILLO Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)

NAVARRO Marco Aurelio / Universidad Autónoma Tamaulipas (México)

NAYA GARMENDIA Luis María / Universidad del País Vasco (España)

NOVOA Antonio / Universidad de Lisboa (Portugal)

NUMAN CABALLERO Javier / Universidad Autónoma de Asunción (Paraguay)

ORNELAS Carlos / Universidad Autónoma Metropolitana (México)

PORTRER Luis / Universidad Autónoma Metropolitana (México)

REGO DA SILVA Guilherme / Universidad de Minho (Brasil)

RISTOFF Dilvo/ Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)

RODRIGUEZ ESPINAR Sebastián / Universidad de Barcelona (España)

RUEDA BELTRÁN Mario / Universidad Nacional Autónoma de México (México)

SÁNCHEZ DELGADO Primitivo / Universidad Complutense de Madrid (España)

SCHUGURENSKY Daniel / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)

TEODORO Antonio / Universidad Lusófona (Portugal)

TIANA FERRER Alejandro / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)

VALLE Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)

VILLA Aurelio / Universidad de Deusto (España)

ZABALSA BERAZA Miguel / Universidad de Santiago de Compostela (España)

## Evaluadores de este número

ABENDAÑO LOPEZ, Sandra / Universidad Nacional de Tierra del Fuego (Argentina)  
AGUIRRE, Jonathan / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina)  
ÁLVAREZ, Marisa / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
ALVINO, Sandra / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
ANDRETICH, Gabriela / Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)  
BAUTISTA, Evelio Gerónimo / Universidad Pedagógica Nacional (Mexico)  
BONATTI, Jailson / Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (Brasil)  
CRUZ FAJARDO, Cindy Alexandra / Ministerio de Educación (Ecuador)  
DEL CAMPO, Rafael / Universidad Pedagógica Nacional (Argentina)  
DI CHIARA SALGADO, Stephanie / Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Brasil)  
FUKSMAN, Brian / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
GARCÍA, Pablo Daniel / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
GIVINE, Manuel / Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)  
GOROSTIAGA, Jorge / Universidad Torcuato Di Tella (Argentina)  
GRANDOLI, Eugenia / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
IGLESIAS SOBERÓ, Mercedes / Universidad Iberoamericana Ciudad de México (México)  
ITHURALDE, Esteban / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
KOC MUÑOZ, Sebastián / Universidad Nacional de La Plata (Argentina)  
LANFRI, Nora Zoila / Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)  
LAURENTÉ, María José / Universidad Nacional del Comahue (Argentina)  
MANELLI, Matías / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
MASTACHE, Anahí / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
MIGUEL, Fernanda / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
NAJERA CASTELLANOS, Antonio de Jesus / Universidad Intercultural de Chiapas (Mexico)  
NAVARRETE CASALES, Zaira / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
PEREZ CENTENO, Cristian / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
ROJAS MORENO, Ileana / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
SAFORCADA, Fernanda / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
SANTÍN, Silvina / Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)  
SERRATO, Sandra Conzuelo / Universidad Nacional Autónoma de México (Mexico)  
SUASNÁBAR, Juan / Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)  
TAGLIABUE, Agustina / Universidad Nacional del Oeste (Argentina)  
TORCHIO, Rita / Universidad Tecnológica Nacional (Argentina)  
XHARDEZ, Verónica / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
ZABA, Stella Maris / Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz (Argentina)

# Índice

## Editorial

- 9** EDITORIAL  
Norberto Fernández Lamarra / Pablo Daniel García / Cristian Perez Centeno
- DOSSIER TEMÁTICO**
- 13** PRESENTACIÓN. Por Nora Zoila Lanfri y Pablo Daniel García.
- 16** NORMAS, INDICADORES Y LOGROS CONTRASTADOS SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR. Por Guillermo Ramón Ruiz.
- 30** CENSOS E INDICADORES EN LA MEDICIÓN DE LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS: DEFINICIONES Y CUESTIONES CONCEPTUALES PROBLEMÁTICAS SOBRE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN. Por Sebastian Darío Januszevski.
- 45** LAS CAPACIDADES PROVINCIALES DESIGUALES EN LA ATENCIÓN DE LA DEUDA SOCIAL EDUCATIVA: DESAFÍOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. Por Graciela Clotilde Riquelme y Natalia Herger.
- 63** TRAYECTORIAS DE POLÍTICA EDUCATIVA, PUESTA EN ACTO Y ESTRATEGIAS DE RE-ESCALAMIENTO: EL CASO DE LA SECUNDARIA DEL FUTURO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Por Fernanda Saforcada, Julieta Heurtley e Valentina Irigoyen.

- 79** LA ÚLTIMA REFORMA CURRICULAR PARA LA FORMACIÓN DOCENTE DEL NIVEL PRIMARIO EN LAS PROVINCIAS DE MENDOZA Y SANTA FE, EN EL MARCO DEL ESTADO FEDERAL. Por Silvina Ines Nanni y Laura Pico.
- 94** ESTUDIOS COMPARADOS SOBRE LOS “MOTORES” DE LA EXPANSIÓN GLOBAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. REFLEXIONES Y DISCUSIONES TEÓRICAS. Por Laura R. Rodríguez y María Betania Oreja Cerruti.
- 107** POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES: ¿MÁS O MENOS AUTONOMÍA?. Por Mónica Marquina, Nicolás Reznik y Silvina Santín.

## SECCIÓN GENERAL

- 124** GOBERNAR A TRAVÉS DE LAS COMUNIDADES”: DISPOSITIVOS SOCIO-ESTATALES, PROACTIVIDAD COMUNITARIA Y ECONOMIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN. UN ESTUDIO SOBRE LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE GESTIÓN SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CHACO. Por Elías Gonzalo Aguirre.
- 140** PERCEPCIÓN DOCENTE SOBRE LA GESTIÓN ESCOLAR DE LA NUEVA ESCUELA MEXICANA EN TAMAULIPAS. Por Erik Márquez de León y José Francisco Lara Guerrero.
- 155** PUENTES DE INTERÉS EN EL ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA. Por Mauricio Zacarías Gutiérrez.
- 167** LA INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN AMBIENTAL EN PROGRAMAS DE MAESTRÍA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA. Por Jirley Vanessa Rojas Gómez y Jairo Andrés Velásquez Sarría.

**180** LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA. Por María Luna Albrichi Palero y Martina Gonzalez Brizuela Minelli.

**192** REFLEXIONES SOBRE LAS “CAPACIDADES INSTITUCIONALES” PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE VINCULACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS. Por Fernanda Di Meglio.

## **RESEÑAS DE LIBROS**

**206** PINTOS ANDRADE, E. W. (COORD.) (2025). TRAYECTORIAS ACADÉMICAS UNIVERSITARIAS. PENSAR LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN EL CONURBANO BONAERENSE. EDICIONES DE LA UNLA. Por Pablo García.

# Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director  
Pablo García, Director Adjunto  
Cristian Pérez Centeno, Director Adjunto

El Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero tiene el agrado de presentar el número vigésimo tercero de la Revista Latinoamericana en Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE), reafirmando con esta nueva entrega su compromiso sostenido con la producción, circulación y debate de conocimiento académico en el campo de las políticas educativas y la gestión de los sistemas educativos en América Latina.

En esta edición deseamos destacar especialmente la inclusión del Dossier titulado “Política Educativa y Educación Comparada”, editado por Nora Lanfri (Universidad Nacional de Córdoba) y Pablo García (CONICET-UNTREF). Este dossier reúne una selección de trabajos presentados en el marco de la mesa organizada por el Área Temática Política Educativa y Educación Comparada (AT5) de la Sociedad Argentina de Investigación en Educación (SAIE), en ocasión del V Coloquio de Investigación Educativa en Argentina: “La investigación educativa y la educación pública frente a la encrucijada de la democracia en Argentina”, realizado los días 7, 8 y 9 de agosto de 2024 en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario, provincia de Santa Fe. La compilación que aquí se presenta constituye un aporte significativo al campo, tanto por la diversidad de enfoques teóricos y metodológicos como por la riqueza de los análisis comparados que permiten problematizar las políticas educativas en distintos contextos. Asimismo, los trabajos incluidos expresan una valiosa producción de carácter federal, dando cuenta de la pluralidad de miradas y experiencias de investigación desarrolladas por destacadas y destacados colegas de diferentes regiones del país. Para RELAPAE es un honor poder publicar este conjunto de contribuciones, que dialogan de manera directa con debates centrales en torno a la educación pública, la democracia y el papel de la investigación educativa en la coyuntura contemporánea.

Por otra parte, este número de RELAPAE se completa con una sección general que incluye seis artículos elaborados por autoras y autores de México y Argentina, los cuales abordan problemáticas diversas vinculadas a las políticas educativas, la administración de la educación y los desafíos actuales de los sistemas educativos latinoamericanos. En su conjunto, estos trabajos fortalecen el carácter regional e internacional de la revista y consolidan su vocación como espacio plural de intercambio académico, reflexión crítica y producción de conocimiento orientado a la mejora de las políticas y prácticas educativas en la región.

En primer lugar, se presenta el artículo “Gobernar a través de las comunidades: dispositivos socio-estatales, proactividad comunitaria y economización de la educación. Un estudio sobre las Escuelas Públicas de Gestión Social de la provincia de Chaco” de Elías Gonzalo Aguirre. Este artículo analiza las Escuelas Públicas de Gestión Social (EPGS) de la provincia de Chaco, Argentina, como dispositivos socio-estatales que expresan modalidades de economización del gobierno de la educación. El estudio examina dos casos (EPGS-A y B) que muestran características distintivas en sus articulaciones Estado-comunidad. La hipótesis central sostiene que estas instituciones constituyen ensamblajes de elementos discursivos y no discursivos donde convergen tecnologías estatales de gobierno y prácticas comunitarias de autogobierno, configurando modalidades específicas de gubernamentalidad neoliberal. El caso de las EPGS chaqueñas permiten someter a discusión las dicotomías público-privado, que redefine las fronteras tradicionales entre estatalidad y autoorganización comunitaria en contextos de vulnerabilidad social.

En segundo lugar, se presenta el artículo titulado “Repercusiones de la política de gestión escolar de la Nueva Escuela Mexicana en el logro de los aprendizajes y la mejora de la calidad educativa desde la percepción de los profesores de

educación básica en Tamaulipas”, de Erik Márquez de León y José Francisco Lara Gurrero. Este estudio tiene como objetivo analizar las repercusiones derivadas de la política de gestión escolar de la Nueva Escuela Mexicana en el logro de los aprendizajes, y si dichos cambios han contribuido de manera significativa o no a la mejora de la calidad educativa desde la percepción de profesores de educación básica en Tamaulipas durante el ciclo escolar 2024-2025. Se utiliza el enfoque cuantitativo, muestreo convencional y se aplicó un cuestionario que integra preguntas en las categorías: conocimiento acerca de la política, procesos de gestión escolar, cambios generados por la política y logro de aprendizajes y mejora continua de la calidad. Se concluye que, se deben valorar los cambios que pretende generar la política en las instituciones para fortalecer la gestión escolar porque es una herramienta potente para que los integrantes de la escuela con visión integradora construyan socialmente escenarios idóneos contextualizados para lograr los aprendizajes y decidir colegiadamente ante eventos que surjan para ir mejorando continuamente a favor de la calidad.

Sigue el artículo de Mauricio Zacarías Gutiérrez, titulado “Puentes de interés en el estudio de la educación inclusiva”. El trabajo estudia los puentes de interés que construyen investigadores educativos en torno a la educación inclusiva. Para ello, se parte de la lectura de investigaciones empíricas que la han tenido como objeto de estudio. Se ocupó la hermenéutica analógica para comprender la intención epistemológica, teórica y metodológica del investigador, haciendo análisis de contenido de los documentos estudiados.

Luego, se presenta el artículo titulado “La investigación en educación ambiental en programas de maestría de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Tolima” escrito por Jirley Vanessa Rojas Gómez y Jairo Andrés Velásquez Sarria. Este artículo presenta una caracterización de tesis de investigaciones en educación ambiental (IEA), en programas de maestría de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Tolima. En este sentido se hace un reconocimiento de las principales líneas, temas y problemas de investigación y de los fundamentos teóricos que marcan los lugares de enunciación desde los cuales hablan los autores respecto a la educación ambiental.

Se presenta luego el artículo titulado “La institucionalización de la perspectiva de género: un análisis de las políticas en la Universidad Nacional de Córdoba” de María Luna Albrichi Palero y Martina Gonzalez Brizuela Minelli. El artículo presenta un recorte de una investigación respecto a las políticas de formación docente con perspectiva de género en el ámbito universitario. Se analiza el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la Universidad Nacional de Córdoba a partir del estudio de las políticas y normativas implementadas en las últimas décadas, con énfasis en la formación docente universitaria. Se reconstruyen los contextos de influencia, producción y práctica de las políticas que habilitaron la incorporación de la agenda de género en el ámbito universitario, en diálogo con los avances legislativos nacionales y con el impacto de los movimientos feministas y LGBTIQ+.

Cierra la sección general de este número de RELAPAE el artículo “Reflexiones sobre las capacidades institucionales para el desarrollo de una política de vinculación en las universidades argentinas” de Fernanda Di Meglio. Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre las “capacidades institucionales” que deben construir las universidades para el desarrollo de una política de vinculación universitaria efectiva con su entorno territorial inmediato. Para ello, se realiza una revisión bibliográfica sobre los estudios que abordan la vinculación en las universidades argentinas en general, sobre todo aquellos que buscan identificar los elementos organizacionales y relationales que inciden positivamente en dichas dinámicas. Asimismo, se complementa el análisis con algunos elementos derivados de estudios empíricos sobre la gestión de la vinculación en las universidades nacionales.

En la sección “Reseñas” se incluye la reseña del libro “Trayectorias académicas universitarias. Pensar la educación universitaria en el conurbano bonaerense”, coordinado por Esteban Wilson Pintos Andrade y publicado por Ediciones de la UNLa.

Creemos importante compartir con ustedes alguna reflexión sobre el contexto contemporáneo. Transitamos un momento muy difícil para la universidad pública y la ciencia en Argentina. El reclamo genuino de mayor presupuesto para el sector no encuentra eco en las autoridades nacionales y cada vez resulta más difícil sostener las actividades mínimas del quehacer académico en nuestras instituciones. Resulta fundamental articular todos los esfuerzos para el reclamo sea escuchado y podamos seguir enseñando e investigando. Es difícil pensar el futuro del país sin educación pública ni ciencia.

Nos despedimos hasta el siguiente número, cuya publicación esperamos tener disponible para el próximo mes de julio de 2026. Agradecemos a todos los autores que han confiado en nuestra revista para enviar sus escritos y a todos los evaluadores que contribuyen a cumplir con la mejora continua de la calidad de las publicaciones.

Invitamos muy especialmente a todos los colegas a enviarnos sus trabajos para publicar en nuestra Revista y hacer circular este vigésimo primer número entre colegas que puedan estar interesados en disponerlo. Seguiremos recibiendo -para su evaluación por pares-artículos originales sobre la política, la gestión, la administración y el desarrollo de la educación, en todos sus niveles y modalidades, tanto en Argentina como en otros países de América Latina y en otras regiones del mundo.

Les deseamos a todas y todos muy Felices Fiestas y un Feliz Año 2026 en el que podamos reflexionar y continuar trabajando por la mejora de la educación en Argentina y en América Latina ¡Muchas felicidades!

## **DOSSIER TEMÁTICO**

*Política educativa y educación comparada*

## Presentación del Dossier

# Política educativa y educación comparada

Nora LANFRI<sup>1</sup> y Pablo Daniel GARCÍA<sup>2</sup>

En este Dossier compartimos una selección de trabajos presentados a la mesa organizada por el Área Temática Política educativa y Educación comparada (AT5) de la Sociedad Argentina de Investigación en Educación (SAIE) en ocasión del V Coloquio de Investigación Educativa en Argentina: La investigación educativa y la educación pública frente a la encrucijada de la democracia en Argentina, realizado los días 7, 8 y 9 de agosto de 2024 en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe.

La coordinación de la mesa estuvo a cargo de Guillermo Ruiz (UBA-CONICET), Nora Lanfri (UNC), María José Laurente (UNCOMA), Manuel Giovine (UNC-CONICET), Cristian Pérez Centeno (UNTREF), Pablo García (UNTREF-CONICET), Renata Giovine (UNICEN), Mariano Sironi (UNR), Laura Rodríguez (UNLu), Mónica Marquina (UNTREF-CONICET/UBA) y Jonathan Aguirre (UNMDP-CONICET) y convocó a la discusión sobre los cambios que se fueron sucediendo en el campo de las Políticas educativas y en la Educación comparada en los 40 años transcurridos desde la recuperación de las instituciones de la democracia en Argentina.

Un conjunto de interrogantes orientó la presentación de los trabajos, la puesta en común y los intercambios. Destacamos especialmente aquellos referidos a las perspectivas teóricas y metodológicas que predominaron en la producción intelectual sobre las Políticas educativas y la Educación comparada durante el periodo, los temas de agenda y las vacancias identificadas. La relevancia de los aportes a la comprensión de la realidad educativa en la región, la incidencia de distintos actores y agencias de la escala supranacional, nacional y local en la construcción de las agendas de investigación y el alcance de las redes académicas de producción de conocimiento para la consolidación del campo disciplinar fueron también objeto de problematización y análisis. Así, las presentaciones se organizaron en tres ejes. El primero reunió trabajos vinculados con las perspectivas teóricas y metodológicas prevalecientes en la investigación en Política educativa, Planeamiento de la Educación y Educación comparada. El segundo estuvo referido al análisis de las agendas de gobierno y Políticas educativas en los procesos de reformas a lo largo de los 40 años de democracia argentina y el tercero recogió trabajos vinculados con las implicancias institucionales de las políticas educativas.

Las producciones comparten ideas, preocupaciones comunes y análisis complejos sobre la orientación que el estudio de las políticas educativas y la educación comparada han ido asumiendo en las últimas décadas y se publican en un momento en que la educación y la investigación científica en el país están puestas en jaque. La situación nos interpela para continuar apostando a la producción de conocimiento sobre los procesos político-educativos actuales y sus posibles efectos en distintas escalas y plazos.

A continuación, presentamos los siete trabajos que componen el dossier.

En primer lugar, presentamos el artículo escrito por Guillermo Ramón Ruiz, titulado “Normas, indicadores y logros contrastados sobre el derecho a la educación en países de América del Sur”. En este artículo se analizan algunas dimensiones del contenido del derecho a la educación en cuatro países que integran desde su origen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En términos metodológicos el diseño incluye técnicas cualitativas para el análisis jurídico-normativo de las fuentes provenientes de estos países.

Luego, presentamos el artículo de Sebastian Januszewski, titulado “Censos e indicadores en la medición de las desigualdades educativas: definiciones y cuestiones conceptuales problemáticas sobre las fuentes de información”. Este trabajo aborda, en primer lugar, el rol del Estado y las políticas públicas, los rasgos de las políticas públicas y el lugar de la información en estas políticas, con especial énfasis en el rol del Estado frente a los problemas sociales y,

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Córdoba, Argentina / nora.lanfri@unc.edu.ar / <https://orcid.org/0000-0001-7336-4508>

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / pgarcia@untref.edu.ar / <https://orcid.org/0002-8572-7684>

especialmente, en las desigualdades educativas. En segundo lugar, se analiza el conjunto de indicadores que han surgido en los últimos años, abordando sus aspectos conceptuales y metodológicos como sus fuentes de información.

Sigue el artículo de Graciela Riquelme y Natalia Herger titulado “Las capacidades provinciales desiguales en la atención de la deuda social educativa: desafíos para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria”. El artículo analiza las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos en la transformación de la educación secundaria y técnica en Argentina. En un contexto de transiciones críticas del sistema educativo y de marcada diferenciación territorial, el estudio se centra en cómo las provincias diseñan e implementan políticas para garantizar el acceso y permanencia de adolescentes y jóvenes en el nivel secundario. Desde una perspectiva interdisciplinaria que combina enfoques de políticas públicas, administración estatal y economía de la educación, presenta los resultados de un estudio comparado en diez provincias, considerando cinco dimensiones de las capacidades provinciales: legislación y organización política-técnica del nivel secundario; las transformaciones curriculares y de los modelos institucionales; los recursos presupuestarios del nivel; los recursos incrementales necesarios para atención de la población excluida; los programas nacionales y provinciales orientados a los problemas de aprendizaje, repetición, sobreedad y abandono.

En cuarto lugar, presentamos el artículo de Fernanda Saforcada, titulado “Trayectorias de política educativa, puesta en acto y estrategias de re-escalamiento: el caso de la Secundaria del Futuro en la Ciudad de Buenos Aires”. Este artículo se propone, por un lado, presentar algunos primeros desarrollos en torno a una perspectiva en construcción de análisis de la política pensada a partir de los aportes de los estudios de las trayectorias de una política y de los estudios políticos de escalas, y por el otro, presentar algunos resultados de una investigación empírica sobre la Secundaria del Futuro, tanto en relación con la formulación de la política como con su puesta en acto.

Enfocado en la formación docente, el siguiente artículo es el de Silvina Nanni y Laura Pico, titulado “La última reforma curricular para la formación docente del nivel primario en las provincias de Mendoza y Santa Fe, en el marco del Estado federal”. Este trabajo analiza las políticas de formación docente inicial en Argentina dentro del marco del federalismo educativo, centrándose en la aplicación diferencial de las últimas reformas curriculares en las provincias de Mendoza y Santa Fe, en el contexto de un Estado federal. El estudio adopta un enfoque comparado e interpretativo basado en el análisis de documentos normativos y planes de estudio de los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) y universidades.

Sigue el artículo de Laura Rodríguez y María Betania Oreja Cerruti, el cual ha sido titulado “Estudios comparados sobre los motores de la expansión global de la educación superior. Reflexiones y discusiones teóricas”. Este artículo busca contribuir a la discusión sobre los marcos teórico-metodológicos de las investigaciones que abordan la expansión de la educación superior desde la segunda mitad del siglo XX; en particular, aquellos estudios comparados de alcance mundial o regional que proponen factores (“drivers”, “motores”) asociados a la expansión en diversos países. Se analiza una selección representativa de dichos estudios y se plantean algunos ejes de discusión respecto de lo que consideramos como sus limitaciones para la comprensión de los procesos estudiados.

Finalmente, cierra este dossier el artículo de Mónica Marquina, Nicolás Reznik y Silvina Santín, titulado “Políticas públicas orientadas a la planificación estratégica en las universidades nacionales: ¿más o menos autonomía?”. El artículo analiza las políticas públicas promovidas en Argentina entre 1995 y 2019 que incentivaron la adopción de prácticas de planificación estratégica en las universidades nacionales. A través de un enfoque cualitativo e interpretativo, que combina análisis documental y entrevistas a informantes clave, se examinan cuatro políticas principales: el FOMEC, el FUNDAR, los Contratos Programa fragmentados y los Contratos Programa Integrales junto con la convocatoria a Planes de Desarrollo Institucional.

Esperamos que este dossier sea de su interés y que los trabajos aquí reunidos contribuyan a enriquecer los debates contemporáneos sobre las políticas educativas en Argentina y en la región. En su conjunto, los artículos dialogan con algunas de las cuestiones más acutantes de la agenda educativa actual: las transformaciones en los marcos normativos y regulatorios; la producción, uso y límites de la información para la toma de decisiones; las desigualdades territoriales en la planificación y asignación de recursos; los modos específicos en que las políticas se formulan, circulan y se ponen en acto; los desafíos persistentes de la formación docente en clave federal; las perspectivas comparadas para comprender la expansión de la educación superior; y las tensiones entre autonomía y regulación en la planificación institucional universitaria. El recorrido propuesto refleja, asimismo, la vitalidad del campo de estudios en política educativa y educación comparada, que continúa generando aportes sustantivos para comprender los procesos de cambio —y también de continuidad— que atraviesan a nuestros sistemas educativos. Los artículos ofrecen miradas

plurales y fundamentadas, sustentadas en metodologías rigurosas, y permiten identificar tanto avances como nudos problemáticos que requieren nuevas aproximaciones teóricas y analíticas. En ese sentido, confiamos en que este dossier constituya un insumo relevante no solo para investigadores y equipos académicos, sino también para actores gubernamentales, equipos técnicos, formadores de docentes y estudiantes avanzados interesados en fortalecer la toma de decisiones y el diseño de políticas basadas en conocimiento.

Aprovechamos también la oportunidad para invitarlos a participar de la próxima edición del Coloquio de Investigación Educativa de Argentina, que se realizará en 2026 en la Universidad Nacional de Mar del Plata. Será para nosotros un verdadero placer reencontrarnos y continuar profundizando estos intercambios en el marco del AT “Política Educativa y Educación Comparada”, un espacio que se ha consolidado como ámbito de referencia para el diálogo interdisciplinario y la construcción colectiva y federal de agendas de investigación. Confiamos en que la próxima edición permitirá ampliar miradas, incorporar nuevas voces y seguir fortaleciendo una comunidad académica comprometida con el estudio crítico de las políticas educativas en América Latina.

Los esperamos.

# Normas, indicadores y logros contrastados sobre el derecho a la educación en países de América del Sur

Contrasting Norms, Indicators and Achievements on the Right to Education in South American Countries

RUIZ, Guillermo Ramón<sup>1</sup>

Ruiz, G. R. (2025). Normas, indicadores y logros contrastados sobre el derecho a la educación en países de América del Sur. *RELAPAE*, (23), pp. 16-29.

## Resumen

La educación como derecho posee centralidad en la agenda pública de los gobiernos de diversas orientaciones ideológicas. En este artículo se analizan algunas dimensiones del contenido del derecho a la educación en cuatro países que integran desde su origen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En términos metodológicos el diseño incluye técnicas cualitativas para el análisis jurídico-normativo de las fuentes provenientes de estos países. Las fuentes son documentales de carácter primario y secundario. Asimismo, se utilizan técnicas cuantitativas para el análisis de indicadores de las estadísticas educativas y los derivados del cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2019. Se contrasta la alta normatividad del derecho a la educación con indicadores que refieren a la cobertura y a los desempeños escolares. La importancia de este estudio radica en que permite analizar la efectividad de este derecho y evaluar la factibilidad del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible.

**Palabras Clave:** derecho a la educación, derecho constitucional, políticas educativas, evaluación educativa, logros educativos.

## Abstract

Education as a right is central to the public agenda of governments of various ideological orientations. This article analyzes some dimensions of the content of the right to education in the four countries that have been part of the Southern Common Market (MERCOSUR) since its origin: Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay. In methodological terms, the design includes qualitative techniques for the legal-normative analysis. The sources are primary and secondary documentary sources. Quantitative techniques are also used for the analysis of educational statistics indicators and those derived from the fourth Regional Comparative and Explanatory Study 2019. This paper contrasts the high normativity of the right to education with some indicators that refer to the schooling coverage and to the educational performance. The importance of this study lies in the fact that it makes possible to analyze the effectiveness of this right and to evaluate the feasibility of the fourth Sustainable Development Goal.

**Keywords:** Right to Education, Constitutional Law, Educational Policies, Educational Assessment, Educational Achievements.

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires, Argentina / gruiz@derecho.uba.ar / <https://orcid.org/0000-0001-8170-2191>

## Introducción

Los debates sobre la ponderación del derecho a la educación, mejor dicho, sobre su efectividad, son variados. ¿Cómo medirlo? ¿Sólo se miran las obligaciones estatales? ¿O se analiza el financiamiento del sector? ¿O la cobertura? ¿O los logros de la población escolar? Estas preguntas apenas reflejan algunas de las dimensiones que tiene el contenido de este derecho y a la par habilitan otras de tipo académico, centradas en el currículo: ¿qué se enseña? ¿Cuáles son las tecnologías educativas involucradas? ¿A todas las personas se enseña el mismo saber -de forma idéntica-? ¿Cuál es el lugar del respeto a las diversidades de quienes asisten a las escuelas? Como se observa, pensar en las preguntas del contenido de este derecho da lugar a desafíos intelectuales y metodológicos sobre su ponderación.

De acuerdo con la función que los derechos fundamentales cumplan en la relación Estado-individuo, el derecho a la educación de la primera infancia y de la adolescencia se dispersa en una multiplicidad de alcances y contenidos: como *derecho de prestación positiva* (o sea como derecho social: de hacer, de dar), como *derecho de organización y procedimiento*, y como *derecho de protección* (Ferrajoli, 2009; Pisarello, 2007; Scioscioli, 2015). Asimismo, el derecho a la educación posee una definición de su contenido que requiere precisión conceptual desde una perspectiva dinámica, en la medida en que la educación como práctica social compleja se modifica de acuerdo con los cambios que las sociedades experimentan en función de sus contextos culturales, y ello impacta en el currículo prescripto.

Uno de los contenidos del derecho a la educación que ha sido promovido en todos los países en los últimos dos siglos, ha sido la obligatoriedad escolar, su ampliación. El derecho a la educación y la obligatoriedad escolar constituyen términos, tanto para las ciencias jurídicas como para las ciencias de la educación, que suelen estar vinculados en diferentes discursos políticos y académicos. Ello dio lugar a que muchas reformas escolares en regiones como la latinoamericana hayan avanzado en definiciones normativas sobre el derecho a la educación como premisa para la superación de desigualdades sociales. Consecuentemente, la extensión de la obligatoriedad escolar (desde la educación inicial/infantil hasta la finalización del nivel secundario superior<sup>2</sup>) ha sido una política pública seguida por muchos países en América Latina. No obstante, cuán efectiva ha sido la extensión de la obligatoriedad escolar para aumentar la cobertura, la retención y a la vez para mejorar los logros educativos. En definitiva, es válido preguntarse si la prolongación del rango de obligatoriedad ha redundado en el ejercicio igualitario del derecho a la educación en la región. Ahora bien, la ponderación de este derecho precisa -a su vez- definiciones metodológicas que revelen el grado en que la población de una determinada región o país ejerce dicho derecho. Para ello, por un lado, la expansión y la distribución cuantitativa de la escolarización constituyen indicadores de los procesos de apertura y cierre en el acceso de saberes por parte de la población. A partir de ellos se pueden identificar las tendencias históricas en la expansión escolar según los niveles, y según los sectores sociales, para demarcar las diferencias en la distribución regional, así como el peso de la participación que tienen la enseñanza pública y la privada. Por otro lado, se encuentran los puntos de llegada: cuántas personas egresan de la educación obligatoria, y -a la vez- qué saben mientras cursan y al egresar de cada nivel escolar, es decir, qué contenidos escolares han aprendido. Los análisis de las estadísticas producidas por las agencias estatales han sido cada vez más complementados por pruebas estandarizadas (nacionales, regionales e internacionales) para comprobar los logros de la población escolar durante la primera infancia y la adolescencia.

De todos modos, cabe advertir que las estadísticas educativas -observadas desde la perspectiva de los derechos humanos- resultan incompletas dado que operan como *promedios* cuando la normativa de los derechos humanos postula el derecho a *igual* educación para todas las personas (Tomasevski, s/f). Es así como el promedio nacional sobre los logros en materia de escolarización podría esconder desigualdades en el acceso por el lugar de residencia, o por razones étnicas, lingüísticas o de nivel de ingresos. La realización del derecho a la educación constituye así un proceso continuo que requiere una ponderación periódica (Ruiz, 2020).

En este artículo se analizan algunas dimensiones del contenido del derecho a la educación en cuatro países de América del Sur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Estos conformaron en 1991 el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como un espacio de integración económica regional, que a la vez posee una dimensión educativa. Dada la amplitud de las dimensiones que posee este derecho humano fundamental, en este trabajo se contrastan las definiciones normativas (en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de las bases constitucionales de cada uno de los países), los datos de cobertura (en función de las estadísticas oficiales), y los indicadores de logros en estudios evaluativos regionales. El propósito es poner en discusión la efectividad que posee este derecho en una región que posee sistemas

<sup>2</sup> Véase al respecto la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (UNESCO, 2013).

escolares que, más allá de sus diversidades, han experimentado procesos de reformas recientes que incluyeron la extensión del rango de obligatoriedad, con una clara apuesta a la inclusión.

## Diseño y metodología

En este estudio se tomó como criterio de demarcación (acorde con la perspectiva comparativa internacional y con el enfoque derechos humanos) la selección de los cuatro países que integran desde su origen el MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En términos metodológicos, hay que aclarar que se trata de un análisis documental (de normas, de estadísticas y indicadores de logros escolares). El diseño incluye técnicas cualitativas para el análisis jurídico-normativo y la consecuente generación de tipificaciones comparativas de las fuentes provenientes de estos países. Las fuentes son documentales de carácter primario y secundario. Asimismo, se utilizan técnicas cuantitativas para el análisis de indicadores de cobertura y los derivados del Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2019 (ERCE). Este constituye una herramienta de monitoreo de la calidad de la educación en la región y no presenta el impacto de la crisis derivada del Covid 19, por lo cual se puede estudiar la efectividad del derecho a la educación más allá de la situación extraordinariamente crítica que se generó por la pandemia desde el año 2020. Así, el diseño de esta investigación incluye técnicas cualitativas entre las que se destacan el análisis jurídico normativo y la generación de tipificaciones comparativas de las fuentes oficiales consideradas. También se utilizaron técnicas cuantitativas en el estudio de las estadísticas y para poder dimensionar los resultados de la evaluación de la calidad educativa. Para las técnicas cualitativas se realiza un análisis constitucional y legislativo sobre las regulaciones del derecho a la educación.

Por otro lado, en este trabajo la comparación transnacional se focaliza en el contenido del derecho a la educación a la luz de indicadores de cobertura y de logros que se presentan en cuatro países de América del Sur. Aquí cabe preguntarse qué justifica el uso de la comparabilidad, de los países sudamericanos, en materia educativa. A diferencia de la educación comparada intervencionista (que orienta reformas de los sistemas educativos), este estudio se ubica en lo que los autores denominan educación comparada académica que intenta interpretar la realidad escolar (Schriewer, 2014). Desde esta perspectiva, uno de los temas históricos de la educación comparada, la *transferencia* de prácticas, políticas y supuestos teóricos adquiere centralidad en las últimas décadas, no como un proceso lineal y unidireccional, sino circular y, en cierta forma, como un proceso recíproco, sobre todo en relación con temas como la evaluación de la calidad educativa. Esta última ha sido incluida como mecanismo en las reformas escolares junto con la extensión del rango de obligatoriedad de los estudios. La transferencia resulta útil así para estudiar las reformas educativas, ya que permite entender cómo estas avanzan y retroceden entre diferentes países, sobre todo en casos cuya forma de Estado es federal (como Argentina o Brasil). Aunque este ejercicio intelectual referido a la transferencia también es útil en países de estructura territorial unitaria (como Paraguay y Uruguay) dado que la aplicación de políticas y reformas trasvaza algunas de las formas de Estado. Las dimensiones espaciales en las cuales operan las instituciones, los sistemas y las políticas educativas revelan nuevos modos en los que se gobierna y organiza la educación formal. Asimismo, un acercamiento a este análisis está dado por uno de los conceptos más invocados en las reformas escolares en la región (sobre todo cuando se amplía el rango de obligatoriedad): el derecho a la educación.

En consecuencia, en este trabajo se contrastan dos tipos de fuentes que permiten la comparación interregional: documentos constitucionales e indicadores (de cobertura y de logros). Vale especificar que es posible identificar tres grupos de indicadores básicos para la comparación internacional que permiten mensurar algunas dimensiones del contenido del derecho a la educación:

- 1) Los que refieren al acceso de la población al sistema educativo. La tasa de escolarización se calcula en función de la población que asiste sobre el total de la población y se multiplica por 100; la tasa bruta de escolarización refleja la cobertura del sistema educativo, la tasa demográfica analiza a toda la población que asiste sin discriminar el nivel al que lo hace; la tasa específica por nivel educativo es la que especifica el nivel al que la población asiste.<sup>3</sup>
- 2) Aquellos que describen la permanencia de la población en el sistema educativo. Permiten analizar el rendimiento interno del sistema educativo y pueden ser reconstruidos a partir de la información de los censos de población. Se pueden mencionar dos en particular que atañen a la inclusión y cercenan el ejercicio igualitario del derecho a la educación: el retraso y el abandono escolar (Ruiz, 2020).

<sup>3</sup> La tasa bruta de escolarización refleja el porcentaje de personas en edad escolar que asiste a algún establecimiento de la educación formal independientemente del nivel o del grado de enseñanza que cursan, mientras que la tasa neta de escolarización indica qué cantidad de personas efectivamente asiste al nivel o grado de enseñanza que le corresponde por su edad.

3) Los que demuestran los logros de la población. En este caso, la comparación internacional ha sido fortalecida en las últimas décadas a partir de estudios estandarizados, promovidos y desarrollados por diferentes Organismos Internacionales (OI). En el campo evaluativo pueden destacarse dos grandes enfoques: la evaluación preordenada y la evaluación deliberativa (House, 2000; Stake, 2006).<sup>4</sup> En las últimas cuatro décadas las evaluaciones preordenadas se han generalizado en las propuestas y acciones de los OI, a través de sistemas de indicadores y de la evaluación por estándares. La evaluación preordenada parte del supuesto de que se conoce de antemano cómo deben ser los resultados correctos u óptimos. Los criterios de comparación se construyen antes de observar los fenómenos. En este enfoque hay variantes, los objetivos iniciales pueden ser considerados como los puntos de referencia para la evaluación, pero también el conocimiento experto. Los indicadores permiten establecer comparaciones con otros fenómenos u objetos de estudio semejantes, y la medición continua de los mismos indicadores permite estudiar diferentes tendencias (Roig, 2013). Por último, hay que notar que es el enfoque sumativo el que ha prevalecido en las evaluaciones estandarizadas internacionales y regionales.

En suma, estos tres tipos de indicadores básicos para la comparación internacional proveen información relevante sobre la efectividad de la educación como derecho humano. Ello en la medida en que reflejan al rendimiento interno de los sistemas: su expansión, el acceso, la retención, los egresos, y en el caso del tercer grupo: los logros académicos de la población escolar. De todos modos, su lectura requiere muchos resguardos en la medida en que deberían ser interpretados a la luz de otros factores que afectan el desarrollo escolar (la inversión en edificios, los salarios del personal docente, la disponibilidad de tecnologías educativas, los recursos didácticos, entre otros).

## Antecedentes.

### La educación como derecho internacionalizado: obligatoriedad escolar y evaluación de la calidad.

Desde el enfoque de los derechos humanos es posible comprender la educación como un derecho humano fundamental, con un carácter universal reconocido por igual a todas las personas en su calidad de tales. Con esto se hace referencia al principio de igualdad no sólo formal sino también material y de reconocimiento (Ruiz, 2020). Allí se encuentra una de las razones por las cuales la expansión del rango de obligatoriedad escolar haya sido promovida en la segunda parte del siglo XX. El universalismo del derecho a la educación proviene de una misma base moral de fundamentación asentada en la *dignidad de la persona* (Scioscioli, 2015). Dicha base se encuentra establecida como punto de partida y de respeto elemental operativizada en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos (IIDDHH) a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que conforman lo que los especialistas denominan *hard law* (Ruiz y Meix Cereceda, 2024).<sup>5</sup>

Al vincularse con las necesidades de la persona y con su dignidad, la noción de la educación como derecho fundamental permite comprender la relevancia tanto de la noción de *subjetivización* presente en él -como atributo o facultad de exigir sus contenidos por el sujeto titular del derecho-, así como del concepto de *posición jurídica* del que se derivan obligaciones concretas a cargo de los Estados en la materia (Pisarello, 2007; Scioscioli, 2015).

Ahora bien, todo este planteo teórico ha sido desarrollado a partir de la Segunda Posguerra, con el surgimiento del constitucionalismo internacionalizado (Ferrajoli, 2009). Es así como se pueden identificar diferentes instrumentos internacionales que han avanzado en la definición normativa de la educación como derecho fundamental (Gillett-Swan y Coppock, 2016; Dávila *et al.*, 2021; Meix-Cereceda, 2014). Ello a su vez ha dado lugar a un sistema universal de

<sup>4</sup> Por razones de espacio, en este artículo no se profundiza sobre el enfoque de la evaluación deliberativa.

<sup>5</sup> Existe un amplio reconocimiento del derecho a la educación en los IIDDHH, tales como: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 18), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (artículos 5º y 7º), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 10) y la Convención sobre los derechos del niño (artículo 28).

A esta alta normatividad se suma la conformación de una agenda global que diversos OI han promovido a partir de la década de 1980, la cual es denominada como *soft law* (Ruiz y Meix Cereceda, 2024). Hacia las décadas de 1950 y 1960, eran pocos los OI que incluían entre sus objetivos el desarrollo educativo. Esta situación ha cambiado en las últimas décadas del siglo XX, y en la actualidad casi todos los OI destacan la importancia de la educación para el desarrollo político, social y económico de los países.

Dentro de toda esta arquitectura internacional de OI comprometidos con la educación sobresale la Agenda Mundial de Educación aprobada en el año 2015, en el Foro Mundial de Educación desarrollado en Incheon (Corea del Sur). Dicha agenda se acordó bajo el marco de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, cuyo cuarto objetivo (ODS4) proporciona el encuadre para la rendición de cuentas de los Estados y también de otros actores no gubernamentales vinculados con el desarrollo educativo contemporáneo (Lázaro y Preckler, 2021; Mundy, 2023).

protección de derechos humanos (DDHH) y también a sistemas regionales que con ese fin procura corroborar a través de diferentes mecanismos las políticas sectoriales de los Estados para garantizar el ejercicio de dichos derechos.

Entre estos últimos se encuentra el *sistema interamericano de derechos humanos* que contempla el derecho a la educación en el artículo 26 de la Convención Americana sobre DDHH (firmada en 1969, vigente desde 1978) como parte de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del mandato de gradualidad, progresividad y no reversibilidad en la actuación de los Estados. El contenido de este derecho es desarrollado además en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre DDHH para asegurar los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). En el artículo 13 de ese protocolo se establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y a fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico y las libertades fundamentales (Delas y Manelli, 2023).

A partir de una lectura del plexo normativo internacional es posible clasificar las obligaciones a cargo de los Estados nacionales en materia educativa, en función del contenido de este derecho, del siguiente modo (Ruiz, 2020):

- 1) Obligación de respetar. Esta obligación implica que el Estado se abstenga de injerir en el goce del derecho social.
- 2) Obligación de proteger. Esta obligación exige a los Estados adoptar leyes u otras medidas que resulten necesarias para evitar o prevenir que los particulares (u otros sujetos diferentes al Estado) produzcan perjuicios en el ejercicio de este derecho.
- 3) Obligaciones de cumplir, realizar, y garantizar. Esta obligación conlleva la necesidad de que los Estados adopten una política nacional con un plan detallado para el disfrute de este derecho.

Como puede desprenderse, las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos pueden traducirse en un catálogo de contenidos básicos. La obligatoriedad escolar, extendida a los estudios previos y posteriores al nivel primario, redefine el piso de las obligaciones de los Estados nacionales para con el derecho a la educación. Las reformas escolares latinoamericanas apuntaron a reconocer las condiciones materiales de vigencia del derecho a la educación en sus territorios, y culminaron incluso con la adopción de nuevas cláusulas constitucionales en esta materia. Estas últimas reconocieron la legitimidad del reclamo por una concepción de la educación como derecho social y por una mayor interpelación hacia el Estado a efectos de que éste tenga un rol más activo como garante de los contenidos presentes en dicho derecho (Gargarella y Courtis, 2009). En este esquema, la extensión de la obligatoriedad escolar se presenta como un instrumento para combatir las desigualdades fácticas (de redistribución y simbólicas) de la sociedad, que afectan a grupos vulnerables: niños niñas, pueblos originarios, personas con discapacidades (Ruiz, 2020).

Con este encuadre sobre la expansión de la obligatoriedad, resulta necesario analizar si lo que se expandió respeta ese universalismo basado en la dignidad humana, base de los DDHH. Es aquí donde comenzó a ganar terreno la evaluación. No necesariamente inspirada en el enfoque de derechos humanos, pero sí adoptada por los Estados como política educativa clave en el desarrollo contemporáneo de los sistemas escolares. La evaluación es un proceso de recolección sistemática de información para emitir un juicio de valor y tomar decisiones. Es más, la evaluación como política pública, en función de las circunstancias en que transcurra, puede ser comparativa o no comparativa (Alkin, 1990).

Vale destacar que fue hacia 1957 cuando comenzó a asociarse la evaluación con la toma de decisiones y se evidenció el cada vez mayor por la rendición de cuentas. La evaluación empezó a ser utilizada con intenciones de mejora. En ese momento a partir del trabajo de Cronbach (quien introdujo cuestionarios, entrevistas y observaciones como técnicas de evaluación) se incluyó el término *juicio* para valorar el mérito de los programas (Stufflebeam y Shinkfield, 1987). Comenzó a predominar la evaluación criterial, y se definieron los enfoques de evaluación formativa y sumativa (Scriven, 1967). La primera supone una evaluación concebida como parte de un proceso de cambio que aporta información que contribuye a cambiar eso que se evalúa, que está en proceso de desarrollo. La segunda, en cambio, implica centrar los esfuerzos en medir los efectos de eso que se evalúa (Stake, 2006).

De todos modos, cabe recordar que la evaluación es un recurso indispensable para el mejoramiento de los procesos de los cuales es subsidiaria: la enseñanza y el aprendizaje, sobre todo este último, base del trabajo docente y de la educación en su conjunto. En estas tareas el papel del docente es clave ya que debe tener información coherente y fiable acerca de la naturaleza de la enseñanza como actividad, de sus finalidades, del aprendizaje y de las características de sus estudiantes y de los conocimientos que debe enseñarles (Anijovich, 2010).

En suma, la evaluación es una cuestión técnica, política y ética, pero también es una cuestión psicológica (House, 2000). Toda evaluación, como proceso cognitivo, implica una comparación porque para establecer un juicio de valor sobre algo se necesita contrastar con algo. Es importante indagar entonces quién compara y contra qué se compara. En otras palabras, cómo se construyen los criterios de comparación para valorar. En consecuencia, más allá de los usos que le den los Estados, la evaluación en sí misma constituye una herramienta potencialmente fiable para favorecer políticas que contribuyan a la realización del derecho a la educación.

Por último, y como síntesis de este análisis, hay que mencionar el concepto de inclusión social ya que se vincula con las obligaciones estatales derivadas del desarrollo del enfoque de derechos humanos. Ante las personas excluidas del sistema social, a través de diferentes modos (Armijo-Cabrera, 2018; Armstrong *et al*, 2010), el Estado debe asumir un rol promotor para que -a través de acciones positivas- se desplieguen mecanismos de protección de los grupos vulnerables, que sufren diversas carencias, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos. En el ámbito escolar, estas acciones, para contrarrestar los mecanismos de exclusión, remiten a los derechos de prestación, entendidos como derechos sociales o derechos a acciones fácticas positivas, los cuales generan obligaciones de dar, de proveer, de brindar. Con ello se hace referencia a la obligación de cumplir, a la necesidad de que el Estado consagre y garantice el derecho a la educación en su sistema político y en su ordenamiento jurídico nacional y que arbitre los medios materiales para poder asegurar su ejercicio efectivo (infraestructura para las instalaciones educativas, financiamiento del sector, salarios docentes, materiales y recursos didácticos y bibliográficos). Este tipo de obligación estatal implican la adopción de medidas positivas que permitan dar plena efectividad al derecho a la educación (Scioscioli, 2015). Precisamente, como se notó arriba, las políticas de evaluación de los logros pueden contribuir en diseño y ejecución de acciones positivas para garantizar el ejercicio del derecho a la educación.

## **Resultados: la contrastación de normas e indicadores**

Si se analiza la efectividad del derecho a la educación en el plano regional sudamericano, se observan importantes desigualdades a pesar de la alta normatividad supranacional y nacional que tiene este derecho. En este apartado se describen, en primer lugar, algunas de las disposiciones constitucionales de la educación de estos cuatro países, así como -en segundo lugar- los niveles de cobertura de la escolarización. En tercer lugar, se presentan resultados referidos a los logros educativos.

### **- Bases constitucionales de la educación**

Argentina. La Constitución de este país es la más antigua de los casos seleccionados (data de 1853-1860, su reforma más importante es del año 1994). Prevé un amplio reconocimiento de la educación como derecho: se reconoce a todos los habitantes el derecho de enseñar y aprender, que incluye la educación intercultural-bilingüe, la educación ambiental y de consumidores de bienes y servicios; se extiende a los extranjeros; se incluyen con jerarquía constitucional los instrumentos internacionales de derechos humanos que poseen disposiciones relativas al derecho a la educación; se demarcán los alcances que posee el contenido del derecho a la educación y las medidas de acción positiva que desde la legislación nacional deben promover la igualdad material y de reconocimiento.

Brasil. El derecho a la educación fue reconocido un derecho de todos y un deber del Estado y de la familia en la Constitución Federal de 1988. Se afirma que la absoluta prioridad del derecho a la educación con un triple objetivo: el pleno desarrollo de la persona; su preparación para el ejercicio de la ciudadanía; su calificación para el trabajo. Se especifica con precisión las obligaciones estatales (gratuidad, universalidad de la prestación, obligatoriedad, y programas complementarios para garantizar el acceso: transporte, alimentación, salud).

Paraguay. Esta Constitución fue aprobada en 1992. Garantiza el derecho a aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Sin embargo, cuando establece las responsabilidades y las obligaciones a cargo del Estado y de otros agentes de la sociedad civil, limita la responsabilidad del primero a la obligación de garantizar la educación escolar básica que establece como obligatoria y gratuita.

Uruguay. La Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 contiene un amplio marco normativo en materia de educación. No se limita a reconocerla como un derecho fundamental ya que establece una precisa serie de

instrucciones organizacionales y derechos y garantías con jerarquía constitucional, desde el establecimiento de la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria y la utilidad pública de la gratuidad.

El análisis comparativo entre los textos constitucionales de los países considerados evidencia que el derecho a la educación concita una marcada atención por la cual se establecen una serie de obligaciones estatales para reconocerlo y garantizarlo (Ruiz, 2021). Por ello, es posible afirmar que en el nivel normativo constitucional –en los países seleccionados– ha existido un pronunciado consenso en relación con el reconocimiento de este derecho. Ello a su vez se tradujo en la legislación nacional vigente en cada país.<sup>6</sup> Sin embargo, se debe advertir que, en estos cuatro países, los sistemas escolares han sido objeto de reformas escolares que implicaron cambios curriculares y la extensión de la obligatoriedad (desde la educación inicial hasta la conclusión de la secundaria) así como también la descentralización escolar. Por esta última, se delegaron responsabilidades en la prestación (y en los casos de Argentina y Brasil también el financiamiento) en los Estados subnacionales (provincias, estados, departamentos).<sup>7</sup> Estas acciones afectaron el principio de igualdad ya que las capacidades de los Estados subnacionales son diferentes, es decir, hay diferencias intra-nacionales que atentan contra el principio de igualdad real de oportunidades, así como también contra la efectividad de las políticas de inclusión.

#### - Indicadores de cobertura de la escolarización

Ahora bien, para analizar los indicadores de cobertura, se ofrece a continuación dos tablas (relativas a los niveles primario y secundario) como insumo para contrastar los desarrollos normativos supraestatales y constitucionales de cada uno de los cuatro países sudamericanos aquí estudiados. La periodización abarca las décadas desde el retorno a la democracia en los cuatro países.<sup>8</sup> El cierre del período en el año 2019 permite evidenciar las políticas a largo plazo y coincide con los estudios evaluativos regionales que se consideran en la siguiente sección.

**Tabla 1. Tasas brutas (TBM) y netas de matrícula (TNM) y matrícula bruta (MB) en educación primaria en América Latina, 1980-2019**

| Año                        | 1980            | 1990            | 2000            | 2010            | 2015            | 2019            |                |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| País                       | TBM             | TNM             | TBM             | TBM             | TBM             | TBM             | TNM            |
| Argentina                  | 106.9           | ..              | 106.9           | ..              | 115.7           | 99.6            | 117.0          |
| MB                         | <b>3917449</b>  | <b>4965396</b>  | <b>4900956</b>  | <b>4947105</b>  | <b>4784446</b>  | ..              | <b>4800419</b> |
| Brasil                     | 193.2           | ..              | 212.8           | 86.4            | 150.8           | 94.6            | 106.7          |
| MB                         | <b>16089731</b> | <b>20312241</b> | <b>20211506</b> | <b>16893490</b> | <b>16299166</b> | <b>15690307</b> |                |
| Paraguay                   | 102.4           | 86.1            | 105.1           | 92.6            | 118.8           | 99.1            | 102.6          |
| MB                         | <b>518968</b>   | <b>687331</b>   | <b>966476</b>   | <b>839291</b>   | ..              | <b>670193</b>   |                |
| Uruguay                    | 107.0           | ..              | 108.6           | 92.5            | 109.0           | 90.4            | 112.8          |
| MB                         | <b>331247</b>   | <b>346416</b>   | <b>360834</b>   | <b>341885</b>   | <b>316864</b>   | <b>292536</b>   |                |
| América Latina y el Caribe | 116.7           | ..              | 115.6           | 89.3            | 118.7           | 94.8            | 114.9          |
|                            |                 |                 |                 |                 | 94              | 109.0           | 93             |
|                            |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 96.6           |

Fuente: Base de datos de la UNESCO-UIS.Stat; anuarios estadísticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2004; 2011; 2012; 2017; 2023.

*Notas.* Los puntos (..) indican que no se poseen datos. Los datos relativos a la TBM de los años 2000, 2010 y 2015 corresponden a estimaciones nacionales.

<sup>1</sup> Los datos relativos a Uruguay pertenecen al año 1995.

<sup>6</sup> La profusión legislativa ha dado lugar a regulaciones del ejercicio del derecho a la educación, así como a también a reformas de los sistemas. Las leyes de base o generales actualmente vigentes son: Ley de Educación Nacional en Argentina (ley 26206, de 2006), Ley de Directrices y Bases de la Educación en Brasil (ley 9394, de 1996); Ley de Educación en Paraguay (ley 4088, de 2010); Ley de Educación en Uruguay (ley 18437, de 2008).

En estas normas se dispuso, en los cuatro países, la extensión de la obligatoriedad escolar desde los 4 años de edad hasta la conclusión de la educación secundaria.

<sup>7</sup> Véase al respecto, entre otras: Gajardo, 1999; Iñigo y Austral, 2020; Kaufman, y Nelson, 2005; Saforcada, y Vassiliades, 2011; Oreja Cerruti y Vior, 2016.

<sup>8</sup> Los cuatro países tuvieron períodos de inestabilidad política-institucional con períodos de dictaduras militares que se caracterizaron por la violación a los derechos humanos. Los procesos de transición y retorno a la democracia se dieron en la década de 1980: Argentina en 1983; Brasil y Uruguay en 1985; Paraguay en 1989.

**Tabla 2. Tasas brutas (TBM) y netas de matrícula (TNM) y matrícula bruta (MB) en educación secundaria en América Latina, 1980-2019**

| Año                        | 1980           | 1990 | 2000           | 2010             | 2015              | 2019 |                 |                   |
|----------------------------|----------------|------|----------------|------------------|-------------------|------|-----------------|-------------------|
| País                       | TBM            | TNM  | TBM            | TNM <sup>1</sup> | TBM               | TNM  | TBM             | TNM <sup>3</sup>  |
| Argentina                  | 56.2           | ..   | 71.5           | ..               | 95.9              | 79.1 | 99.5            | 82.2 <sup>2</sup> |
| MB                         | <b>1326680</b> |      | <b>2160410</b> |                  | <b>3829421</b>    | ..   | <b>4213136</b>  | <b>4501734</b>    |
| Brasil                     | 33.6           | ..   | 39.6           | 15.5             | 66.7 <sup>1</sup> | 69.2 | ..              | 100.6             |
| MB                         | ..             | ..   | ..             | ..               | <b>23538717</b>   |      | <b>23501784</b> | <b>22248336</b>   |
| Paraguay                   | 26.7           | ..   | 31.0           | 25.8             | 61.5              | ..   | 67.7            | 61.1              |
| MB                         | <b>118828</b>  |      | <b>163734</b>  |                  | <b>459260</b>     |      | <b>560866</b>   | ..                |
| Uruguay                    | ..             | ..   | 81.3           | ..               | 98.2              | 69.9 | 101.2           | 72.1              |
| MB                         | ..             |      | <b>265947</b>  |                  | <b>303883</b>     |      | <b>321397</b>   | <b>339740</b>     |
| América Latina y el Caribe | 72.2           | 29.1 | 76.9           | 29.1             | 85.3              | 67.2 | 89.4            | 73.5              |
|                            |                |      |                |                  |                   |      | 94.6            | 75.6              |
|                            |                |      |                |                  |                   |      | 97.1            | 71.9              |

Fuente: Base de datos la UNESCO-UIS.Stat; anuarios estadísticos de CEPAL, 1987; 2003; 2004; 2012; 2017; 2019.

Notas. Los datos correspondientes a las TBM de 1980 y 1990 pertenecen a 1975 y 1991, respectivamente.

<sup>1</sup> El dato de Brasil pertenece a 1998.

<sup>2</sup> El dato de Argentina pertenece a 2009.

<sup>3</sup> La tasa neta de matrícula de 2019 se ha calculado como promedio simple de la educación secundaria inferior y superior.

Como puede observarse, existe una situación diferencial entre el nivel primario y secundario. Vale aclarar que -por razones de espacio disponible- se toman en cuenta solamente dos indicadores básicos, pero que a la vez poseen una amplia capacidad descriptiva, la cual facilita la comparación regional. Esta última indica que, a pesar de las obligaciones estatales, y de las tasas netas de cobertura en torno al 100% para el último periodo temporal disponible en la educación primaria, se destaca los promedios de cobertura inferiores de la educación secundaria. Esta situación de deudas con la expansión de este nivel demuestra su estancamiento ya que la matriculación neta se mantiene bastante estable en niveles medios de cobertura desde el año 2000, a pesar de que esta tasa ya alcanzaba al 94% de la población en el nivel primario de educación para ese mismo año. Por otra parte, las diferencias entre las tasas brutas y netas de matrícula en cada país evidencian la magnitud de problemas como la repetición y el retraso. Esto da cuenta de problemas de inclusión/exclusión de estudiantes por razones estructurales, en particular en relación con sus condiciones socioeconómicas y con su bajo desempeño, correlacionado con criterios sociales. Lo cual refleja el fuerte impacto que tienen estos problemas en la escolarización obligatoria, así como la incapacidad de los Estados para resolverlos. De igual manera, hay que advertir la ausencia de acciones desde el Sistema Interamericano de protección de DDHH tendientes a garantizar el efectivo acceso, la permanencia y el egreso en los sistemas escolares de los sectores no incluidos de forma fáctica (Delas y Manelli, 2024).

## Los logros educativos: ERCE 2019 y Monitoreo de la Agenda 2030

¿Cómo estudiar los logros educativos en la región? ¿Es posible evaluar comparativamente los sistemas escolares en sus etapas obligatorias cuando los currículos y la escolarización están caracterizados por la cultura y la historia contextual? El Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2019 (ERCE 2019) constituye una herramienta para es propósito ya que tuvo como base un análisis curricular comparativo (OREALC, 2020). Este permitió el diseño de instrumentos de evaluación para monitoreo de los sistemas escolares en 3º y 6º en Lectura, Matemática y Ciencias (esta última solamente en 6º).<sup>9</sup> Además, no presenta el sesgo generado por el impacto de la crisis derivada del covid-19, por lo cual se puede estudiar algunas dimensiones de la efectividad del derecho a la educación, sin dicho sesgo generado por la pandemia.

El ERCE 2019 constituye una línea de trabajo ejecutada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). Tiene como antecedente inmediato el Tercer Estudio Regional (TERCE 2013) ejecutado seis años antes. A su vez, esta indagación se vincula con el ODS4 ya que -según se indica en los informes- la meta 4.1 (del ODS4) tiene entre sus indicadores de monitoreo global el ítem 4.1.1, el cual mide la proporción de niños/as y jóvenes (por un lado, en el Grado

<sup>9</sup> En Brasil el 4º año se corresponde al 3º grado de los otros países; y el 7º al 6º de los demás Estados.

2 o 3; por otro, al final de la educación primaria; y al final de la educación secundaria inferior) que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemática, según sexo (UNESCO - UNICEF, 2022).

El indicador denominado *Nivel Mínimo de Competencia* (MPL, por sus siglas en inglés) refiere al nivel básico de conocimiento en un dominio. Los estudios del LLECE constituyen así un insumo para reportar los indicadores 4.1.1a (3º grado) y 4.1.1b (6º grado) de forma comparativa. En consecuencia, en ERCE 2019 se revisaron los descriptores de los niveles de desempeño que fueron establecidos en el año 2013 (UNESCO - UNICEF, 2022), se compararon con los descriptores correspondientes a los MPL y se identificó -para cada prueba- el nivel de desempeño que cubre adecuadamente los descriptores del MPL respectivo.<sup>10</sup> Según el LLECE, ello permite monitorear la Agenda 2030, a partir de estos indicadores evaluativos comparados regionales (OREALC, 2021). A continuación, se presenta una tabla comparativa sintética con los datos de los cuatro países (OREALC, 2021):

**Tabla 3. Logros educativos según ERCE 2019, comparación con TERCE 2013 y Monitoreo Agenda 2030**

|                                           | Prueba                                          | Argentina                             | Brasil                    | Paraguay                              | Uruguay |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---------|
| 3º grado (4º año en Brasil)               | Lectura                                         | 689                                   | 748                       | 675                                   | 723     |
|                                           | Matemática                                      | 690                                   | 744                       | 666                                   | 722     |
| 6º grado (7º año en Brasil)               | Lectura                                         | 698                                   | 734                       | 657                                   | 734     |
|                                           | Matemática                                      | 690                                   | 733                       | 647                                   | 759     |
|                                           | Ciencias                                        | 682                                   | 718                       | 657                                   | 731     |
| % atribuido a la escuela                  | 30% de logros                                   | 40% de logros                         | 40% de logros             | 30% de logros                         |         |
| Comparación con el promedio regional 2019 | Por debajo en 4 áreas (salvo en Lectura en 6to) | Se ubica encima del promedio regional | Por debajo en las 5 áreas | Se ubica encima del promedio regional |         |
| Comparación con TERCE 2013                | Retrocedió en todas las áreas                   | Mejora sustantiva                     | Mejora en todas las áreas | Mejora en todas las áreas             |         |
| Monitoreo Agenda 2030                     | Lectura (3º/4º)                                 | 54%                                   | 72.4%                     | 48.5%                                 | 64.4%   |
|                                           | Matemática (3º/4º)                              | 51.1%                                 | 69%                       | 38.3%                                 | 62.8%   |
|                                           | Lectura (6º/7º)                                 | 31.9%                                 | 43.5%                     | 18.8%                                 | 43.8%   |
|                                           | Matemática (6º/7º)                              | 13.2%                                 | 28.8%                     | 5.6%                                  | 38%     |

Fuente: OREALC, 2021.

La comparación de los cuatro países pone en evidencia divergencias en estos resultados, tanto entre los países como en relación con resultados obtenidos en el año 2013. En el caso de Argentina se observa un empeoramiento de casi todos los indicadores ya que obtuvo los resultados más bajos en cuatro de las cinco pruebas en el año 2019 (salvo en la de Lectura de 6º grado, donde los resultados son similares al promedio regional). A su vez, en la comparación con la medición del año 2013, los resultados son más bajos en 2019, lo cual ratifica esta disminución en los indicadores desempeño. En relación con las brechas de género que miden estas pruebas, el informe indica que favorecen a las niñas en Lectura en ambos grados y a los niños en 6º en Matemática. Por su parte, Brasil se ubica en el extremo opuesto ya que mejoró en todos los indicadores, tanto que supera el promedio regional. Asimismo, mejora notoriamente en relación con los resultados alcanzados en el año 2013. El informe destaca que se evidencian brechas de género, favorables a las niñas, en ambos grados en Lectura y favorables a los niños en 7º en Matemática. Paraguay también da cuenta una mejora sustantiva en sus resultados en las pruebas de Lectura y Matemática de 3º grado y en Ciencias 6º grado, si se lo compara con TERCE 2013, aunque sus resultados se ubican por debajo del promedio regional en 2019, en todas las evaluaciones. Asimismo, el informe indica que existen brechas de género a favor de las niñas en Lectura en ambos grados y en Ciencias -que se toma en 6º- (OREALC, 2021). Finalmente, Uruguay al igual que Brasil presenta indicadores de logros favorables que se ubican por encima del promedio regional en todas las evaluaciones, pero no difiere respecto de los resultados de TERCE 2013 -excepto en Matemática de 3º en donde disminuye- (OREALC, 2021). Según el estudio, en 2019 se observaban brechas de género favorables a las niñas en Lectura en ambos grados y en Ciencias en 6º.

Por último, como ya se notó, ERCE 2019 presenta el *Monitoreo de la Agenda 2030*. En este sentido los resultados son similares en algunos aspectos (OREALC, 2021):

<sup>10</sup> Según el informe ERCE 2019, en las pruebas de Lectura y Matemática de 3º grado, el Nivel II corresponde al MPL, mientras que en las pruebas de Lectura y Matemática de 6º grado el Nivel III es el que mejor se alinea 8. En consecuencia, los resultados por niveles de desempeño hacen referencia a estos niveles como referentes para el logro de los indicadores 4.1.1a y 4.1.1b.

- Argentina: obtiene un mayor logro del MPL en 3º grado que en 6º grado, lo que es tendencia en la región. Alrededor del 50% de los estudiantes de 3º alcanza el MPL en Lectura y Matemática, en tanto en 6º lo hace un 31.9 % en Lectura y un 13.2 % en Matemática. Logra un MPL similar que la región en todas las pruebas, excepto en Matemática de 6º que es 4.1 puntos porcentuales menor.

- Brasil: como el resto de la región, obtiene un mayor logro del MPL en 4º año que en 7º año. Casi el 70% de los estudiantes de 4º alcanza el MPL, el 40% de los 7º lo logra en Lectura y casi el 30% en Matemática. Se ubica por encima del promedio regional en nivel de logro del MPL en todas las pruebas.

- Paraguay: se obtiene también un mayor logro del MPL en 3º grado (que en 6º). Casi el 50% de los estudiantes de 3º alcanza el MPL en Lectura y cerca del 40% en Matemática. En tanto, en 6º lo hace una menor proporción: casi un 20% en Lectura y casi el 6% en Matemática. Obtiene un menor nivel de logro del MPL que el resto en todas las pruebas.

- Uruguay: al igual que los otros países, del MPL en 3º grado que en 6º. Algo más del 60% de los estudiantes de 3º alcanza el MPL en Lectura y Matemática, en tanto casi el 44% de los de 6º lo hace en Lectura y el 38 % en Matemática. Alcanza un nivel superior al promedio regional de logro del MPL en todas las pruebas.

A la luz de estos resultados cabría tener en cuenta algunas advertencias que se mencionaron anteriormente. Por un lado, el sesgo de las evaluaciones internacionales y regionales en tres áreas curriculares: lengua, matemática, ciencias. Por otro lado, la falta de relación en la interpretación de los logros con otros indicadores (que también refieren al derecho a la educación), como el financiamiento (en particular los salarios y las dedicaciones docentes; o bien la existencia de escuelas de jornadas completas); la infraestructura disponible y tecnologías educativas con las que cuentan las instituciones y sus actores. Todos estos factores inciden en los logros, particularmente porque afectan las condiciones en las que se despliegan las estrategias de enseñanza. Tal como plantea Anijovich (2010), resulta clave fortalecer el rol docente a partir de la evaluación de sus grupos de aprendizaje, no debe olvidarse que la evaluación es subsidiaria de la enseñanza como actividad, sólo así se promoverán aprendizajes efectivos; y ello redundará en los logros que las pruebas estandarizadas tratan de captar. Por ello, cabría insistir en la necesidad de una interpretación de los indicadores de logros a la luz del contexto mayor de la escolarización (que contemple la dimensión institucional y de las condiciones de la enseñanza). De lo contrario, la lectura será ciertamente comparable pero quizás simplificada.

## Conclusiones

Como se ha notado, los cuatro países presentan similitudes temporales en cuanto sus procesos políticos, sobre todo en lo referido al retorno a la democracia y a las políticas públicas relativas a la educación. Precisamente, las bases constitucionales y las legislaciones nacionales han dado un reconocimiento normativo muy amplio al derecho a la educación. Ello a su vez ha estado acompañado tanto de reformas de los sistemas escolares, así como de la suscripción a los compromisos internacionales, en el marco tanto del sistema universal como del regional de protección de DDHH (Ruiz, 2021). Las definiciones normativas -a su vez- establecen la importancia de la vigencia del principio de igualdad material para que el conjunto de la población de estos países pueda ejercer el derecho a la educación. Es en este sentido que se puede interpretar una de las medidas adoptadas: la extensión de los estudios obligatorios desde los 4 hasta los 17 años de edad. Dicha extensión del rango de obligatoriedad aparece asociada con la promoción del derecho a la educación. Podría sostenerse pues que con la democracia se generó una alta normatividad en la medida en que hubo un mayor reconocimiento constitucional y legislativo de la educación como derecho humano fundamental estos cuatro países del MERCOSUR.

Sin embargo, también hay deudas en materia educativa si se analiza la efectivización de este derecho en estos casos nacionales. Los indicadores de cobertura indican diferentes ritmos en la expansión. Esto resulta más crítico en el nivel secundario que -a pesar de ser obligatorio- no sólo no logra cubrir a la mayoría de quienes egresan de la escuela primaria, sino que además no retiene a los que logran ingresar. Por su parte, los logros educativos muestran cierta mejoría, pero no en todos los casos ni tampoco se sostienen en el tiempo; el caso de Argentina es el más crítico ya que en los últimos períodos analizados sus indicadores muestran un deterioro en los desempeños en relación con los países de la región y también en relación con los propios de años anteriores. A la luz de estos panoramas relativos a la cobertura, la expansión y a los logros parece poco factible alcanzar el ODS4 (Mundy, 2023; Ruiz y Lorente, 2025). Las capacidades de los Estados y los compromisos de sus gobiernos no son los óptimos para la consecución de esos propósitos. La alta normatividad no se ha traducido aún en una alta efectividad del derecho a la educación.

Por último, podría sostenerse que no son suficientes políticas estatales e institucionales si es que no se considera la cuestión de inclusión en el plano curricular. Los temas de inclusión deberían tener centralidad en los diseños curriculares para prestar atención a la diversidad. Se requieren perspectivas para recrearlos de manera adecuada, en las recomendaciones metodológicas para que los docentes puedan desarrollarlos y favorecer así los aprendizajes de sus estudiantes. Por tanto, las configuraciones didácticas, así como los instrumentos de evaluación de los aprendizajes deberían tener presentes perspectivas inclusivas y respetuosas de la diversidad en sus diferentes aspectos. Asimismo, es crucial garantizar procesos de formación docente continua -en todos los niveles educativos- de tal modo que las prácticas de la enseñanza que se programen y se desplieguen lleven implícitos y explícitos, desarrollos curriculares pertinentes a la realidad diversa y cambiante de los sistemas escolares y garanticen enfoques inclusivos que favorezcan el ejercicio del derecho a la educación. Las recurrentes políticas de reformas instrumentadas en estos cuatro países dan cuenta de la ausencia de pactos de Estado que tornen efectivo el ejercicio del derecho a la educación. Algo que queda corroborado a la luz de los datos analizados, donde queda evidenciada la distancia entre la realidad y las declaraciones normativas que remiten al principio de igualdad, asentado -como se dijo al inicio- sobre la base moral que refiere a la dignidad de las personas.

En suma, podría sostenerse que tanto la extensión de la obligatoriedad como la evaluación periódica de la educación obligatoria deberían basarse en acuerdos sobre qué modelo de escolarización sería óptimo, para cada sociedad, ya que la educación es cultural e histórica y constituye un derecho humano. Además, cabe advertir que tanto la obligatoriedad extendida como la evaluación no resuelven por sí solas los problemas escolares, tienen limitaciones como políticas públicas. La evaluación en particular puede resultar clave para la gestión sistémica e institucional de la escolarización. Ambas, obligatoriedad y evaluación, pueden ser pensadas como insumos de cara a garantizar el ejercicio igualitario y equitativo del derecho a la educación, pero requieren de otras políticas públicas, y de un Estado pro-activo que las financie y se comprometa con un monitoreo permanente que no sólo se concentre en el rendimiento académico sino que resulte integral y abarque al conjunto de las dimensiones de la educación escolar.

## Referencias bibliográficas

- Alkin, M. (1990). *Debates on evaluation*. Sage.
- Anijovich, R. (Comp.). (2010). *La evaluación significativa*. Paidós.
- Armijo-Cabrera, M. (2018). Deconstruyendo la noción de inclusión: un análisis de investigaciones, políticas y prácticas en educación. *Educare*, 22(3), 151–176. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-42582018000300151](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-42582018000300151)
- Armstrong, A. Ch., Armstrong, D., & Spandagou, I. (2010). *Inclusive education. International policy and practice*. Sage.
- Bilchitz, D. (2017). *Pobreza y derechos fundamentales. La justificación y efectivización de los derechos socioeconómicos*. Marcial Pons.
- CEPAL. (1987). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1987*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/5b18238f-fac1-4818-a15d-6b0f17a64e30>
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f2d4a695-1540-4bba-9e2f-3d0dc5b25fe4/content>
- CEPAL. (2002). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7c8f910b-cd5d-40a5-8e4f-74f80ef7bda3/content>
- CEPAL. (2004). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0e5fb851-4292-46d7-a810-e5e4640a51d3/content>

CEPAL. (2005). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d20cc82a-26f8-4c36-84b1-d331d408254c/content>

CEPAL. (2012). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0e6eb0-b28e-41e6-ae0f-5fd60d6df43/content>

CEPAL. (2015). *Panorama social de América Latina*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5525225f-854b-4800-a060-f010f9279329/content>

CEPAL. (2018). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2017*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d7fa3747-ac9d-426e-81af-f276541b4569/content>

CEPAL. (2021). *CEPALSTAT. Base de datos y publicaciones estadísticas*. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

CEPAL. (2023). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2022*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b4ece780-8395-487b-ba4f-a22412716e1b/content>

Connell, R. (2006). *Escuelas y justicia social*. Morata.

Dávila, P., Naya Garmendia, L., & Torrado, J. (2021). El derecho a la educación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los compromisos regionales 2013-2018. En L. M. Lázaro Lorente & A. Ancheta Arrabal (Eds.), *La educación en América Latina en la perspectiva de 2030* (pp. 142–169). Tirant.

Delas, S. S., & Manelli, M. N. (2024). El derecho a la educación en los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Journal of Supranational Policies of Education*, 18. <https://doi.org/10.15366/jospoe2023.18.002>

Ferrajoli, L. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta.

Gajardo, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. PREAL.

Gargarella, R., & Courtis, C. (2009). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. CEPAL.

Gillett-Swan, J., & Coppock, V. (2016). Children's rights, educational research and the UNCRC: Past, present and future. *Symposium*.

House, E. (2000). *Evaluación, ética y poder*. Morata.

Iñigo, L., & Austral, R. (2020). *Estudio sobre el estado de la educación secundaria en América Latina: ¿Contribuye la estructura diversificada a la segmentación social y la exclusión educativa? Informe cuantitativo*. IIPE/UNESCO.

Kaufman, R., & Nelson, J. (2005). *Políticas de reforma educativa. Comparación entre países*. PREAL.

Lázaro, L. M., & Preckler Galguera, M. (2021). La educación en América Latina y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. En L. M. Lázaro Lorente & A. Ancheta Arrabal (Eds.), *La educación en América Latina en la perspectiva de 2030* (pp. 51–75). Tirant.

Ley de Directrices y Bases de la Educación de Brasil, Ley 9.394 (1996).

Ley de Educación de Paraguay, Ley 4.088 (2010).

Ley de Educación de Uruguay, Ley 18.437 (2008).

Ley de Educación Nacional de Argentina, Ley 26.206 (2006).

McCowan, T. (2013). *Education as a human right. Principles for a universal entitlement to learning*. Bloomsbury.

Meix-Cereceda, P. (2014). *El derecho a la educación en el sistema internacional y europeo*. Tirant.

- Mundy, K. (2023). SDG4 and state capacity: The missing link. *International Journal of Educational Development*, 103, 102761.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development*. Cambridge University Press.
- Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC). (2020). *Análisis curricular. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*. LLECE-UNESCO/UNICEF.
- Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC). (2021). *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de los logros de los estudiantes. ERCE 2019*. LLECE-UNESCO/UNICEF.
- Oreja Cerruti, M. B., & Vior, S. (2016). La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000–2015). *Journal of Supranational Policies of Education*, 4, 18–37. <https://revistas.uam.es/index.php/jospoe/article/view/5663>
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Trotta.
- Roig, H. (2013). Evaluación preordenada y evaluación deliberativa: en busca de alternativas para la evaluación en la universidad. En M. C. Nosiglia (Comp.), *La evaluación universitaria* (pp. 25–30). EUDEBA.
- Ruiz, G. R. (2021). El derecho a la educación: definiciones constitucionales comparadas en América del Sur. *Revista Española de Educación Comparada*, (39), 61–80. <https://doi.org/10.5944/reec.39.2021.29247>
- Ruiz, G. R., & Lorente Rodríguez, M. (2025). La ciudadanía mundial: una mirada al ODS4 y sus límites en la educación escolar obligatoria. En L. M. Lázaro & M. J. Martínez Usarralde (Eds.), *Educación para la ciudadanía mundial. Enfoques teóricos y desarrollos prácticos* (pp. 173–197). Tirant.
- Ruiz, G. R., & Meix Cereceda, P. (2024). El derecho a la educación. Perspectivas supranacionales y constitucionales. *Journal of Supranational Policies of Education*, 18. <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/18545>
- Saforcada, F., & Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Revista Educación & Sociedad*, 32(115), 287–304. <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a03.pdf>
- Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal*. EUDEBA.
- Schriewer, J. (2014). Neither orthodoxy nor randomness: differing logics of conducting comparative and international studies in education. *Comparative Education*, 50, 84–101.
- Sen, A. (2011). *La idea de justicia*. Taurus.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. En R. Tyler, R. Gagné & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation* (pp. 39–83). AERA.
- Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Graó.
- Stufflebeam, D., & Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós/MEC.
- Tomasevski, K. (s.f.). *Indicadores para el derecho a la educación*. Mimeo.
- UNESCO. (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011*. Instituto de Estadística de la UNESCO. <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-sp.pdf>
- UNESCO / UNICEF. (2022). *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes. ERCE 2019*. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa.

UNESCO Institute for Statistics (UIS.Stat). <https://databrowser UIS.unesco.org/>

**Fecha de recepción:** 18-2-2025

**Fecha de aceptación:** 4-4-2025

# Censos e indicadores en la medición de las desigualdades educativas: definiciones y cuestiones conceptuales problemáticas sobre las fuentes de información

Censuses and Indicators in the Measurement of Educational Inequalities: Definitions and Conceptual Issues About Data Sources

JANUSZEWSKI, Sebastián Darío<sup>1</sup>

Januszevski, S. D. (2025). Censos e indicadores en la medición de las desigualdades educativas: definiciones y cuestiones conceptuales problemáticas sobre las fuentes de información. *RELAPAE*, (23), pp. 30-44.

## Resumen

La progresiva complejidad de los fenómenos de desigualdad, fragmentación y exclusión social que se trasladan al sistema educativo ha conllevado la aparición de múltiples mecanismos estadísticos orientados a cuantificarlos. Estas iniciativas han partido desde diferentes ámbitos, tanto gubernamentales en sus diferentes niveles -nacionales y jurisdiccionales- como desde otros organismos privados o como parte de programas y convenios de investigación. En conjunto con ello, la necesidad de dar con indicadores más abarcativos que den cuenta de los aspectos multidimensionales de estos procesos, surge de la necesidad de superar la medición de las desigualdades a través de los mecanismos más tradicionalmente utilizados, basadas estrictamente en ingresos. Sin embargo, la aparición de estos indicadores no se encuentra exenta de observaciones metodológicas y procedimentales. Los múltiples enfoques y marcos teóricos utilizados, las diferentes formas de operacionalización, las variables utilizadas y los métodos de cálculo son significativamente diferentes entre unos y otros. Asimismo, prácticamente todos ellos se sostienen sobre fuentes secundarias de información y son dependientes de la continuidad de las condiciones y características de los relevamientos originales para su elaboración. Desde un enfoque de derechos, las desigualdades educativas resultan en un ejercicio diferencial del derecho a la educación, que demanda al Estado políticas públicas de intervención. Aunque el peso de la información en las diferentes fases de la política pública es central, la desarticulación existente entre los diferentes mecanismos de relevamiento y producción de información estadística, así como el gran número de organismos productores de estos indicadores presenta algunos obstáculos para su uso. El presente trabajo aborda, en primer lugar, el rol del Estado y las políticas públicas, los rasgos de las políticas públicas y el lugar de la información en estas políticas, con especial énfasis en el rol del Estado frente a los problemas sociales y, especialmente, en las desigualdades educativas. En segundo lugar, se analiza el conjunto de indicadores que han surgido en los últimos años, abordando sus aspectos conceptuales y metodológicos como sus fuentes de información. En tercer lugar, se derivan algunas conclusiones preliminares dando cuenta de la importancia de la coordinación de la producción de la información estadística y del peso de los censos nacionales de población, vivienda y hogares como instrumentos centrales para el diagnóstico y como herramientas de política pública<sup>2</sup>.

**Palabras Clave:** desigualdades, censos, indicadores, estadísticas oficiales, políticas públicas.

## Abstract

The progressive complexity of inequalities, fragmentation, and social exclusion, which are reflected in the educational system, has led to the emergence of multiple statistical mechanisms aimed at quantifying these phenomena. These initiatives have originated from various spheres, both government at different levels—national and jurisdictional—and from other private organizations or as part of research programs and agreements. Alongside this, the need to develop more comprehensive indicators that capture the multidimensional aspects of these processes arises from the need to move beyond measuring inequalities through the most traditionally used mechanisms based strictly on income.

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires, Argentina / sdjanus@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-0991-8841>

<sup>2</sup> El presente trabajo se inscribe dentro de la tesis doctoral dirigida por el Dr. Guillermo Ruiz.

However, the emergence of these indicators is not without methodological and procedural considerations. The multiple approaches and frameworks used, the different forms of operationalization, the variables employed, and the calculation methods differ significantly. Furthermore, virtually all of them rely on secondary sources of information and depend on the continuity of the conditions and characteristics of the original surveys for their development. From a rights-based perspective, educational inequalities result in a differential exercise of the right to education, which demands public policy intervention from the State. Although the importance of information in the different phases of public policy is central, the existing disarticulation between the different mechanisms for collecting and producing statistical information, as well as the large number of organizations producing these indicators, present some obstacles to their use. This paper first addresses the characteristics of public policies and the place of information in these policies, with special emphasis on the role of the State in addressing social problems and, especially, educational inequalities. Second, it analyzes the set of indicators that have emerged in recent years, addressing their conceptual and methodological aspects as well as their sources of information. Third, some preliminary conclusions are drawn, highlighting the importance of coordinating the production of statistical information and the importance of national population, housing, and household censuses as central diagnostic instruments and public policy tools.

**Keywords:** inequalities, censuses, indicators, official statistics, public policies.

## Introducción

En los últimos años se han desarrollado un gran número de indicadores sociales y educativos como instrumentos para evaluar las desigualdades de los sistemas educativos. Estos indicadores, que han provenido tanto de iniciativas oficiales como académicas, han intentado dar un paso adicional a las mediciones existentes alrededor de las desigualdades sociales y educativas, históricamente ancladas a cuantificaciones de dimensiones materiales o económicas. Asimismo, organismos internacionales financieros como el Banco Mundial o la OCDE han desarrollado amplias bases de datos que dan cuenta de estas preocupaciones por medir algunos aspectos de la educación desde una perspectiva internacional y comparada (Cardoso, 2020; Elfert e Ydesen, 2023). En particular, el Banco Mundial empezó a financiar el desarrollo de indicadores desde la década de 1980 y amplió progresivamente su banco de datos en treinta años, desde 116 indicadores en abril de 1989 a 1600 en octubre de 2018 (Banco Mundial, 2018).

En parte, la existencia de indicadores que abarcan más de una dimensión responde a necesidades provenientes de diferentes actores entre los cuales se encuentra el Estado en su dimensión nacional, los estados provinciales, y diversos actores de la sociedad, de obtener información más acabada y descriptiva de los complejos procesos que hacen a las desigualdades educativas. Sin embargo, estos indicadores, y en especial su forma de cálculo y medición, de una u otra forma se apoyan para su construcción sobre información proveniente de fuentes secundarias, en general relevamientos realizados tanto por los gobiernos nacionales como los provinciales, reflejados en políticas públicas de información oficial.

Este trabajo pretende realizar un acercamiento a los debates y discusiones contemporáneas sobre a las fuentes de información utilizadas para la elaboración de indicadores, recuperando la importancia de las estadísticas oficiales para el diseño de políticas públicas y su relevancia para la Argentina. Para ello, en primer lugar, se realizarán algunas observaciones sobre la naturaleza de las políticas públicas, en particular los aspectos relativos al uso de datos en políticas públicas y el rol del Estado. En segundo lugar, se realizará una revisión de algunos indicadores sociales y educativos desarrollados en Argentina, con especial foco en sus aspectos técnicos y fuentes de información. En tercer lugar, se realizarán algunas observaciones respecto a los censos como fuente de información, y la necesidad de encuadrar las iniciativas de medición de las desigualdades en una política pública de información oficial.

### 1. El uso de información en las políticas públicas

Previo al análisis de los aspectos instrumentales y técnicos de las políticas públicas, Bobbio (1986) provee un aporte para el análisis de políticas públicas en virtud de su definición de democracia, no por sus fines sino por sus aspectos procedimentales. En su obra *El futuro de la democracia*, caracteriza una definición mínima de democracia como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1986, p. 14). Desde este punto de vista, se entiende que una política pública es un conjunto de decisiones colectivas materializadas en acciones y encuadradas en un marco institucional y normativo que le otorga legitimidad. Asimismo, un primer paso para la comprensión de una política pública es dar cuenta que en un sistema democrático su legitimidad no proviene solamente de su contenido, sino que además proviene de su implementación a través de los canales establecidos y en virtud de reglas formalizadas. Aunque el enfoque de Bobbio no sea eminentemente centrado en las políticas públicas, el análisis realizado de la política (como estructura institucional, actores y relaciones) y las políticas (como proceso de toma de decisiones colectivas) resulta el fundamento sobre el cual se apoya la formulación, implementación y legitimación de las políticas públicas en tanto que los aspectos instrumentales de las políticas públicas se apoyan en una estructura institucional y jurídica.

Sin embargo, a los objetos del análisis propuesto en este trabajo, es necesario retomar también el contenido de las políticas públicas. El motivo principal de analizar el contenido de las políticas públicas y no solamente el procedimiento por el cual se definen las políticas públicas es que, como señala Ottone (2005), la ciudadanía en las democracias modernas supone un conjunto de derechos inalienables. Mientras que originariamente los derechos civiles supusieron un límite para la acción del Estado, la progresiva expresión normativa nacional e internacional de los derechos humanos y el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como necesarios para el ejercicio de otros derechos imprime al Estado la obligación de realizar acciones de promoción de estos derechos. Como señala Ottone:

Estos derechos responden a valores de igualdad, solidaridad y no discriminación. En virtud de ellos y en cuanto expresión de derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes con los civiles y políticos, los ciudadanos pueden llegar a disfrutar efectivamente de derechos básicos de carácter social, económico y cultural. Entre ellos se ha reconocido y consagrado, entre otros, los derechos al trabajo, a un nivel de vida

adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación y la seguridad social. Los DESC imponen al Estado el impulso de políticas para promoverlos entre quienes no los poseen. El Estado decide y regula entonces la necesidad de incrementar redistribuir y organizar los recursos de modo más eficiente, sobre todo en beneficio de grupos o personas que, por sus condiciones desiguales y desventajosas de inserción social, tienen menos posibilidades de ejercerlos. Para lograr la plena vigencia y universalidad de los DESC en las sociedades nacionales, los Estados tienden a buscar formas que reduzcan las desigualdades de origen y las dinámicas que las refuerzan (Ottone, 2005, p. 158)

Desde estas definiciones cobra especial importancia la responsabilidad pública del Estado entonces, en tanto actor clave para el desarrollo de las sociedades -sin restringir su rol a la definición de los aspectos sociales y productivos sino asimismo como estructura institucional encargada de distribuir derechos y oportunidades-. Si se ubican las políticas públicas como aquellos mecanismos y dispositivos desplegados por el Estado -no necesariamente con su participación exclusiva sino asimismo contemplando la participación de otros actores que eventualmente pueden acompañar de diferentes formas- orientados a la consecución de un fin o una meta, resulta necesario analizar el contenido de la política pública.

Si bien existen múltiples definiciones de política pública, en términos generales se hace referencia al conjunto de dispositivos desplegados por un grupo de actores, entre los cuales a los objetivos de este trabajo se destaca el Estado, para lograr un objetivo específico. Espinoza (2009), retomando a varios autores, define la política pública de la siguiente manera:

El concepto de política pública, a su vez, ha sido lucidamente definido por varios autores (Dunn, 1994; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Jenkins, 1978; Parsons, 1995) quienes coinciden en señalar que el concepto en cuestión ha de ser entendido como un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos que involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular. En palabras de Dunn (1994: 70), las políticas públicas son un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras. En cualquiera de las áreas mencionadas existen distintas posibilidades de acciones de política que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables y que involucran conflictos entre los distintos actores de la comunidad (Espinoza, 2009, p. 3)

Por otra parte, Oszlak y O'Donnell definen las políticas públicas -llamándolas políticas estatales a fin de denotar el rol central del Estado- *como una toma de posición frente una determinada cuestión*, que ha sido debatida y ha ingresado en la agenda pública. Esta toma de posición deriva y se materializa en acciones y decisiones -u omisiones e inacciones- deliberadas que procuran dar cuenta de esa *cuestión*. El Estado sin embargo no actúa como un neutral en esta toma de decisiones, sino que se ubica como un actor más -aunque con recursos particulares que otros actores no poseen- dentro del entramado que rodea la cuestión, con influencia de y hacia otros actores. En el enfoque de Oszlak es necesario tomar en cuenta el peso del concepto de la burocracia estatal, concebida como "la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del estado que materializan" (Oszlak, 2006, p. 7). La burocracia estatal, entonces, no solamente ejecuta, sino que interviene en el proceso y definición. Resulta de especial interés tomar en cuenta esta definición en virtud del rol del Estado en América Latina y en Argentina en materia social y educativa.

En la perspectiva de Thwaites Rey (1999), el análisis de las políticas públicas debe anclarse y situarse en un determinado momento y contexto que condiciona diferentes juegos de poder entre actores. Las políticas públicas por ende no necesariamente apuntan siempre al *bien común* anteriormente mencionado, sino que, por el contrario, dependiendo del momento y del contexto, pueden impactar sobre determinadas configuraciones de poder de unos grupos sobre otros, afectando en forma diferencial en la sociedad, reflejando o cambiando la correlación de fuerzas sociales. Este enfoque no solamente permite desnaturalizar las políticas públicas, sino que conlleva analizar a quiénes benefician, qué relaciones de poder pueden resultar cuestionadas o reforzadas, y de qué modos se articulan con el aparato de Estado.

Antes de abordar el uso de información en las políticas públicas, y en particular las políticas públicas basadas en evidencia, se destaca para este análisis el aporte de F. Isuani (2012). Retomando de Oszlak la aproximación de que el desarrollo de políticas públicas constituye el núcleo de la actividad estatal, señala que las capacidades estatales se expresan y ponen en juego en los resultados de estas políticas:

En términos generales, para que logren traspasar una mera declaración retórica, dichas políticas requieren de un conjunto de instrumentos con los cuales materializar la intervención estatal en la sociedad haciendo frente a los diversos problemas sociales. Por ello, las características que adquieran dichos instrumentos habilitaran —o no— a las diversas instancias estatales para atender las demandas sociales; en otros términos, los instrumentos de política pública dotan al Estado de las capacidades necesarias para intervenir eficazmente en la sociedad (Isuani, 2012, p. 58).

Estos instrumentos se definen como “aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan” (Isuani, 2012, p. 58), y los clasifica en tres tipos: dispositivo normativo, el cual es entendido como las leyes, los decretos y reglamentos que enmarcan la política pública, su orientación y responsabilidades; el dispositivo de gestión, entendido como la estructura organizacional y los procesos necesarios para llevar a cabo las actividades y concretar los objetivos previstos, y los recursos básicos, entendidos como los recursos financieros, tecnológicos y humanos necesarios para que el dispositivo de gestión alcance los objetivos previstos.

Desde estos enfoques, se concibe entonces que, en primer lugar, una política pública no puede ser analizada solamente desde su procedimiento de definición, sino que debe ser analizada asimismo en lo que concierne a su contenido, en particular debido a su carácter de respuesta frente a un tema de agenda. En segundo lugar, se recupera el lugar central del Estado en la formulación de políticas públicas, al margen de la articulación con otros actores ubicados en posiciones estratégicas. En tercer lugar, se advierte que las políticas públicas no son un instrumento aislado de las tensiones y expresiones de poder entre grupos sociales, sino que son la expresión e inciden en determinados juegos de poder entre diversos actores sociales, y en cuarto lugar se recupera que las políticas públicas deben ser analizadas no solamente en su formulación y contenido, sino también en virtud de los mecanismos con los que cuenta el Estado para materializarlas.

Ahora bien, los problemas que ingresan en la agenda pública son abordados con miras a su solución o mitigación mediante el diseño y la subsiguiente implementación de políticas públicas. Estas iniciativas, para su ejecución efectiva, demandan la asignación de un conjunto de recursos específicos. Es característico de dichas problemáticas presentar un elevado grado de complejidad; esto es, ostentan una naturaleza multidimensional, lo cual requiere, por ende, un abordaje integral que considere la multiplicidad de factores que incidieron en su génesis y evolución. Se quiere recuperar en especial el sentido complejo y multidimensional de los problemas que ingresan en la agenda en especial al analizar las desigualdades educativas. Estas desigualdades, históricamente analizadas desde un enfoque centrado en las condiciones de pobreza, han ido progresivamente siendo analizadas en las múltiples expresiones y dimensiones que se conjugan para dar lugar a desigualdades educativas, independientemente de los principios de igualdad sobre los cuales se asentaron los sistemas educativos. Asimismo, resulta pertinente señalar que, dentro del espectro de alternativas de solución disponibles, la selección de una opción particular se encuentra supeditada, de manera significativa, al diagnóstico situacional realizado, a la conceptualización del problema formulado por la instancia gubernamental, así como a la teoría de cambio subyacente que se adopte para la intervención. En este marco, el rol de la información juega un papel central. Tal como señalan Enrique y Vázquez (2024):

La necesidad de disponer de información sobre el desarrollo de las acciones y sus efectos —en términos de eficacia, eficiencia, calidad, resultados e impacto— da lugar, a su vez, al diseño e implementación de una propuesta de monitoreo y evaluación. Tanto el monitoreo como la evaluación implican una valoración sistemática, más precisamente, una comparación entre lo propuesto y lo que en efecto se logra realizar —en términos de actividades y de resultados—, para lo cual es necesario producir información de calidad que sirva de base (Enrique y Vázquez, 2024, p. 2).

Como señalan Jaime y Vaca (2022), en los últimos años, con antecedente en el paradigma de la Nueva Gestión Pública o *New Public Management*, las políticas basadas en evidencia han cobrado relevancia como metodología para el desarrollo de políticas públicas. Especialmente en Inglaterra y en Estados Unidos donde fueron promovidas desde la década de 1990, las políticas públicas basadas en evidencia como metodología retoman el rol de la información en este proceso de formulación con al menos tres objetivos: el primero de ellos incrementar la efectividad de las políticas públicas dada la frecuencia con la que los estados, marcados por dificultades y restricciones, impulsan iniciativas que en última instancia poseen un bajo impacto respecto al problema que pretendían abordar. En segundo lugar, supone que contar con información y basar la política en esta información permitiría asignar los escasos recursos con mayor

eficiencia. En tercer lugar, se ubica un objetivo vinculado a la rendición de cuentas, en virtud del carácter democrático del proceso de formulación, desarrollo e implementación.

Independientemente del debate entre las aproximaciones a los modos y metodologías de formulación de políticas públicas, queda claro que la disponibilidad de información resulta un insumo necesario. Esto queda aún más en evidencia cuando se habla de políticas públicas sectoriales como las políticas educativas y cuando se abordan problemas complejos como las desigualdades educativas, que, si bien pueden tener correlación con otras desigualdades –primordialmente con las desigualdades de recursos materiales como numerosas veces ya se ha mostrado– no necesariamente constituyen el único factor. Las desigualdades educativas, más que simplificarse, se han complejizado tanto en su base como en su expresión. Tal como señala Dussel (2004):

Hay que destacar que la relación entre sistema educativo y desigualdad en la Argentina de hoy es compleja, y que ello hace que no alcance con expandir el sistema escolar tal como hoy existe sin cambiar otras condiciones organizativas, curriculares y de funcionamiento. (...). Es bien conocido que, pese a la retórica y al “ethos” igualitario, el sistema educativo argentino sostuvo formas de integración escolar diferenciada que perpetuaban las diferencias sociales. La denuncia de circuitos o segmentos diferenciados de escolarización para los distintos sectores sociales que hicieron estudiósos y políticos en los '70 y '80 quebró el mito de la igualdad de oportunidades. No bastaba con abrir las puertas de las escuelas y expandir la matrícula; era necesario interrogarse también sobre qué pasaba en su interior, qué efectos de distribución de las oportunidades se daban dentro del sistema educativo entre escuelas de mejor y peor calidad, entre modalidades de enseñanza y entre las propias expectativas de las familias. (...). hay que señalar que a lo largo de las últimas décadas la desigualdad educativa siguió pensándose y “atacándose” en términos casi estrictamente económicos (Dussel, 2004, p. 4).

## 2. Resultados y discusión: la proliferación de índices de medición en el análisis de las desigualdades educativas<sup>3</sup>

El abordaje del rol de la información como componente de las políticas públicas, en el marco de las desigualdades educativas como tema de agenda pública, tiene como consecuencia la necesidad de analizar las formas en las que las desigualdades educativas han sido abordadas en materia de políticas de producción de información. Por una parte, es necesario dar cuenta de las redefiniciones que han tenido las desigualdades educativas como problema de ejercicio de derechos, tanto en términos conceptuales como operativos. Sin embargo, es necesario abordar también las formas en las que se ha operacionalizado el derecho a la educación y su contenido, y las condiciones que hacen desigual su ejercicio, es decir las dimensiones, variables y cuantificaciones que han surgido para el abordaje de estas desigualdades. Esta doble entrada en el análisis precisa entonces dar cuenta de las definiciones que se han desarrollado alrededor del derecho a la educación, su contenido, y las condiciones de desigualdad, pero asimismo de los límites alrededor de la operacionalización de estas definiciones, primordialmente referidos a las fuentes de información y a la estructura de producción entre organismos y niveles de gobierno, en virtud del rol de las fuentes de información como instrumento de políticas públicas. Esta definición no carece de dificultades, tal como señala Ruiz con referencia al contenido de la educación:

Existe una vasta bibliografía que invoca al derecho a la educación en América Latina, pero que se limita al estudio de los condicionantes para su realización efectiva, o bien hace hincapié en las condiciones de exclusión de diferentes sectores sociales (Acosta, 2021; Barrios, 2006; Ezcurra et al., 2019; Gentile, 2009; Finnegan y Pagano, 2008; López, 2007; Riquelme et al., 2019; Mas Rocha et al., 2012; Muñoz, 2012; Rivas et al., 2007). No se define el contenido del derecho a la educación, sino que se da por sentado que se entiende qué quiere decir, o bien se lo restringe a las tasas de escolarización o al financiamiento en el sector (Ruiz, 2024, p. 31).

El concepto de vulnerabilidad aplicado tanto a la dimensión social como en particular a la dimensión educativa ha aparecido como un concepto superador de las aproximaciones estrictamente vinculadas a las condiciones de pobreza. Si bien existen discusiones teóricas acerca de las dificultades de arribar a una definición unívoca y operacionalizable del concepto de vulnerabilidad, se pueden ubicar al menos seis aproximaciones o enfoques: el enfoque basado en derechos, que considera la vulnerabilidad como una carencia de poder, asociada a la exclusión y discriminación en sistemas con distribución asimétrica del poder; el enfoque desarrollista, que vincula la vulnerabilidad a la segmentación

<sup>3</sup> Para el objeto de este trabajo se han excluido los dispositivos de evaluación estandarizada y sus resultados dado que, si bien indican algunos aspectos vinculados con las desigualdades educativas, el propósito primordial de las evaluaciones estandarizadas es la medición de aprendizajes desde una perspectiva sumativa de la evaluación basada en la evidencia.

del mercado laboral y la falta de servicios sociales; el enfoque vinculado a la línea de pobreza (LP), que define la vulnerabilidad como la probabilidad de caer por debajo de la LP, relacionándola directamente con los niveles de ingresos; el enfoque vinculado a las crisis económicas, que refiere a la incapacidad de resistir shocks económicos puntuales, distinguiendo entre vulnerabilidad intrínseca y circunstancial (asociada a cambios en políticas públicas); el enfoque de activos/vulnerabilidad o *asset/vulnerability*, el cual centra en la capacidad (o incapacidad) de los individuos y hogares para movilizar sus activos (materiales, humanos, sociales) frente a cambios en el entorno; y por último el enfoque de riesgo/ambiental, que conecta la vulnerabilidad social con la exposición a amenazas o peligros (naturales, ambientales, económicos) y la capacidad diferenciada de los grupos sociales para enfrentarlos, en el que la vulnerabilidad representa las condiciones socioeconómicas previas a un evento adverso que determinan la capacidad de respuesta (Beer, E. et al., 2013).

Independientemente de estos enfoques, en todos los casos se rescata el carácter complejo y multidimensional de la vulnerabilidad como concepto superador al de pobreza. En este sentido, en los últimos años han aparecido numerosos índices de medición de las condiciones sociales y educativas, en general vinculados al concepto de vulnerabilidad. Estos indicadores han aparecido tanto a nivel provincial como a nivel nacional, y han tenido diferentes características, en el marco de una creciente preocupación local e internacional por abordar las condiciones de vida de manera más compleja y abarcativa:

A nivel internacional, en las últimas décadas hubo una profusión de debates en torno a la medición de las condiciones de vida debido a, por un lado, la necesidad de contar con una mayor batería de indicadores sociales para la gestión y monitoreo de la políticas públicas (con un fuerte énfasis en lo territorial) y, por otro lado, al convencimiento respecto de la insuficiencia del método de la pobreza por ingresos para dar cuenta, por sí solo, del bienestar de la población y del desarrollo humano (Born, D. et al., 2019, p. 64)

Antes de abordar estos indicadores, es conveniente retomar los enfoques previos para dar cuenta de las dimensiones de las condiciones de pobreza. Entre estos primeros enfoques, tal vez el que más relevancia ha cobrado ha sido el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas, o NBI:

La metodología de las NBI para el estudio de la pobreza en los países latinoamericanos fue propuesta por la CEPAL en los años 1970 y tiene como principal objetivo identificar hogares y personas que no alcanzan a satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales, utilizando básicamente la información censal (...) Cualquiera sea la situación del contexto, la noción actual de dignidad humana y la universalidad de los derechos humanos básicos, sientan las bases conceptuales de esta metodología (Álvarez, et al., 1997, p. 4).

Metodológicamente, el indicador de NBI posee 5 dimensiones: hacinamiento (hogares con más de 3 personas por cuarto), vivienda (hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente, por ejemplo una habitación de inquilinato), sanitaria (hogares que no tienen ningún tipo de baño, o baño sin descarga de agua), escolaridad (hogares que tienen algún niño o niña de 6 a 12 años que no asiste a una institución educativa) y subsistencia (hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe de hogar tiene un bajo nivel educativo, es decir que alcanzó como máximo el segundo grado del nivel primario). El cumplimiento de una de estas condiciones es suficiente para estar dentro del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Como señalan los autores, la utilización de esta metodología permitió por una parte la utilización de la información censal con altos niveles de desagregación geográfica, pero asimismo permitió dar cuenta de las condiciones materiales de vida para aquellos casos en los que no se contaba con la información correspondiente a los ingresos. Sin embargo, ya en aquel momento los autores daban cuenta de las limitaciones de la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Entre ellas se mencionaba que el indicador no permite identificar las poblaciones que fueron afectadas por los fenómenos de empobrecimiento recientes, capta primordialmente las situaciones extremas, y el hecho de que los indicadores empleados pueden no presentarse en todos los hogares que en realidad se encuentran en condiciones de pobreza, por lo cual el indicador como forma de medición posee limitaciones. Se agrega a esto que el indicador solo posee dos resultados posibles, pobre/no pobre de acuerdo con el resultado del cálculo del NBI, por ende el carácter dicotómico del mismo solamente permite la discriminación de dos posibles estados frente a una realidad que se expresa en forma más compleja.

Para superar algunas de estas limitaciones, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), responsable de las estadísticas oficiales, desarrolló en el marco del Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares del año 2001 el Índice de Privación Material de los Hogares, o IPMH. Tal como señalaba el INDEC,

El Índice de Privación Material de los Hogares es una metodología de identificación y agregación de las diferentes situaciones de pobreza, según el tipo y la intensidad de las privaciones que afectan a los hogares. De esta forma, se ofrece una aproximación a la privación no sólo a través de la incidencia, sino que además se distinguen grados y situaciones diferenciales que reconocen el carácter estructural o coyuntural de las carencias. (INDEC, 2003, p. 6).

Este índice se constituye como un índice bidimensional, el cual mide los recursos corrientes (ingreso monetario) y los recursos patrimoniales (condiciones de habitabilidad de las viviendas), con grados y umbrales. Este índice sigue construyéndose al año actual en base a la información relevada a través de los procedimientos censales.

Ambos indicadores refieren específicamente a condiciones de pobreza, encarada como pobreza medida a través de ingresos o pobreza multidimensional, sin embargo, no necesariamente dan cuenta de situaciones de vulnerabilidad, aunque sí de pobreza multidimensional y no solamente de pobreza medida a través de los ingresos. Como se mencionó anteriormente, el concepto de vulnerabilidad supone, al menos teóricamente, un abordaje superior al de pobreza. Puede observarse en este sentido la elaboración del Índice de Vulnerabilidad Social el caso de la Ciudad de Buenos Aires, y en el caso de la provincia de Buenos Aires el Índice de Vulnerabilidad Socioeducativa del Establecimiento.

El primero de ellos fue desarrollado por la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2009, y toma cinco dimensiones clasificadas en dos grandes grupos. Por una parte, lo que denomina “activos materiales” (condiciones de hacinamiento, calidad de los materiales de la vivienda y dependencia de los integrantes del hogar sobre aquellos que perciben ingresos dentro del mismo) y los “activos no materiales”, primordialmente el acceso a salud y lo que denomina el “clima educativo”, que está constituido por el promedio de los años de escolarización de la población mayor a 18 años del hogar. Cada una de estas cinco variables posee una ponderación, y en base al cálculo ponderado se arriba al indicador. La fuente de información para la construcción de este índice es el Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares del año 2001, lo cual permite que el índice sea aplicado a nivel de radio censal como unidad mínima territorial de análisis.

Por su parte, el Índice de Vulnerabilidad Social Educativa (IVSE) de la Provincia de Buenos Aires fue elaborado en el año 2019. Toma como antecedentes otros dos índices: en primer lugar, un índice desarrollado durante la década de los '90 que “buscaba medir la desfavorabilidad de acceso a los establecimientos en base la distancia de ubicación entre una escuela y una zona urbana próxima, los medios de transporte público disponibles, las vías o rutas de acceso y servicios públicos disponible” (Camarda, D. et. al. 2019, p.1). Este antecedente, enmarcado en las políticas compensatorias focalizadas de la década de los '90, tuvo como objeto evitar la caída de ingresos de los docentes como producto de la crisis del año 2001:

Con la aprobación de la ley de la emergencia económica de la Provincia de 2001 y con el fin de evitar una caída abrupta del nivel de ingreso de los docentes, se modificó el estatuto docente y se clasificaron, formalmente, a todos los establecimientos educativos en seis niveles de desfavorabilidad: Normal: 0%, I: 30%, II: 60%, III: 90%, IV: 100% y V: 120%. (...) Actualmente se requiere de una revisión de la clasificación de este índice que tome en cuenta también criterios de vulnerabilidad de necesidades de recursos físicos de la propia escuela y de su matrícula (Camarda, D. et al., 2019, p.1).

El otro antecedente que marca el IVSE es el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), el cual será abordado más adelante en este trabajo. El IVSE posee una desagregación territorial por establecimiento, sector de gestión, distritos y región educativa, y operacionaliza al concepto de “vulnerabilidad multidimensional” en tres grandes dimensiones: los antecedentes educativos de los estudiantes, los antecedentes educativos del núcleo familiar y los antecedentes de los recursos básicos del establecimiento. Cada una de estas dimensiones posee diferentes indicadores. Para la primera dimensión, el indicador es la Tasa de Sobrededad Avanzada (es decir, dos o más años de sobrededad respecto al año teórico de escolarización) para el nivel primario y secundario y la Edad Avanzada para el nivel Inicial, Superior y la modalidad de educación de Jóvenes y Adultos. Para la dimensión de antecedentes educativos del grupo familiar, se toman los años de educación de los padres y/o tutores. Para la dimensión de Antecedentes de Recursos Básicos del Establecimiento, se toman tres indicadores dicotómicos: si dispone de energía eléctrica, si dispone de agua potable, y si dispone de conectividad a internet. Es interesante señalar que al menos en lo que corresponde a la última dimensión

-conectividad a internet-, la variable es dicotómica, cuando la conectividad a internet puede tener muchos valores intermedios que determinan las posibilidades reales de uso, con por ejemplo el ancho de banda o la velocidad como condicionantes de las actividades que realmente pueden realizarse sobre esa conexión. Para todos estos indicadores se utilizan fuentes de información provinciales y nacionales, teniendo especial énfasis el Relevamiento Anual llevado adelante por el actualmente denominado Ministerio de Capital Humano, el cual estandariza el relevamiento para todas las jurisdicciones de manera de llegar a valores comparables interjurisdiccionales.

El IVS mencionado en el párrafo anterior como antecedente del IVSE de la Provincia de Buenos Aires, refiere al Índice de Vulnerabilidad Social desarrollado por la Provincia de Buenos Aires en el marco de la creación del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales creado por la Ley provincial N° 13.163 del año 2003. Este índice, a pesar de tener la misma denominación que otros, según el Decreto reglamentario 609/2004 posee una composición significativamente distinta: asigna una ponderación de un sesenta por ciento en relación directa a la cantidad de población en condiciones de necesidades básicas insatisfechas; un diez por ciento en relación directa a la mortalidad infantil; un diez por ciento en relación directa a los nacimientos de bajo peso, un diez por ciento en relación directa a las causas asistenciales iniciadas en el Fuero de Menores, y por último un diez por ciento en relación directa a las defunciones por causas parasitarias e infecciosas. El propio decreto reglamentario indica que “la fuente de información de los indicadores que componen el índice de vulnerabilidad social provendrá en todos los casos de organismos oficiales nacionales y/o provinciales” (Decreto 609/2004 de la Provincia de Buenos Aires). Este indicador, tal cual señala el documento metodológico del IVSE de la provincia, no pudo volver a ser calculado, y tampoco utilizado en políticas públicas sectoriales educativas:

Actualmente no es posible actualizar el IVS porque no existe más el relevamiento de datos que muestre la variable de cantidad de causas de chicos en situación penal, por lo tanto, sus variables ofrecen un IVS de 2001. Si bien hubo intentos de actualizar el IVS, su limitación en el campo educativo es no tomar en cuenta información de la propia escuela o su matrícula; es decir, el resultado del IVS (de los hogares) de un área no debería extrapolarse linealmente a las escuelas ubicadas en el mismo radio, especialmente en las 2 zonas urbanas porque la matrícula de una escuela estatal y sus recursos físicos no se corresponden directamente con los recursos o características de los hogares vecinos. Más allá de esto, el IVS tiene un alto poder de medición de las características de los hogares porque los datos de sus variables provienen directamente de las respuestas de los integrantes de hogares encuestados. (Camarda, D. et al., 2019, p.1-2)

El contexto de la pandemia COVID-19 también dio origen a otros índices. El Índice de Vulnerabilidad Socioterritorial (IVST), desarrollado por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, es un modelo espacial que busca mapear la distribución territorial de la vulnerabilidad social en la Región Metropolitana de Buenos Aires, y se fundamentó en la evidencia de que la propagación y el riesgo de complicaciones por COVID-19 se distribuyen desigualmente según las condiciones materiales de vida. Este índice utilizó como fuentes el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios del 2020, y el Registro Nacional de Barrios Populares de 2018, combinando una fuente secundaria nacional con una fuente secundaria provincial para desarrollar un indicador coyuntural. Utilizó como criterios la presencia o ausencia de un barrio popular con una ponderación de 0,3, la concentración espacial de barrios populares con una ponderación de 0,2, los radios censales con proporción moderada y alta de hogares con exclusión social con una ponderación de 0,3, y la densidad espacial de radios censales con alta exclusión social con una ponderación de 0,2. El indicador de exclusión social proviene de una combinación de información relevada por el Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares, y la Encuesta de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. Según el documento metodológico del indicador:

Para la definición de zonas de vulnerabilidad, se decidió utilizar el índice elaborado en el estudio “Concentración del riesgo de exclusión” (Márquez A., Tuñón L. & Salvia A., 2019) que consiste en una estimación del riesgo de exclusión socioeconómica de la totalidad de hogares de Argentina a partir de un diseño de investigación que combina datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA) y el Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas (2010). Dicho estudio está desarrollado a partir de los radios censales, lo cual lo hace abarcativo exhaustivamente de todo el territorio. El índice de exclusión aporta información sobre la distribución geográfica de los niveles de exclusión socioeconómica a nivel de radios censales (...) Se decidió utilizar el índice de exclusión social de Márquez A., Tuñón L. & Salvia A., 2019 porque consideramos que fue construido con variables que son más significativas que las contempladas por la metodología NBI, agregando mayor riqueza en las variables analizadas con el aporte datos de otros estudios como la Encuesta de Deuda Social Argentina. (Zucchino, B. et. al, s/f, p. 3-4).

Es interesante considerar, sobre este último indicador, la combinación de información proveniente de relevamientos oficiales en conjunto con información relevada por agentes privados. Torrado (2007) señalaba sobre esto:

Una sociedad (no sólo formalmente) democrática necesita de un Sistema Estadístico Nacional (SEN) democrático. En este ámbito, nuestro país arrastra desde antiguo un peligro ciudadano: *los gobiernos de turno gozan del raro privilegio de controlar la producción de las estadísticas con las que será evaluado el éxito o el fracaso de su propia gestión.* (...) opiniones interesadas llegaron a mencionar la posibilidad de disolver el INDEC y/o contratar consultoras privadas para elaborar las estadísticas oficiales, sea para todo el SEN, sea para algunos indicadores trascendentales respecto del diagnóstico de la coyuntura económica y social. Para salir rápidamente de esta última y peregrina polémica, digamos que la idea de que empresas privadas pudieran producir las estadísticas oficiales revela una ignorancia supina acerca de las portentosas dificultades legales, institucionales, técnicas, operativas y financieras que supone el mantenimiento del SEN. Tal desatino sólo puede emerger en mentes de razón obnubilada por la ideología privatizadora o por el crudo interés político y/o corporativo (Torrado, 2007, p. 13).

El hecho de que un censo de población u otros instrumentos oficiales no incluyan información necesaria para la toma de decisiones de temas de agenda política o eventualmente sufran cambios en el tiempo en cuanto al contenido del relevamiento, eliminando o cambiando la información relevada puede tener potencialmente varias consecuencias. En primer lugar, dificulta la comparabilidad diacrónica, debido a que los cambios metodológicos impactan directamente sobre la posibilidad de comparar una variable con los relevamientos anteriores. En segundo lugar, obliga a cambios metodológicos para el procesamiento. Un ejemplo de ello es la forma de preguntar la escolaridad entre el Censo 2001 y el Censo 2010: mientras que el Censo 2001 difería los caminos de respuesta según la condición de asistencia, el Censo 2010 unificó este camino, obligando a modificar la metodología de tratamiento de la pregunta. Más importante aún, el Censo 2010 eliminó la pregunta de sector de gestión de asistencia, tornando imposible a partir de los datos censales arribar a una correlación entre las características sociodemográficas y el sector de gestión al que asiste la población escolarizada, siendo necesario para este análisis recurrir a otras fuentes de información, las cuales bien carecen de la complementación de otros indicadores (por ejemplo el relevamiento anual posee información por sector de gestión pero no releva la información sociodemográfica que releva un censo), y la Encuesta Permanente de Hogares no posee las mismas características, siendo un relevamiento muestral, con cobertura de aglomerados urbanos y sin desagregación territorial al interior de cada uno de estos aglomerados. Otro cambio metodológico se observa en el Censo 2022, en el cual la pregunta de “Sabe leer o escribir” fue eliminada y es inferida a partir de los años de escolarización. Una cuestión importante que deriva de estos comentarios es qué sucede cuando un núcleo de información no es abordado por los instrumentos de estadística oficiales. Como señala Villacís:

El simple hecho de que no haya una pregunta supone una privatización implícita de la información pública. Si un censo no produce información sobre una pregunta explícita, alguien exigirá esa respuesta. ¿Y quién va a satisfacer esa demanda? Una empresa privada. Así que lo que era un bien común se ha convertido en un bien privatizado, sin que nadie haya hecho leyes, normas ni nada. No necesita ningún escándalo mediático. El simple hecho de eliminar preguntas de un censo supone implícitamente una intervención en la economía política. Por eso, el peor error que podemos cometer es interpretar el censo como una herramienta técnica de decisión, cuando, en realidad, es una herramienta política (Villacís, 2020, p. 65-66, traducción propia)

Retomando los indicadores anteriormente abordados, aunque puede observarse que en prácticamente todos los índices de vulnerabilidad analizados la dimensión educación aparece -con diferentes indicadores, o diferentes ponderaciones-, existen también indicadores específicamente educativos y no solamente como dimensión dentro de una conceptualización más amplia. Algunos de estos indicadores han sido desarrollados jurisdiccionalmente, y otros indicadores han sido desarrollados en el plano nacional, utilizando diferentes fuentes de información, pero todos ellos apoyándose en relevamientos estadísticos oficiales.

Antes de abordar propiamente los índices específicamente educativos, se debe considerar que internamente, el sistema educativo produce indicadores definidos en el Sistema Nacional de Indicadores Educativos proveniente de la Red Federal de Información Educativa (RedFIE). Estos indicadores abarcan cinco áreas -contexto demográfico y socioeconómico, recursos, proceso, resultados, e impacto- y se encuentran definidos técnicamente en cuanto a sus fuentes de información y formas de cálculo. Para la elaboración de estos indicadores se combinan diferentes fuentes de información -censos nacionales, censos de infraestructura escolar, censos docentes, estadísticas económicas, ejecuciones presupuestarias, censos nacionales económicos, y relevamientos anuales-, con algunas limitaciones en

algunas dimensiones en virtud de las diferentes características de los relevamientos -por ejemplo, mientras que el relevamiento anual se realiza todos los años, la distribución de la población por edad, necesaria para el cálculo de indicadores como tasas de escolarización netas y brutas, requiere proyecciones poblacionales por grupos de edad y edades simples, con las dificultades metodológicas que ello implica-. Entre estos indicadores, tres de ellos son producidos sistemáticamente y publicados junto con los anuarios estadísticos: tasa de sobreedad, tasa de repitencia y tasa de abandono. Quizás la virtud primordial de estos tres indicadores es la baja dependencia de otros relevamientos, dado que toda la información para su producción se encuentra contenida en los relevamientos anuales. Aunque son comúnmente clasificados como indicadores de eficiencia del sistema educativo, en gran parte su variabilidad debe ser observada en conjunto con otras características del sistema, como por ejemplo los regímenes académicos, cuyos cambios pueden afectar estos indicadores, factor especialmente relevante en el marco de un país federal donde cada jurisdicción tiene un régimen académico propio y estructuras académicas diferentes en virtud del artículo 134 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, que permite la coexistencia de dos estructuras académicas: una de seis años para el nivel de educación primaria y de seis años para el nivel de educación secundaria, o una estructura de siete años para el nivel de educación primaria y cinco años para el nivel de educación secundaria.

Derivado de estos tres indicadores mencionados, puede observarse el Índice de Vulnerabilidad Educativa desarrollado por la Dirección General de Información y Estadística de la Ciudad de Buenos Aires. Este índice utiliza como fuente de información el Relevamiento Anual instrumentado a nivel nacional, y considera tres variables: sobreedad, como el porcentaje de alumnos cuya edad supera la teórica para el grado/año que cursan; repitencia, como el porcentaje de alumnos que cursan por segunda vez (o más) el mismo grado/año (excluye recursado por abandono previo); y el abandono, como el porcentaje de alumnos que dejan el establecimiento durante el ciclo lectivo sin solicitar pase. Es un índice no ponderado, es decir que cada uno de los indicadores que lo componen tiene el mismo peso relativo.

A nivel nacional, en 2019 se desarrolla el Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE), que, a diferencia del anterior, no toma información de los relevamientos anuales educativos, sino que toma información proveniente de los censos de población, vivienda y hogares. El índice fue construido en el marco de un convenio de cooperación y asistencia técnica entre la Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación y la Organización de Estados Iberoamericanos, y toma como antecedente el IVS anteriormente descripto desarrollado en las áreas de estadística social y demográfica de la Ciudad de Buenos Aires:

En el caso argentino, un antecedente directo del ICSE fue el Índice de Vulnerabilidad Social (IVSg) (Con et. al., 2011), cuyos resultados surgían del Censo de 2001, utilizado para la planificación de acciones de política educativa en la Provincia y en la Ciudad de Buenos Aires (DGCyE, 2010a y 2010 b) y también en la Nación (MEN, 2015). No obstante, en la construcción del ICSE, el IVSg es reformulado tanto en sentido operacional (por cambios en la información relevada y/o disponible entre el Censo de 2001 y el Censo de 2010) como conceptual (en términos de las dimensiones, indicadores y umbrales considerados y su estructura de ponderación) (Born, D. et al., 2019, p. 65).

El ICSE se ubica en su conceptualización como una herramienta para el desarrollo de políticas públicas sectoriales, y tal como se señala en su metodología, no incluye información referida a la escolarización con relación a la edad teórica y real, sino que es un indicador de contexto. El indicador toma cuatro grandes dimensiones -vivienda, agua y saneamiento, capacidad económica y clima educativo del hogar. Para cada una de las dimensiones se toman diferentes indicadores, y los indicadores poseen tres umbrales -sin privación, privación moderada y privación severa/crítica. Al tomar como fuente de información el relevamiento censal del año 2010, el límite se encuentra en las variables relevadas en el procedimiento censal. En la propia elaboración del índice, la dimensión de la Capacidad Económica es impactada tanto por la información relevada como por la metodología censal. A lo largo de la aplicación de los censos en Argentina, en algunos casos se realizaron cuestionarios unificados (es decir, la misma cédula censal para toda la población), y en otros casos se aplicaron dos cuestionarios, un cuestionario básico aplicado a toda la población y un cuestionario ampliado aplicado a una muestra, cuyo nivel de desagregación es mucho menor. En estos casos el desarrollo de instrumentos estadísticos se enfrenta con decisiones metodológicas que impactan sobre el alcance, dado que debe limitarse a lo abarcado por los cuestionarios que fueron aplicados al total de la población, o, en el caso de utilizarse los cuestionarios ampliados que fueron aplicados a muestras, abarcar más información en detrimento de su desagregación territorial. En este marco, dada la utilización del Censo 2010 como fuente de información, cuya metodología de aplicación fue la de dos cuestionarios, uno básico y uno ampliado, la decisión metodológica para el ICSE fue la utilización de la información contenida en el cuestionario básico, de alcance al total de la población, privilegiando la mayor desagregación territorial. Sin embargo, tal como señalan los autores, el cuestionario básico del censo 2010 no incluyó

la información correspondiente a la formalidad o informalidad de empleo y abarcó solamente la condición de actividad, por lo cual la formalidad o informalidad fue imputada a partir del cruce de diferentes variables y utilizando otro relevamiento -la Encuesta Permanente de Hogares- como parámetro de comparación.

### **3. Algunas conclusiones: los marcos para la medición de las desigualdades educativas**

La medición de la vulnerabilidad social y educativa es un campo dinámico y complejo, reflejado en la diversidad de índices y metodologías desarrollados por organismos nacionales, provinciales y académicos. Herramientas como el NBI y el IPMH (INDEC) proporcionan visiones basadas en censos sobre privaciones materiales estructurales y multidimensionales. Índices compuestos como el IVS (GCBA) y el IVSE (PBA) buscan capturar gradaciones de riesgo combinando múltiples indicadores socioeconómicos y educativos. Enfoques territoriales como el ICSE (Nación) y el IVST (PBA) resaltan la dimensión espacial de la vulnerabilidad. En el ámbito educativo, el IVE (GCBA) y los indicadores de eficiencia interna de la DIEE (Nación) se centran en las trayectorias escolares (sobreedad, repitencia, abandono) como manifestaciones clave de vulnerabilidad.

El análisis revela un conjunto diverso de herramientas para medir la vulnerabilidad social y educativa en Argentina, con diferentes marcos conceptuales, fuentes de información, alcances, metodologías y órganos responsables: el indicador de NBI (INDEC), el cual mide pobreza estructural por carencias básicas (hogar, censo); el IPMH (INDEC), el cual mide privación material distinguiendo dimensiones patrimonial y corriente (hogar, censo); el IVS (GCBA, aplicado luego a otras agregaciones y desagregaciones geográficas) el cual es un índice compuesto ponderado de riesgo social (hogar, censo/encuesta); el IVST (PBA), el cual mapea la vulnerabilidad socioterritorial (territorio/radio censal, censo/registros); el IVE (GCBA), el cual mide la eficiencia educativa por sobreedad, repitencia, abandono (establecimiento, RA), el IVSE (PBA), el cual mide vulnerabilidad socioeducativa multidimensional (establecimiento, RA/nominal); el ICSE (Nación), el cual clasifica el contexto social territorial para análisis educativo (territorio/radio censal, censo), y los Indicadores de la Dirección de Información y Evaluación Educativa, (DIEE, Nación), primordialmente tasas de sobreedad, repitencia, abandono (sistema/jurisdicción/nivel, RA).

Los enfoques asimismo tienen una significativa variación: mientras que algunos de ellos son indicadores simples, dicotómicos, enfocados en aspectos más severos y extremos, pero con poca capacidad para captar cambios recientes, como el NBI, otros indicadores poseen mayor flexibilidad o capacidad para dar cuenta de los aspectos más complejos de las formas de expresión de las desigualdades educativas. La existencia de índices como el IVSE de PBA y el uso del ICSE nacional para analizar resultados educativos, junto con la inclusión de variables socioeconómicas y de clima educativo familiar en estos y otros índices (IVS GCBA), pone de manifiesto un reconocimiento explícito de la convergencia entre la vulnerabilidad social y la educativa. Las políticas y herramientas de medición intentan capturar esta interrelación, ya sea combinando indicadores de ambas esferas en un solo índice (IVSE) o utilizando índices de contexto social para estratificar y comprender mejor las disparidades en las trayectorias y los aprendizajes educativos (ICSE y Aprender). Esto sugiere que las intervenciones efectivas en el ámbito educativo probablemente requieran un abordaje integral que considere también las condiciones sociales y económicas de los estudiantes, las familias y los territorios donde viven y tienen sus trayectorias educativas.

Sin embargo, la presencia de múltiples actores (nacionales, subnacionales, académicos) generando datos e índices de vulnerabilidad refleja la complejidad del fenómeno y las diversas necesidades de información. Asimismo, esta multiplicidad también evidencia una potencial fragmentación institucional. Diferentes organismos desarrollan herramientas propias (IVS GCBA, IVSE PBA, ICSE Nación), a veces con nombres similares, pero metodologías distintas. Si bien el INDEC provee la base de datos censales y de la EPH, y el anteriormente denominado Ministerio de Educación coordina las estadísticas educativas, la aplicación e interpretación específica de los índices de vulnerabilidad parece menos centralizada. Iniciativas como el SInIDE para la integración de datos educativos nominales y el sistema de indicadores de SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) apuntan a una mayor articulación, pero la coexistencia de índices distintos sugiere desafíos de coordinación persistentes.

Asimismo, se observa una tensión inherente entre las definiciones conceptuales de vulnerabilidad, que con frecuencia la describen como un fenómeno complejo, relacional y procesual, y las metodologías de medición implementadas en los índices oficiales. Estos últimos, por necesidad de operacionalización y disponibilidad de datos (censos, encuestas), tienden a enfocarse en la medición de carencias o resultados observables (vivienda inadecuada, bajo nivel educativo, fracaso escolar). Si bien estos indicadores son válidos y útiles, pueden capturar los síntomas de la vulnerabilidad de manera más efectiva que sus *dinámicas subyacentes*, como la falta de poder, la debilidad del capital social o las

desconexiones pedagógicas. Esta brecha potencial entre el concepto y su medición práctica es relevante al interpretar los resultados de los índices y diseñar políticas, ya que una intervención basada únicamente en el índice podría abordar el síntoma (por ejemplo, mejorar una vivienda) sin atacar necesariamente las causas más profundas de la vulnerabilidad (por ejemplo, la exclusión social).

Por último, se observa que, en la mayor parte de los casos, existe una alta dependencia de las fuentes de información oficiales, en especial de los censos de población, vivienda y hogares. Incluso aunque existan indicadores que no dependan del relevamiento censal para su composición, este relevamiento constituye el único instrumento con alcance total a la población, que releva las características reales sociodemográficas de los habitantes. Constituye un instrumento central para las políticas públicas, y como tal es necesario que se represente con el peso que corresponde. El resultado de cambios desarticulados es la interrupción en la generación de información, la falta de comparabilidad, o la necesidad de tomar sumos recaudos metodológicos en su utilización. Como indica Villacís (2020, p. 63), “Entiendo la estadística como una herramienta de la economía política, y quiero enfatizar a lo largo de la presentación que debemos evitar explícitamente el problema, o riesgo, o peligro de definirla como una herramienta técnica, un proceso burocrático. Un ataque a la estadística pública es un ataque al sistema público en general”. Asimismo, como señalan Steiner-Khamsi, Martins e Ydesen (2024, p. 547), dado que el uso de los datos de la investigación se ha convertido en un elemento constitutivo del proceso político, también podemos profundizar y preguntarnos cuándo o en qué fase del proceso político se movilizan los datos de la investigación. Por último, y en esta misma línea, vinculado a los aportes de Torrado y de Villacís previamente mencionados, las estadísticas -incluyendo no solamente la generación de información, sino también los criterios de relevamiento que funcionan como base para la producción de información- no pueden escindirse de criterios normativos y filosóficos. Tal como ubican esta cuestión Martínez García y Giovine, “La equidad es un objetivo fundamental de cualquier sistema educativo, pero se decide de manera diferente dependiendo de lo que se entienda por una sociedad justa. A menudo, este debate queda oculto bajo el sueño tecnocrático de los indicadores, cayendo en la trampa tecnocrática de creer que algún parámetro estadístico es capaz por sí solo de superar este debate sobre los valores sociales” (2025, p. 14).

Como se observó, la dependencia de la producción de información relevante que permita cuantificar la compleja trama de desigualdades educativas y materializarlas en políticas públicas conlleva a cuestionarse las características de la producción de información oficial propiamente como política pública, y los impactos que tienen los cambios, a veces encarados como técnicos o burocráticos, sobre las capacidades estatales públicas de respuesta a los problemas sociales sectoriales educativos. Si se quiere analizar el efectivo alcance del derecho a la educación como derecho humano fundamental, los instrumentos estadísticos deben adecuadamente captar la información necesaria para el análisis de las desigualdades educativas.

## Referencias bibliográficas

- Alvarez, G., et al. (1997). *Las necesidades básicas insatisfechas: Sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional “Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina”, Universidad Nacional de Quilmes / CEIL.
- Banco Mundial. (2018). *World Development Indicators: The story*. <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/world-development-indicators-the-story.html>
- Beer, E., et al. (2013). *El Índice de Vulnerabilidad Social (IVS): Implicancias, actualizaciones y propuestas de ampliación relevantes para su utilización en la evaluación de programas sociales en el primer y segundo cordón del conurbano bonaerense a partir de la creación del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales*. Consejo Federal de Inversiones, Provincia de Buenos Aires, Informe Final.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Born, D., Montes, N., & Cruzalegui, J. (2019). Índice de contexto social de la educación (ICSE) en Argentina: Utilización de la información censal para la clasificación de territorios en base a una aproximación multidimensional a las condiciones de vida como marco para la planificación educativa. En *Planificación multiescalar, regional y local: Volumen / (Serie Seminarios y Conferencias N.º 91, LC/TS.2019/53)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Camarda, D., et al. (2019). *Índice de Vulnerabilidad Socioeducativa del Establecimiento (IVSE)* (Informe DIE N.º 8). Dirección de Información y Estadística, Provincia de Buenos Aires.
- Cardoso, M. E. (2020). Policy evidence by design: International large-scale assessments and grade repetition. *Comparative Education Review*, 64(4), 598–618.
- Con, M., et al. (2009). *Índice de Vulnerabilidad Social (IVS): Documento metodológico*. Informes temáticos de la Dirección de Investigación y Estadística, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. (2010). *Definiciones de vulnerabilidad educativa* (Serie Planeamiento, Investigación y Estadística, 3).
- Dussel, I. (2004). *Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy: Algunas reflexiones y propuestas*. FLACSO Argentina.
- Elfert, M., & Ydesen, C. (2023). *Global governance of education: The historical and contemporary entanglements of UNESCO, the OECD and the World Bank*. Springer.
- Enrique, A., & Vázquez, N. (2024). Políticas públicas basadas en evidencia y su necesario vínculo con los datos. *Notas Breves*, 2(7). INAP.
- Espinosa, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Education Policy Analysis Archives / Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17, 1–13.
- INDEC. (s/f). *Instrumentos de relevamiento de censos nacionales de población, vivienda y hogares (CNPVH) 1991, 2001, 2010, 2022*. <https://www.indec.gob.ar>
- INDEC. (2003). *El estudio de la pobreza con datos censales: Índice de privación material de los hogares (IPMH)*. Presentación en la reunión técnica sobre incorporación de la perspectiva de género en la medición de la pobreza, La Paz, Bolivia.
- Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores clave de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(19), 51–74.
- Jaime, F., & Vaca Ávila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto*, 2(1), 51–76.
- García, J. S. M., & Giovine, M. A. (2025). Equity and education: Philosophies and measurement. *Social Indicators Research*, 177(3). <https://doi.org/10.1007/s11205-025-03572-3>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (s/f). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. Red Federal de Información Educativa.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 17, 1–30.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2(4), 99–108.
- Ottone, E. (2005). Las nuevas dimensiones de la igualdad. *Revista IIDH*, 40, 155–178.
- Ruiz, G. R. (2024). Cuestiones conceptuales sobre el derecho a la educación: Implicancias para América Latina. *Tramas y Redes*, 6, 29–46.
- Steiner-Khamisi, G., Martens, K., & Ydesen, C. (2024). Governance by numbers 2.0: Policy brokerage as an instrument of global governance in the era of information overload. *Comparative Education*, 60(4), 537–554. <https://doi.org/10.1080/03050068.2024.2308348>

Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: Notas sobre su(s) significado(s)*. FAUD, UNMdP.

Torrado, S. (2007). El sistema estadístico nacional y la sociología: 50 años de experiencia. *Revista Argentina de Sociología*, 5(9), 11–23.

Villacís, B. (2020). Desgoverno estatístico. En *Censo 2021, experiencias na América do Sul*. Sindicato Nacional dos Trabalhadores do IBGE; ASSIBGE Núcleo Chile.

Zucchino, B., Del Río, J. P., & Marín, L. (s/f). *Índice de vulnerabilidad socioterritorial para el monitoreo de poblaciones vulnerables en contexto de la pandemia COVID-19*. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

### **Documentos oficiales**

Decreto 609/2004. Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.

Ley de Educación Nacional Nº 26.206.

Ley Provincial Nº 13.163 (Provincia de Buenos Aires).

**Fecha de recepción:** 1-5-2025

**Fecha de aceptación:** 5-7-2025

# Las capacidades provinciales desiguales en la atención de la deuda social educativa: desafíos para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria

Unequal Provincial Capacities in Addressing the Educational Social Debt: Challenges for Planning and Resource Allocation in Secondary Education

RIQUELME, Graciela Clotilde<sup>1</sup> y HERGER, Natalia<sup>2</sup>

Riquelme, G. C. y Herger, N. (2025). Las capacidades provinciales desiguales en la atención de la deuda social educativa: desafíos para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria. *RELAPAE*, (23), pp. 45-62.

## Resumen

El artículo analiza las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos en la transformación de la educación secundaria y técnica en Argentina. En un contexto de transiciones críticas del sistema educativo y de marcada diferenciación territorial, el estudio se centra en cómo las provincias diseñan e implementan políticas para garantizar el acceso y permanencia de adolescentes y jóvenes en el nivel secundario.

Desde una perspectiva interdisciplinaria que combina enfoques de políticas públicas, administración estatal y economía de la educación, se realizó un estudio comparado en diez provincias, considerando cinco dimensiones de las capacidades provinciales: legislación y organización política-técnica del nivel secundario; las transformaciones curriculares y de los modelos institucionales; los recursos presupuestarios del nivel; los recursos incrementales necesarios para atención de la población excluida; los programas nacionales y provinciales orientados a los problemas de aprendizaje, repetición, sobreedad y abandono.

La metodología incluyó la construcción de carpetas provinciales, que incluyen un relevamiento bibliográfico, documental y fuentes de información socioeducativa de referencia. La estrategia de análisis fue la construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos para cada dimensión, que se presentan en cuadros analíticos comparativos.

El estudio muestra la diversidad de las intervenciones en curso en cada jurisdicción, y muestra que, si bien la relación entre desarrollo económico-productivo y disponibilidad de recursos puede ser directa, la existencia de políticas y transformaciones del nivel secundario resulta en algunos casos independiente.

A modo de cierre se reseñan cuestiones a seguir explorando en una nueva etapa de investigación, con los propios actores de las áreas político-administrativas de la provincia, la conducción y supervisión y los equipos directivos y docentes en torno a las experiencias exitosas y dificultades que enfrentan en la planificación y conducción de la educación secundaria.

**Palabras Clave:** Capacidades provinciales, Educación secundaria, Planificación de políticas, Asignación de recursos, Deuda social educativa, Desigualdades provinciales.

## Abstract

This article analyzes provincial capacities for planning and allocating resources in the transformation of secondary and technical education in Argentina. In the context of critical transitions in the education system and marked territorial differentiation, the study focuses on how provinces design and implement policies to ensure access and retention of adolescents and young people at the secondary level.

From an interdisciplinary perspective that combines approaches from public policy, state administration, and education economics, a comparative study was conducted in ten provinces, considering five dimensions of provincial capacities:

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires, Argentina / gcriquelme@conicet.gov.ar / <https://orcid.org/0009-0005-3596-850X>

<sup>2</sup> Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires, Argentina / nath@filo.uba.ar / <https://orcid.org/0000-0002-6565-9899>

legislation and political-technical organization at the secondary level; curricular transformations and institutional models; budgetary resources at the level; the incremental resources needed to serve the excluded population; and national and provincial programs targeting learning problems, grade repetition, overage, and dropout.

The methodology included the construction of provincial portfolios, which included a bibliographic and documentary review, as well as reference sources of socio-educational information. The analysis strategy was the construction of quantitative and qualitative indicators for each dimension, which are presented in comparative analytical tables.

The study demonstrates the diversity of interventions underway in each jurisdiction and shows that, while the relationship between economic and productive development and resource availability can be direct, the existence of policies and transformations at the secondary level is, in some cases, independent.

In conclusion, the study highlights issues for further exploration in a new stage of research, with stakeholders from the province's political and administrative areas, leadership and supervision, and management and teaching teams, discussing the successful experiences and difficulties they face in planning and managing secondary education.

**Keywords:** Provincial capacities, secondary education, policy planning, resource allocation, educational social debt, provincial inequalities.

## Introducción

Este artículo presenta algunas evidencias alcanzadas por una investigación<sup>3</sup> reciente acerca de las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a la transformación de la educación secundaria, técnica y la formación para el trabajo, en un contexto de transiciones críticas (Riquelme, 2004) del sistema educativo y que reconoce la diferenciación provincial y territorial en la atención de la demanda social de acceso y permanencia en el nivel secundario.

Desde fines del siglo pasado la educación secundaria en Argentina atravesó por diversas transiciones:

- la transferencia a las provincias desde 1991 sin recursos ni programación, y la posterior sanción de la Ley Federal de Educación (1993) que modificó la estructura, duración y las orientaciones del nivel y significó el pasaje del secundario al polimodal y la desaparición de la secundaria técnica;
- las leyes y políticas implementadas a mediados de los 2000, como respuesta a las consecuencias de la transformación de la estructura, así como a la fragmentación y diversificación del sistema educativo, que implicaron una vuelta a la educación secundaria y establecieron la obligatoriedad del nivel, a la par de numerosas medidas orientadas a garantizar y sostener la permanencia y vuelta a la secundaria de los adolescentes, jóvenes y adultos;
- las reformas curriculares y de planes de estudio, así como de la organización institucional acordadas en el Consejo Federal de Educación y promovidas por el gobierno nacional desde 2009 a través de programas específicos.

Las investigaciones y estudios previos desarrollados<sup>4</sup> por el equipo del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE/UBA)<sup>5</sup> pusieron en evidencia avances en la transformación de la educación secundaria y las reformas curriculares en las provincias argentinas, con puntos de partida y resultados dispares en la atención y la cobertura de la población, que no llegan a revertir las situaciones de desigualdad y diferenciación provinciales e interprovinciales.

El interrogante central de la investigación indaga acerca del modo en que las provincias desarrollan los procesos de planificación y programación de políticas de reforma o cambio curricular e institucional de la educación secundaria y técnica, para garantizar el acceso y permanencia de las y los adolescentes y jóvenes en ese nivel; los recursos disponibles para alcanzar las metas propuestas en un contexto de restricción presupuestaria; las explicaciones sobre los logros obtenidos, o las dificultades, verificando la existencia de peculiaridades idiosincrásicas en los gobiernos.

Esta búsqueda llevó a plantear la idea de capacidades provinciales y realizar un tratamiento en el marco de enfoques interdisciplinarios del campo del gobierno y la administración del sector público, las finanzas públicas y asignaciones provinciales a cuestiones referidas a la organización de los equipos de gobierno y planificación de la educación en cada provincia (Bertranou, 2015; Oszlak, 2014; Repetto, 2004, entre otros autores).

La interpretación de las desigualdades y diferencias en las capacidades provinciales de planificación del secundario se basa en principio, en reconocer y caracterizar las heterogéneas situaciones económico-productivas de las jurisdicciones, que inciden en la disponibilidad de recursos propios de cada gobierno, así como en las disparidades entre los sistemas educativos de cada jurisdicción asentadas sobre los perfiles históricos de los gobiernos y la legislación educativa, las dimensiones de cada sistema y los diferenciales de atención de la población.

El análisis de las políticas educativas y los comportamientos de las provincias, en relación con su situación socio-económica, permitiría aseverar que no existe una asociación positiva de logros y medidas del sistema educativo. Así, provincias con desarrollo intermedio o bajo han tenido logros o han encarado reformas curriculares y de los modelos organizacionales e institucionales de la secundaria; y si bien, la relación entre desarrollo y disponibilidad de recursos

<sup>3</sup> Proyecto “Transformación de la educación secundaria y formación para el trabajo de la Argentina en las últimas décadas: Transiciones críticas y diferenciación provincial y territorial. Áreas de vacancia, desafíos e innovación” (PIP 2017-2019 / UBACyT 2018). Sede: PEET-IICE-FFyL-UBA. Dirección: Dra. Graciela Clotilde Riquelme. Se recomienda la consulta de la publicación del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación en la colección Saberes de la Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA (Riquelme, 2025).

<sup>4</sup> Desde fines de los 90 las investigaciones abordaron a) los efectos distributivos del gasto público antes y después de reforma educativa, b) nociones de gasto potencial en población excluida de la educación secundaria; c) las políticas de atención educativa de jóvenes y adultos (evaluación de las políticas de inclusión), y en la actualidad, en el marco de una investigación sobre la evaluación de las políticas educativas de transformación de la educación secundaria, d) las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos.

<sup>5</sup> Se recomienda la consulta de la página web: <https://educacion-economia-trabajo-peet.org/>

puede ser directa, la existencia de políticas y transformaciones del nivel secundario resulta en algunos casos independiente. La situación política y social de cada provincia, y más aún su historia, inciden en las tradiciones culturales y educativas, y han contribuido a configurar el perfil del gobierno de la educación y la legislación propia de cada sistema educativo provincial.

Las jurisdicciones tienen condiciones estructurales o de contexto, que marcan las posibilidades de generar desarrollos educativos propios y/o autónomos para la atención de las demandas educativas de la población y ampliar la cobertura del sistema, en atención de las metas de obligatoriedad del nivel secundario. En estos marcos se da la definición de líneas de política educativa alternativas, de proyectos locales o de líneas de acción y de intervención específica o focal, sobre la educación secundaria y técnica, y, por tanto, inciden en las negociaciones por la coparticipación fiscal de recursos y las asignaciones y las pugnas por las partidas presupuestarias.

## 1. Acerca de la interpretación de las capacidades provinciales

Los estudios sobre la educación secundaria y técnica, las transformaciones y las sucesivas transiciones críticas afrontadas por los gobiernos provinciales de Argentina, nos llevó a recurrir a los abordajes metodológicos de la política y planificación del sistema educativo, que, sin duda, posibilitan realizar intervenciones para resolver situaciones críticas. Por un lado, el uso de baterías de indicadores comparativos sobre la estructura y la atención de la demanda social en cada uno de los niveles permite interpretar problemas de cobertura y permanencia de adolescentes y jóvenes; por otro lado, las investigaciones desde el inicio utilizaron cuadros comparados sobre la desigualdad en las situaciones económicas, sociales y educativas provinciales y las diferencias de perfiles educativos y los logros de aprendizaje de la población.

La orientación del equipo de investigación, en esta etapa de su trayectoria, busca abordajes alternativos para comprender los factores que se ponen en juego en las respuestas provinciales. Esta búsqueda nos llevó a plantear la idea de capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos y a realizar una indagación en el marco de enfoques interdisciplinarios sobre el gobierno y la administración del sector público, los temas de finanzas públicas y asignaciones provinciales y cuestiones referidas a la organización de los equipos de gobierno y planificación de la educación en cada provincia.

### 1.1 Abordaje, encuadre y dimensiones de las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a las políticas de educación secundaria y técnica

La investigación sobre las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a la transformación de la educación secundaria, secundaria técnica y la formación para el trabajo de la Argentina, pivotó, en el contexto de las transiciones críticas y la diferenciación provincial y territorial, buscando áreas de vacancia, desafíos e innovación (Riquelme, 2004). Sin duda, hay camino recorrido y comprobado sobre las dificultades de las provincias, las diferentes capacidades para enfrentar las reformas de la educación secundaria, los hallazgos de reformas y nuevos modelos de educación secundaria y técnica.

El desafío de esta investigación fue el análisis, a través de un estudio comparado de casos provinciales<sup>6</sup>, que permitiera en cada jurisdicción indagar y precisar el alcance de las capacidades provinciales para enfrentar la deuda social educativa con la población adolescente y joven y el modo en que las provincias desarrollan los procesos de planificación y programación de las políticas recientes de reforma o cambio curricular e institucional de la educación secundaria y secundaria técnica (Riquelme, 2013; Riquelme, et. al, 2021).

Una aproximación, para la búsqueda de explicaciones, ha sido considerar la diferenciación de las estructuras económico-productivas y los niveles de desarrollo social provinciales. Estos análisis se han precisado con la actualización de los cálculos para unidades espaciales departamentales o distritales, que posibilitaron verificar con mayor desagregación las variaciones territoriales y los problemas de atención educativa de la población adolescente y joven. Las técnicas aplicadas fueron la elaboración de cluster departamentales y de una tipología de situaciones, que se constituyen en escenarios, ilustrativos de necesidades de intervención, como aportes a la planificación y asignación de recursos (Herger y Sassera, 2022; Riquelme, 2013; Riquelme, et al., 2021).

<sup>6</sup> Se recomienda la lectura del capítulo 5 “Desafíos y problemas de las capacidades provinciales en la atención de la deuda social educativa” escrito por Graciela Clotilde Riquelme y Natalia Herger (Riquelme, 2025, en prensa).

Algunas provincias sobre las que se avanzó en la investigación fueron seleccionadas de acuerdo con la tipología usada en el PEET-IICE-UBA sobre el desarrollo económico y social provincial según regiones geográficas e identificando las características de las transformaciones de la educación secundaria en esas jurisdicciones.

El relevamiento de base para la construcción de los casos se realizó por medio de ateneos con invitación a funcionarios provinciales, seguida de reuniones de trabajo virtuales con equipos técnicos y con relevamientos y reuniones específicas de recolección de datos durante la pandemia y pos-pandemia. La llegada virtual a cada una de las jurisdicciones seleccionadas se basó en la disponibilidad de carpetas de información provinciales, que incluyen un relevamiento bibliográfico y documental de referencia para cada una.

Este relevamiento documental y las entrevistas a las áreas de conducción del nivel secundario permitió una operacionalización comparada de las dimensiones de las capacidades provinciales de planificación y asignación de recursos definidas por la investigación (Riquelme, 2023; Riquelme, et al., 2021):

- *estructuras orgánicos-funcionales de la educación secundaria y técnica* a partir de indicadores del gobierno de la educación en la provincia. Estructura única o existencia de Ministerio y Consejo; existencia y ubicación institucional de la conducción educativa del nivel secundario; existencia y ubicación institucional del área de planificación; existencia de planes provinciales y/o lineamientos para la educación secundaria en la provincia; existencia de un área a cargo de la producción de información;
- *fuentes de financiamiento, relación gobierno nacional y provincias y privatización*, indicadores sobre el grado de dependencia de los recursos del Gobierno Nacional, el gasto provincial en educación y secundaria; gasto por alumno; subsidios al sector privado; existencia de programas con recursos de la banca internacional o multilateral, organismos internacionales; programas y acciones de cooperación con sindicatos, ong's, fundaciones nacionales, fundaciones extranjeras; organizaciones empresarias/empresas;
- *transformaciones de la educación secundaria (modelos de organización curricular e institucional)* respecto a los cambios en la estructura de años, ciclos, modalidades y orientaciones de la educación secundaria; experiencias o modificaciones en la organización institucional; seguimiento de los avances y dificultades en la implementación de las transformaciones;
- *atención de las demandas sociales en términos de la igualdad de oportunidades* a través de indicadores acerca de estudios o informes sobre la población atendida y excluida del nivel secundario; existencia y aprovechamiento de fuentes que permiten reconstruir y seguir las trayectorias educativas de los estudiantes de manera nominal, programas de inclusión y terminalidad, atención de la repitencia, acompañamiento para mejorar logros en materias, programas orientados a estudiantes con trayectorias discontinuas o que abandonaron los estudios durante la no presencialidad.

El desafío fue la construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos a partir de las variables planteadas para cada dimensión y que se presentan en este artículo a través de cuadros analíticos comparativos.

## 1.2 La noción de capacidades provinciales en perspectiva interdisciplinaria

En la órbita de la administración gubernamental, las capacidades estatales se entienden como la “habilidad de realizar tareas apropiadas efectivamente, eficientemente y sustentablemente”, mientras que “la construcción de capacidades se refiere a las mejoras en las habilidades de las organizaciones del sector público, sea individualmente o en cooperación con otras organizaciones para llevar a cabo tareas apropiadas” (Hilderbrand y Grindle, 1995, p. 445).

En Argentina, esta definición es discutida por autores como Bertranou (2015), Bernazza y Longo (2014) y Repetto (2004). Bertranou define la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, p. 39) y menciona cuatro componentes: el perfil de los recursos humanos o plantas funcionales; el alcance legal y la legitimidad; de los recursos organizacionales; la articulación interna y externa de esos ámbitos de gobierno.

Desde el ámbito de las políticas sociales otros autores destacan que las relaciones entre los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) no pueden obviarse al considerar las capacidades de gestión de políticas sociales en los territorios (Chiara y Di Virgilio, 2009). La concertación de las acciones aparece como un tema clave ya que, si bien los diseños de las políticas pueden surgir de discusiones concertadas a nivel central, luego deben aplicarse en cada provincia y en cada espacio local, para lo cual deberían coordinarse metas y garantizarse los fondos necesarios para que efectivamente se apliquen en los territorios y lleguen a la población (Riquelme, 2007; Riquelme; 2013).

Algunas investigaciones (Grandinetti y Nari, 2010) señalan que la fragmentación excesiva, la escasa profesionalización de los funcionarios, el clientelismo, la poca transparencia, los recursos fiscales limitados, la incorporación acrítica de tecnologías, la transferencia de nuevos servicios, las complejas relaciones de los intendentes con las provincias y con el Estado nacional, limitan las capacidades institucionales.

Una fuente de la capacidad estatal son los recursos, específicamente los recursos financieros y al alcance presupuestario público, tanto a nivel macro como a nivel micro, que siempre deben ser evaluados a la luz de los demás factores operantes (Bertranou, 2015).

Desde la teoría de las organizaciones, la noción de capacidad institucional desarrollada por Oszlak (2014) puede transferirse a las instituciones educativas al señalar que

significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución (Oszlak, 2014, p. 1).

Los ámbitos de conducción educativa provincial podrían desarrollar acciones referidas a la obtención de recursos alternativos para ampliar las partidas presupuestarias y/o para defender la asignación de partidas a procesos de transformación y reformas, en este caso de la educación secundaria, frente a otros sectores de gobierno y aún dentro del propio sector educación con otros niveles de enseñanza. Sin duda, ese tipo de gestiones implica capacidades en los actores políticos y técnicos del ámbito provincial, regional o distrital de la educación.

La investigación reconoce los problemas de articulación, delegación y distribución y gestión de recursos entre los gobiernos nacional, provincial y local o departamental (Riquelme, 2013, Riquelme et al., 2018a) y los alcances de la traducción de las políticas en la definición de planes y programas de estudios.

Los responsables de la conducción educativa en las provincias, ministros y técnicos, interpretan las políticas formuladas y/o acordadas en el nivel nacional e intervienen en la recontextualización a partir de los recursos políticos-técnicos, pedagógicos y hasta económico-financieros de los que disponen o logran negociar con los otros agentes del campo oficial (Riquelme et al., 2018a, p. 382).

Las desigualdades en las capacidades de los niveles subnacionales del Estado han sido interpretadas como una evidencia del alcance desigual del Estado en el territorio y de su diferente habilidad de ejercer control y/o monitoreo (O'Donnell, 2015) en países con formas de gobierno federal. Desde otra perspectiva cabe señalar que la política educativa “no llega como “lluvia del cielo” – tiene una historia representada e interpretada- y tampoco ingresa en el vacío social o institucional. El texto y sus lectores y el contexto de respuesta todos tienen historias” (Ball, 2002, p. 3).

Los responsables de la conducción educativa en los espacios locales y las instituciones interpretan las políticas formuladas en el nivel nacional (macro) e intervienen en su recontextualización en espacios concretos, de manera que las políticas no “bajan” o “se aplican” de manera directa o lineal en las instancias provinciales, distritales, ni por las escuelas.

### **1.3 Las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a las políticas de educación secundaria y técnica**

Investigaciones previas han marcado las debilidades de Argentina en la programación y planificación educativa, especialmente en el marco de las últimas décadas en la cual se profundizó la fragmentación y segmentación socio-educativa de los sistemas educativos provinciales, luego de los procesos de transferencia de los servicios educativos (Riquelme, 2004; Riquelme y Herger, 2014; Riquelme y Kodric, 2013). También se ha señalado como una debilidad que

las políticas educativas sufren de orientaciones discontinuas y truncas relacionadas con las orientaciones políticas, las capacidades de gestión y la disponibilidad de recursos dispares entre las provincias argentinas.

Los trabajos sobre la reforma educativa de la década del noventa señalaban que las jurisdicciones debieron asumir la responsabilidad administrativa y financiera del nivel secundario y superior en desiguales condiciones respecto a recursos financieros y político-técnicos para el diseño, puesta en marcha y seguimiento de políticas (Correa y Giovine, 2010; Riquelme, 2004; Rivas, 2009; Tiramonti, 1999). El reempoderamiento de las provincias y sus capacidades para la conducción de la transición crítica que atravesaba el nivel secundario constituía una encrucijada de la política educativa en tanto debía conciliarse con el “ministerio central, al que debe corresponder, genuinamente, la coordinación entre provincias y la búsqueda de líneas o espacios comunes de intercambio provincial” (Riquelme, 2004, p. 221).

Hacia comienzos del siglo se afirmaba que, las provincias habían avanzado en el fortalecimiento de la conducción de la educación secundaria, como genuinas coordinadoras del nivel (Riquelme 2004); pero sin duda persistían diferencias, anotadas por especialistas en planificación y administración de la educación que hacia finales de la primera década advertían sobre condicionantes para la modernización de los aparatos de gobierno educativo (Morduchowicz, 2009).

Un estudio sobre el nivel de coordinación y programación presupuestaria en el sector educativo (Riquelme y Kodric, 2013) mostró, en la primera década del dos mil, que la mayoría de los programas estaban impulsados y sostenidos por el gobierno nacional, pero también daba cuenta de una predisposición al diálogo y adecuación de ciertas líneas programáticas, a las necesidades específicas de cada territorio y mayores preocupaciones vinculadas a la calidad educativa, aunque en un contexto de las diferencias entre las provincias.

El análisis de las orientaciones del gasto en términos de continuidades y rupturas de las políticas educativas y sociales ha permitido verificar los rasgos de superposición entre los niveles nacional y provincial y entre distintos sectores del Estado (Riquelme, 2004, Riquelme y Herger, 2005, Riquelme y Kodric, 2013).

Investigaciones posteriores analizaron experiencias tendientes a fortalecer instancias de planificación de las políticas educativas, impulsadas desde el gobierno nacional hacia las provincias a través del Consejo Federal de Educación. Algunos autores analizan el diseño del Plan operativo anual integral (POAI) como un cambio metodológico, dada la implementación de mecanismos de coordinación federal, desde abajo hacia arriba (Claus, 2018).

Las formas en que se asignan los recursos al sistema educativo en cada provincia es un tema en discusión, especialmente cuando se consideran las desigualdades en las condiciones objetivas de producción escolar. Estudios de los noventa plantearon distintos ejercicios de asignación de acuerdo con el tamaño de las escuelas para establecer plantas orgánico-funcionales (POF) en un momento de reforma del sistema educativo de las provincias (Morduchowicz, 1998). Las llamadas fórmulas de financiamiento basadas en el análisis explícito de lo que “las escuelas necesitan gastar a fin de ofrecer una calidad especificada de educación a todos sus estudiantes” (Ross y Lèvacic, 2002, p.12), reconocen las necesidades sociales, problemas pedagógicos, localización espacial y perfiles institucionales, entre otros componentes posibles como alternativas de asignación para definir los recursos necesarios.

Desde los 2000 se han desarrollado líneas de trabajo orientadas o preocupadas por dar un sustento cuali-cuantitativo a la atención de la deuda social con la población excluida del sistema educativo, y en tal sentido plantearon modelos de estimación de recursos necesarios para garantizar el derecho a educación. La noción de deuda social educativa desarrollada por Riquelme (1998, 2004, 2007, 2013) se define como la cantidad de recursos necesarios para el cumplimiento de la finalización del nivel secundario de los niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran excluidos del sistema; esta idea permite objetivar el problema en términos de aquello que el Estado –a través de todas sus jurisdicciones y con la participación de la sociedad– debe poder proyectar como inversión, planificación y gestión educativa para saldar dicha deuda teniéndose como parámetro el derecho a una educación.

Estudios recientes acerca de las reformas o transformaciones de la educación secundaria en distintas provincias coinciden en los problemas alrededor del financiamiento de estas acciones: una investigación previa del equipo señala la falta información para estimar deuda social educativa y la finalización de secundaria (Riquelme et al., 2018a) mientras otros plantean las dificultades para acceder a información acerca del presupuesto y los recursos asignados (Álvarez et al., 2019; Steinberg et al., 2019).

Una noción en relación con la programación presupuestaria es la de “trazabilidad de recursos educativos”, que se propone como alternativa para “identificar, monitorear y evaluar el impacto de los recursos asignados según línea de intervención, objetivo, meta y programa presupuestario, tanto a nivel nacional como de las jurisdicciones provinciales como de los centros educativos de todo el país” (Claus, 2018, p. 13).

Estudios desarrollados en el PEET-IICE-UBA reconocieron la necesidad de establecer una interpretación comparada de las capacidades provinciales para la transformación de la secundaria evaluando la asignación de recursos, en el contexto de la diferenciación de las provincias de acuerdo con la estructura económico productiva y los niveles de desarrollo social. Los resultados obtenidos constituyen diagnósticos sobre las diferencias en los problemas de atención en el nivel secundario de la población adolescente y joven, por vía de análisis de cluster departamentales y tipología de situaciones, que posibilitan vislumbrar escenarios de necesidades de intervención, como aportes a la planificación y asignación de recursos (Riquelme et al., 2021).

## **2. Evidencias comparadas de las desigualdades en las capacidades para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria en provincias seleccionadas de Argentina<sup>7</sup>**

Este apartado presenta la interpretación de los indicadores construidos para las diez provincias seleccionadas – Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa, Salta, Tucumán y San Luis, Misiones y Chaco- agrupadas de acuerdo con una tipología de desarrollo económico y social. Las dimensiones de las capacidades provinciales para la planificación y asignación de recursos a la educación secundaria que se analizan refieren a:

- las cuestiones legales y de organización funcional de la educación
- las transformaciones de la educación secundaria y técnica y los modelos de organización curricular e institucional
- los recursos y presupuestos de la educación secundaria
- la atención y distribución del gasto social en educación
- la atención de problemas de la educación secundaria: aprendizaje, repetición, sobreedad y exclusión educativa.

### **2.1 Acerca de las cuestiones legales y de organización funcional de la educación**

Las cuestiones legales y de organización funcional del ámbito educativo de cada una de estas provincias no muestran grandes diferencias, ya que la mayoría cuenta con una ley específica de educación sancionada a posteriori de la Ley de Educación Nacional. La excepción son las provincias de Mendoza, San Luis y Misiones que cuentan con leyes previas a 2006.

La preocupación por la ampliación de la cobertura y la inclusión de adolescentes y jóvenes excluidos del secundario aparece como un tema u objetivo a cumplir en las leyes de educación provincial de Neuquén, Río Negro y La Pampa, pero no pudieron identificarse artículos específicos en la Ley provincial de las otras provincias.

La mitad de las provincias seleccionadas cuentan con documentos que plantean lineamientos u objetivos para la educación secundaria. Los documentos relevados tienen denominaciones diversas tales como Plan educativo (Neuquén y San Luis), Proyecto educativo Integral (Córdoba) o Ejes de gestión educativa (Mendoza y Chaco) y expresan líneas prioritarias para el nivel, pero no constituyen planes de acción o una programación de metas, acciones y recursos para el nivel. En una de las provincias, el Plan educativo provincial corresponde específicamente a una propuesta de priorización de contenidos por materias (San Luis). En las provincias de La Pampa, Salta, Tucumán y Misiones no se identificaron planes provinciales para la educación secundaria.

Todas las jurisdicciones cuentan en el organigrama político técnico con un área de conducción específica para la educación secundaria, la educación técnica profesional y áreas de planificación y/o coordinación de la educación. En todas las provincias, la secundaria técnica depende de un área de educación técnico profesional. En la estructura orgánica de los ministerios provinciales, las áreas de planificación/planeamiento constituyen una dependencia

<sup>7</sup> Este apartado central del artículo sintetiza el tratamiento de las evidencias comparadas sobre capacidades provinciales en la planificación y asignación de recursos desarrolladas en el capítulo 5, que fuera citado en la referencia anterior (Riquelme, 2025).

específica que abarca o es transversal a todo el sistema educativo provincial, e independiente de la conducción o dirección de nivel. Cabe entonces preguntarse y profundizar en la existencia de articulaciones o coordinación entre estas distintas áreas para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y programas orientados al nivel secundario.

## **2.2 Acerca de las transformaciones de la educación secundaria y técnica y los modelos de organización curricular e institucional**

Este apartado retoma la clasificación elaborada por el equipo de investigación sobre los diseños curriculares de la educación secundaria y secundaria técnica en las provincias de Argentina que dio lugar a tres agrupamientos de organización curricular (Sassera, 2021). Se resumen a continuación para las provincias seleccionadas los indicadores construidos sobre capacidades de reforma de la educación secundaria y secundaria técnica, cuyo análisis en profundidad puede consultarse en trabajos previos (Sassera, 2021) y en un libro de próxima publicación (Riquelme, 2025).

Entre las provincias seleccionadas, La Pampa, San Luis, Salta y Misiones tienen una organización curricular “típica o tradicional”; mientras Córdoba, Tucumán y Chaco tienen diseños con propuestas de integración disciplinar y espacios curriculares a cargo de las instituciones. Mendoza, Neuquén y Río Negro presentan diseños con “innovaciones” en la gradualidad, agrupamiento de alumnos y duración de las materias.

En seis de las provincias se relevaron experiencias de modificación de la organización institucional del nivel secundario. Las provincias de Córdoba, Mendoza, La Pampa, San Luis y Misiones han desarrollado experiencias de inclusión y terminalidad de la educación secundaria, mientras que en Córdoba, Neuquén, La Pampa y Salta se relevaron experiencias de articulación entre la educación secundaria y formación profesional. Estas instancias generan cambios en el formato escolar y curricular de la educación secundaria tradicional, así como la creación de nuevos cargos docentes para sostener y acompañar las trayectorias estudiantiles y lograr la finalización del nivel.

## **2.3 Recursos y presupuestos de la educación secundaria en provincias**

La aproximación a la dimensión de los recursos y presupuestos provinciales para la educación se realizó a partir de indicadores referidos al peso de los recursos tributarios nacionales en el total de los recursos provinciales, el peso relativo del gasto educativo en el conjunto del gasto provincial y el gasto educativo en secundaria. Estos indicadores marcan un punto de partida en la exploración del esfuerzo monetario que realizan las jurisdicciones, así como de las limitaciones para incrementar los recursos asignados (Cetrángolo y Gatto, 2002, Claus y Bucciarelli, 2020; Riquelme et al., 2021) al sector educativo y al nivel secundario.

El grado de dependencia de los presupuestos provinciales respecto a los recursos nacionales (coparticipación y otras transferencias) es alto en todas las provincias seleccionadas, a excepción de Neuquén. En las provincias de Salta, San Luis, Río Negro y Salta, el porcentaje de los recursos tributarios nacionales respecto al total de los recursos provinciales supera al promedio de las jurisdicciones. Neuquén se encontraría en el otro extremo, en tanto los recursos nacionales representan menos de la mitad de los recursos provinciales. Las jurisdicciones con niveles de dependencia menor al promedio son Neuquén, con desarrollo intermedio alto, las dos clasificadas como dinámicas (Córdoba y Mendoza) y Misiones, en el grupo con nivel de desarrollo intermedio bajo.

El esfuerzo financiero provincial en educación es mayor en Salta, Río Negro y Neuquén, dado que destinan una proporción mayor del gasto provincial a la educación respecto a las otras jurisdicciones y al promedio nacional (27,6% en 2021). Tucumán, La Pampa y Chaco, provincias con niveles de desarrollo intermedio medio y vegetativo, realizan un menor esfuerzo en el financiamiento de la educación. Entre las provincias seleccionadas, Córdoba, Mendoza, San Luis y Misiones se ubican en porcentajes de inversión educativa cercanos al promedio, en tanto destinan más de una cuarta parte del gasto provincial al sistema educativo.

El gasto por alumno del sector estatal, que expresa la inversión en educación respecto a la población atendida se analiza en relación con la recaudación por habitante, es decir, los ingresos corrientes per cápita de la jurisdicción, y respecto al porcentaje de recursos de origen provincial. Córdoba destaca por realizar el mayor esfuerzo de inversión por alumno del sector estatal respecto a los ingresos que recauda y superando el promedio del total de país. Mientras que Chaco y San Luis muestran una menor inversión por estudiante del sector estatal respecto a sus ingresos corrientes. Las

provincias de Misiones, Tucumán y Salta son las que financian con recursos propios el menor porcentaje del gasto por alumno en 2017, seguidas por Córdoba y Mendoza con porcentajes cercanos al promedio nacional.

**Tabla 1. Indicadores seleccionados de gasto provincial en educación y en educación secundaria. Total país y provincias seleccionadas.**

| Provincias/<br>Clasificación<br>de desarrollo<br>económico,<br>productivo y<br>social                                                                                                                  | Recursos<br>tributarios<br>nacionales/<br>Total de<br>recursos<br>provinciales<br>(%) (2021) (1) | Gasto<br>educativo<br>provincial/<br>Total gasto<br>público<br>provincial<br>(%). 2021.<br>(2) | Gasto<br>alumno<br>del<br>sector estatal /<br>Ingresos<br>corrientes per<br>cápita (2021)<br>(2) | Gasto por alumno<br>del sector estatal.<br>(%)<br>financiamiento<br>provincial) (2017)<br>(3) | % de Gasto<br>educativo<br>provincial<br>en salarios<br>(2021) (3) | Gasto<br>educativo<br>provincial en<br>secundaria<br>(sector<br>estatal) (%)<br>2021(2) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Total                                                                                                                                                                                                  | 70,3                                                                                             | 27,6                                                                                           | 0,94                                                                                             | 65,0                                                                                          | 91,0                                                               | 32,4                                                                                    |
| Dinámicas, % alto de PBG, estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas o economía urbana de servicios, altos o relativamente altos niveles de desarrollo                                     |                                                                                                  |                                                                                                |                                                                                                  |                                                                                               |                                                                    |                                                                                         |
| Córdoba                                                                                                                                                                                                | 60,5                                                                                             | 26,4                                                                                           | 1,04                                                                                             | 62,0                                                                                          | 91,2                                                               | 29,5                                                                                    |
| Mendoza                                                                                                                                                                                                | 64,8                                                                                             | 25,4                                                                                           | 0,83                                                                                             | 63,0                                                                                          | 88,4                                                               | 39,7                                                                                    |
| Intermedias alta, estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos no renovables o dos casos con desarrollo de base agroalimentaria, altos o relativamente altos niveles de desarrollo. |                                                                                                  |                                                                                                |                                                                                                  |                                                                                               |                                                                    |                                                                                         |
| Neuquén                                                                                                                                                                                                | 46,8                                                                                             | 28,3                                                                                           | 0,78                                                                                             | 86,0                                                                                          | 89,3                                                               | 35,6                                                                                    |
| Río Negro                                                                                                                                                                                              | 78,5                                                                                             | 29,7                                                                                           | 0,95                                                                                             | 75,0                                                                                          | 89,1                                                               | 29,2                                                                                    |
| Intermedias medias, economías de base agroalimentaria o de nuevo desarrollo económico, con relativamente bajo desarrollo social                                                                        |                                                                                                  |                                                                                                |                                                                                                  |                                                                                               |                                                                    |                                                                                         |
| La Pampa                                                                                                                                                                                               | S/d                                                                                              | 21,8                                                                                           | 0,82                                                                                             | 72,0                                                                                          | 90,8                                                               | 36,1                                                                                    |
| Salta                                                                                                                                                                                                  | 76,0                                                                                             | 30,8                                                                                           | 0,90                                                                                             | 57,0                                                                                          | 87,2                                                               | 30,3                                                                                    |
| Tucumán                                                                                                                                                                                                | 72,2                                                                                             | 19,7                                                                                           | 0,75                                                                                             | 54,0                                                                                          | 92,3                                                               | 38,4                                                                                    |
| San Luis                                                                                                                                                                                               | 79,5                                                                                             | 27,2                                                                                           | 0,64                                                                                             | 68,0                                                                                          | 86,2                                                               | 39,1                                                                                    |
| Intermedias bajas, desarrollo intermedio con severas rigideces o marcado desarrollo productivo y bajo desarrollo social                                                                                |                                                                                                  |                                                                                                |                                                                                                  |                                                                                               |                                                                    |                                                                                         |
| Misiones                                                                                                                                                                                               | 63,8                                                                                             | 26,9                                                                                           | 0,79                                                                                             | 46,0                                                                                          | 91,7                                                               | 29,0                                                                                    |
| Vegetativas, economías con marcado retraso productivo y empresarial o de nuevo desarrollo económico, con desarrollo social muy bajo                                                                    |                                                                                                  |                                                                                                |                                                                                                  |                                                                                               |                                                                    |                                                                                         |
| Chaco                                                                                                                                                                                                  | 85,7                                                                                             | 24,0                                                                                           | 0,64                                                                                             | 67,0                                                                                          | 89,5                                                               | 32,2                                                                                    |

Fuente: elaboración del PEET-IIICE-UBA-FFyL para el análisis sobre la base de (1) CEPA, 2023; (2) CGECSE/SEIE/Ministerio de Educación de la Nación; (3) Claus y Bucciarelli, 2020.

Nota: La participación del gasto en educativo en el Gasto público provincial se considera la inversión realizada por los Ministerios y/o Consejos de Educación Jurisdiccionales y los gastos realizados por otros organismos provinciales que invierten en educación. El gasto jurisdiccional corresponde al financiado con recursos jurisdiccionales; No se incluyen transferencias no automáticas del Gobierno Nacional. Respecto del Gasto Público por Provincia y Ciudad de Buenos Aires se considera al Gasto Público Primario neto de las transferencias no automáticas del Gobierno Nacional. Se incluyen los gastos en concepto de servicio alimentario imputado en la función educación en el caso de las jurisdicciones que desde el año 2005 lo imputan en la función educación.

El gasto educativo destinado al salario docente representa más del 90% del total, siendo menor al promedio en las provincias de San Luis y Salta. Esta distribución, si bien es común a todos los sistemas educativos, suele ser interpretada como una limitante que enfrentan las provincias para destinar recursos a otros rubros, como infraestructura, equipamiento escolar y otros bienes y servicios requeridos para el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La estimación del gasto educativo provincial en educación secundaria es de cerca de un tercio en el promedio de las jurisdicciones. Cinco de las provincias estudiadas destinaban más de un tercio de los recursos educativos al nivel (Mendoza, San Luis, Tucumán, La Pampa y Neuquén), mientras Misiones, Río Negro y Córdoba asignan menos del 30%.

#### **2.4 Atención y distribución del gasto social en educación en la mira de la DSE**

La atención educativa de la población que debe terminar la primaria y la secundaria requiere contar con recursos adicionales para responder a las necesidades socioeducativas de la población excluida del nivel, así como para enfrentar los problemas de retención y calidad de los aprendizajes de las y los estudiantes. Ello remite a dimensionar los esfuerzos de financiamiento que las provincias deberían encarar en los contextos de restricción de recursos y pugnas distributivas tanto al interior del propio sistema educativo (entre niveles y modalidades) como con otros sectores de la política pública, a partir de la construcción de indicadores alternativos y/o complementarios a los analizados en el apartado anterior (Riquelme, 2004, 2007, 2013).

La noción deuda social educativa (Riquelme, 2007, 2013) representa una propuesta orientada a las áreas de planificación de políticas educativas en el proceso de la asignación de recursos. En tanto ejercicio de estimación de recursos monetarios necesarios para garantizar el acceso y permanencia en la educación obligatoria busca poner en evidencia la falta de aplicación de recursos para superar problemas crónicos del sistema. El modelo parte de evaluaciones de los volúmenes de población no escolarizada en edad teórica, junto a la estimación de recursos monetarios necesarios para atender a esa población a costos promedios del gasto por alumno del sistema público de educación regular (Riquelme, 2013).

**Tabla 2. Población de 12 a 17 años que no asiste al sistema educativo y no completó el nivel secundario y estimación de recursos incrementales para la atención de la población excluida en edad de asistencia al secundario. Total país y provincias seleccionadas. 2021.**

| Provincias/<br>clasificación de desarrollo<br>económico, productivo y<br>social                                                                                    | Población de 12/13 a 17 años que no<br>asiste con hasta secundario<br>incompleto (2022) (1) | Gasto<br>alumno<br>del<br>sector<br>estatal<br>(\$) (2021) (2) | Estimación del % de<br>recursos incrementales<br>del presupuesto educativo<br>(2021) para atender al<br>100% de la población<br>excluida 12/13 a 17 años<br>que no asiste con<br>secundario incompleto (*) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Total                                                                                                                                                              | Peso relativo<br>respecto al total<br>de la población<br>de 12/13 a 17<br>años (%)          |                                                                |                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Total País</b>                                                                                                                                                  | <b>276.198</b>                                                                              | <b>6,6</b>                                                     | <b>163.232</b>                                                                                                                                                                                             |
| Dinámicas, % alto de PBG, estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas o economía urbana de servicios, altos o relativamente altos niveles de desarrollo |                                                                                             |                                                                | <b>2,6</b>                                                                                                                                                                                                 |

|                                                                                                                                                                                                        |       |      |         |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|---------|-----|
| Córdoba                                                                                                                                                                                                | 20417 | 5,9  | 133.320 | 2,5 |
| Mendoza                                                                                                                                                                                                | 9294  | 5,7  | 127.097 | 1,9 |
| Intermedias alta, estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos no renovables o dos casos con desarrollo de base agroalimentaria, altos o relativamente altos niveles de desarrollo. |       |      |         |     |
| Neuquén                                                                                                                                                                                                | 2682  | 4,8  | 343.527 | 1,5 |
| Río Negro                                                                                                                                                                                              | 2953  | 5,1  | 205.409 | 1,6 |
| Intermedias medias, economías de base agroalimentaria o de nuevo desarrollo económico, con relativamente bajo desarrollo social                                                                        |       |      |         |     |
| La Pampa                                                                                                                                                                                               | 1132  | 3,3  | 291.191 | 1,3 |
| Salta                                                                                                                                                                                                  | 11270 | 9,1  | 146.717 | 2,9 |
| Tucumán                                                                                                                                                                                                | 15504 | 9,3  | 127.825 | 4,2 |
| San Luis                                                                                                                                                                                               | 3069  | 5,6  | 154.419 | 2,1 |
| Intermedias bajas, desarrollo intermedio con severas rigideces o marcado desarrollo productivo y bajo desarrollo social                                                                                |       |      |         |     |
| Misiones                                                                                                                                                                                               | 14896 | 13,3 | 146.526 | 3,9 |
| Vegetativas, economías con marcado retraso productivo y empresarial o de nuevo desarrollo económico, con desarrollo social muy bajo                                                                    |       |      |         |     |
| Chaco                                                                                                                                                                                                  | 10485 | 11,3 | 135.604 | 2,8 |

Fuente: elaboración del PEET-IICE-UBA-FFyL sobre la base de metodología Deuda Social Educativa (Riquelme, 2007, Riquelme y Kodric 2013) y posteriores aplicaciones. (1) INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. (2) CGECSE/SEIE/Ministerio de Educación de la Nación (ME).

Nota: (\*) El ejercicio plantea la cobertura anual del 100% de la población excluida del sistema educativo en edad teórica de asistencia al nivel secundario. Esta estimación de recursos incrementales toma como referencia: el gasto por alumno en el sector estatal para el 2021 y el gasto público en educación en cada jurisdicción, obtenidas de las cifras oficiales del sector Educación (Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo). Los recursos adicionales o incrementales se presentan como porcentajes respecto al gasto en educación de cada provincia.

La población de 12 a 17 años que no asiste y no ha logrado completar el nivel secundario, constituye la demanda social del nivel, que representa casi un 7% del total de adolescentes del país y varía entre 3% en La Pampa y más del 10% en Misiones y Chaco. Los desafíos para la planificación de políticas de atención se expresan en el volumen de la población a atender, que es mayor en caso de las provincias con alta densidad poblacional como Córdoba y aún en otras como Salta, Tucumán y Misiones.

La estimación de la “deuda social educativa” en la educación secundaria, que expresa los incrementos presupuestarios necesarios para atender a adolescentes que no asisten al secundario (Riquelme, 2004, 2013; Riquelme et al., 2021; Riquelme y Kodric, 2013) varían desde 4,2% en Tucumán al 1,3% en La Pampa con la mayor cobertura relativa. La mayoría de las provincias deberían realizar incrementos presupuestarios cercanos al 2%. Los mayores esfuerzos en el incremento de recursos para el nivel corresponden a provincias con desarrollo intermedio medio (Tucumán, 4,2%), intermedio bajo (Misiones con 3,9%) y vegetativo (Chaco, 20,8%).

Estos ejercicios ofrecen una estrategia para contrastar la disponibilidad de recursos con los montos que serían necesarios en cada jurisdicción para extender la cobertura y disminuir los problemas de sobreedad, repitencia o abandono, entre otras cuestiones principales en la concreción de la obligatoriedad del nivel.

## 2.5 Atención de los problemas de los problemas de la educación secundaria: repitencia, sobreedad, exclusión educativa y aprendizajes

La extensión de la obligatoriedad del secundario establecida por la Ley de Educación Nacional (n° 26206/2006) implicó para el gobierno nacional y los gobiernos provinciales el desafío de garantizar a todas/os las/os adolescentes y jóvenes las condiciones para la finalización del nivel, en contextos caracterizados por problemas de repitencia, abandono y sobreedad, reconocidos como “endémicos” o “crónicos” (Riquelme, 2004). El mandato de la obligatoriedad propició en las provincias modificaciones del currículum y los modelos de organizacionales, así como programas de inclusión y vuelta a la escuela (Montes, et al., 2019; Riquelme et al., 2018a, 2018b; Steinberg, et al., 2019; Terigi, 2018).

**Tabla 3. Programas de atención de la demanda social de educación secundaria. Provincias seleccionadas. 2022-2023.**

| Provincias/<br>clasificación de<br>desarrollo<br>económico,<br>productivo y<br>social                                                                                     | Programas de atención de la demanda social de educación secundaria                                                                                                                                                          |                                                                               |                                                                                                                                               |                               |                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
|                                                                                                                                                                           | Programas de inclusión y vuelta al nivel                                                                                                                                                                                    | Atención de repitencia y sobreedad                                            | de la y Mejora aprendizajes                                                                                                                   | de                            | Programas de terminalidad del nivel |
| <b>Dinámicas, % alto de PBG, estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas o economía urbana de servicios, altos o relativamente altos niveles de desarrollo</b> |                                                                                                                                                                                                                             |                                                                               |                                                                                                                                               |                               |                                     |
| Córdoba                                                                                                                                                                   | PIT (Prov.)<br><br>Volve a la escuela (N)                                                                                                                                                                                   | Coordinadores de Curso (Prov.)                                                | Programa Fortalecimiento en Matemática (Prov.)                                                                                                | FinEs (N)<br><br>FinEsTec (N) |                                     |
|                                                                                                                                                                           | Puentes de igualdad (N)                                                                                                                                                                                                     | Acompañamiento en la Continuidad a los Estudios Secundarios (Prov. 2015-2019) | Programa Leer y escribir el mundo desde las escuelas cordobesas (Prov.)                                                                       |                               |                                     |
| Buenos Aires                                                                                                                                                              | Becas socioeducativas (Prov.)                                                                                                                                                                                               |                                                                               |                                                                                                                                               |                               |                                     |
| Mendoza                                                                                                                                                                   | Programa TEP Trayectos escolares protegidos (Prov.)<br><br>Red de Apoyo a las Trayectorias Escolares (Prov.)<br><br>Programa de Protección y Orientación del Derecho a la Escolaridad (Prov.)<br><br>Volvé a la escuela (N) |                                                                               | Programa Prov. de Articulación (Prov.)<br><br>Comunidad de Aprendizajes (Prov.)<br><br>Redes de Tutoría (Prov.)<br><br>Mendoza Futura (Prov.) |                               |                                     |

**Intermedias alta, estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos no renovables o dos casos con desarrollo de base agroalimentaria, altos o relativamente altos niveles de desarrollo.**

|           |                                                                                                                         |                                                 |                         |                        |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|
| Neuquén   | Volve a la escuela (N)<br><br>Puentes de igualdad (N)<br><br>Articulación con organizaciones Sociales y Civiles (Prov.) | Programa Neuquinas<br>Taller de tutorías (Prov) | Escuelas Abiertas       | Carga positiva (Prov.) |
| Río Negro | Programa Escuela Presente (Prov.)                                                                                       | Programa Escuela Presente (Prov.)               | Plan FinEs Deudores (N) | -Línea                 |
|           |                                                                                                                         | Sábado para acompañarnos (Prov.)                |                         |                        |

**Intermedias medias, economías de base agroalimentaria o de nuevo desarrollo económico, con relativamente bajo desarrollo social**

|          |                                                                                         |                                                       |                                   |  |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------|--|
| La Pampa | Programa de Inclusión Educativa Vos Podés (N)                                           | Escuelas del Futuro (N)                               | Ponele título a tu secundario (N) |  |
|          |                                                                                         | Programa Vértice (Prov.)                              | FinEs (N) FinEsTec (N)            |  |
| Salta    | Programa “Acompañar” de Revinculación educativa (N)<br><br>“Sigamos estudiando” (Prov.) |                                                       |                                   |  |
| Tucumán  | Acompañamiento a las Trayectorias Educativas                                            | “PLaNEA, Escuela para Adolescentes” (P-UNICEF)        | Nueva                             |  |
| San Luis | Estampillas escolares                                                                   | Plan 20/30 de las Escuelas Públicas Digitales (Prov.) |                                   |  |
|          |                                                                                         |                                                       | FinEs (N) FinEsTec (N)            |  |

**Intermedias bajas, desarrollo intermedio con severas rigideces o marcado desarrollo productivo y bajo desarrollo social**

|          |                                                  |                |                              |                           |
|----------|--------------------------------------------------|----------------|------------------------------|---------------------------|
| Misiones | "Volvé a la Escuela" (N)<br><br>"A estudiar" (N) | A estudiar (N) | Libros para aprender (Prov.) | FinEs (N) FinEsTec (N)    |
|          |                                                  |                |                              | Programa “A estudiar” (N) |

---

## **Vegetativas, economías con marcado retraso productivo y empresarial o de nuevo desarrollo económico, con desarrollo social muy bajo**

|                          |                                                                                                                        |                                                                                     |                                                                                                                |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chaco                    | Programa Puentes de Mejora Institucional 2022 para el acompañamiento a las trayectorias de estudiantes secundarios (N) | Escuelas Prioritarias (Prov.) "PLaNEA, Nueva Escuela para Adolescentes" (P- UNICEF) | Plan Nacional de Terminalidad de Nivel Secundario "Egresar. Proyecta tu Futuro" (N) (P- FinEs (N) FinEsTec (N) |
| "Volvé a la Escuela" (N) |                                                                                                                        |                                                                                     |                                                                                                                |

Fuente: elaboración del PEET-IICE-UBA-FFyL sobre la base de páginas web de los ministerios de educación de las provincias.

---

El PEET-IICE-UBA realizó una exploración de los programas nacionales y provinciales orientados a la atención de los problemas de acceso y permanencia en el nivel, que parecen haberse diversificado en la última década de cara al mandato de la obligatoriedad del nivel y más aún en los últimos años para contrarrestar los efectos de la pandemia por Covid-19 en las trayectorias de las y los estudiantes (Riquelme et al., 2018a, 2018b, 2021).

Los programas dirigidos al nivel secundario en las diez provincias seleccionadas se clasificaron de acuerdo con sus objetivos en: inclusión y vuelta al nivel; atención de problemas de repitencia y sobreedad; mejora de aprendizajes; y terminalidad del nivel. Estos programas corresponden especialmente a la cartera de educación de cada provincia, aunque deberían sumarse también otras intervenciones como los programas de transferencias condicionadas dirigidos a sostener niveles de ingresos de los hogares de las y los adolescentes y contienen contraprestaciones educativas.

El relevamiento muestra la diversidad de las intervenciones en curso en cada provincia, en especial en las provincias dinámicas (Córdoba y Mendoza) e intermedias altas (Neuquén y Río Negro). Córdoba y Mendoza destacan con la mayor cantidad de programas, en su mayoría de origen provincial. En el resto de las provincias, muchos de los programas relevados tienen origen en el Gobierno Nacional, que transfiere recursos a las jurisdicciones, especialmente aquellas con menor desarrollo económico y social como Chaco.

En un panorama de provincias con recursos diferenciales para sostener sus sistemas educativos regulares y dependencia respecto a los fondos que transfiere gobierno nacional, cabe preguntarse sobre las capacidades de las jurisdicciones para dar continuidad a las reformas y programas del nivel secundario y sobre las previsiones de recursos disponibles y necesarios para atender y acompañar a los estudiantes que se incorporan y/o reingresan al nivel en condiciones diferenciales.

### **3. Reflexiones finales**

La investigación del PEET en diez provincias puso en evidencia que tanto aquellas caracterizadas por un nivel de desarrollo económico-productivo alto e intermedio-alto, como las clasificadas con desarrollo intermedio medio o bajo, han encarado reformas curriculares y de organización institucional del secundario. Sin embargo, las jurisdicciones con limitaciones económicas y sociales siguen presentando menores tasas de cobertura en el secundario y problemas de repitencia, sobreedad y en los aprendizajes logrados por las y los estudiantes. Estas son demandas crónicas y críticas que requieren encarar esfuerzos presupuestarios significativos para ampliar la atención a las y los adolescentes que no asisten a la secundaria y lograr una mejora en los aprendizajes con programas específicos.

El acercamiento a las capacidades de planificación y asignación de recursos a la educación secundaria destaca la necesidad de considerar la tradición técnica y administrativa de cada jurisdicción, que corresponden a los recursos humanos y materiales articulados para la implementación de políticas públicas. En este sentido, artículos previos señalaron que la capacidad de

“planificación, programación y asignación de recursos en las instancias provinciales, en regiones y distritos y en instituciones ha mejorado, pero sin duda requiere de acciones de fortalecimiento de los equipos técnicos en los problemas y dimensiones que comprenden la atención de la demanda social de la población incluida y excluida de la educación secundaria” (Riquelme, et al., 2021, p. 31).

Más aún, los esfuerzos de la política y planificación de la educación deberían orientarse hacia alternativas superadoras de los problemas crónicos de desigualdad y exclusión en provincias con situaciones de pobreza y bajos indicadores de rendimiento en el nivel secundario.

Las cuestiones para seguir explorando, en el marco de una próxima etapa de investigación, requieren profundizar estas problemáticas con los propios actores de las áreas político-administrativas de las provincias, la conducción, supervisión y equipos directivos y docentes de instituciones. El objetivo será estimular el diálogo acerca de las experiencias exitosas referidas a la planificación y conducción de la educación secundaria, con foco en las diversas alternativas, innovaciones, medidas y estrategias de intervención para la asignación de recursos y la atención de la deuda social educativa.

En este sentido, la investigación del PEET-IICE-UBA puede aportar a impulsar “estudios sobre asignación de recursos y política educativa, en términos de programas, planes y acciones pedagógicas previstas o necesarias, para superar el aislamiento de los programas o áreas de financiamiento, presupuesto y costos de los ámbitos de gestión e implementación” (Riquelme, 2023, p. 80) y reconocer aquellas experiencias provinciales que puedan inspirar y compartirse entre distintas jurisdicciones y actores de conducción del nivel secundario.

El desafío es recuperar la coincidencia de enfoques con organismos internacionales como el IIEP/UNESCO que encararon relevamientos de alcance latinoamericano. En Argentina, interesa encarar una puesta en común acerca de los logros y dificultades de equipos de diferentes jurisdicciones; revisar las estrategias de administración y planificación provinciales, caracterizar el nivel de aprovechamiento de los sistemas de información sociodemográfico y educativa así como la disponibilidad de indicadores político- administrativos.

Una idea de las próximas estrategias de investigación es generar un espacio de intercambio entre equipos provinciales, para comparar alternativas, desarrollo de experiencias exitosas y problemas de gestión, en particular poniendo el foco en los problemas de disponibilidad y asignación de recursos.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, M., Gardyn, N., Lardelevsky, A., Ferreyra, M., & Suárez, M. J. (2019). *Tendencias actuales del financiamiento educativo para la renovación de la escuela secundaria*. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas: Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín. <https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1582.pdf>
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño: Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski (Comp.), *Nuevas tendencias en políticas educativas* (pp. 103–128). Granica.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107–130. [https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548\\_articulo-1.pdf](https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf)
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37–59. [https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077\\_dossier-2.pdf](https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf)
- Cetrángolo, O., & Gatto, F. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28459>
- Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas* (pp. 53–86). Prometeo Libros.
- Claus, A. (2018). *Planificación y presupuesto educativo: Hacia la trazabilidad de los recursos educativos*. V Reunión de Planificación, Santiago de Chile. CEPAL. <https://www.aacademica.org/agustin.claus/14.pdf>

Claus, A., & Bucciarelli, M. E. (2020). *El financiamiento educativo en Argentina: El desafío de la equidad bajo un esquema federal* (Documento de trabajo N° 194). CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/el-financiamiento-educativo-en-argentina-el-desafio-de-la-equidad-bajo-un-esquema-federal/>

Correa, N., & Giovine, R. (2010). ¿De la subsidiariedad a la principalidad del Estado en la reforma educativa de este nuevo siglo? *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. <https://www.aacademica.org/000-027/551.pdf>

Grandinetti, P., & Nari, P. (2010, 25–26 de noviembre). *Índice de capacidades de gestión para el desarrollo: Un abordaje metodológico*. III Jornadas RedVITEC: La Vinculación Tecnológica en el Bicentenario. Mendoza. <https://www.researchgate.net/publication/298353561>

Herger, N., & Sassera, J. (2022). Desigualdades territoriales en el acceso y permanencia a la educación secundaria: Aportes para la identificación de las condiciones sociales y educativas a nivel departamental en Argentina. *Revista Lavboratorio*, 32(1), 33–66. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/lavboratorio/article/view/8053/pdf>

Hilderbrand, M., & Grindle, M. (1995). Building state capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15, 441–463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>

Morduchowicz, A. (2009). Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. *Aportes*, (26), 39–55. <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/03.pdf>

Morduchowicz, A. (1998). *Los costos de los modelos de organización escolar: A propósito de los nuevos prototipos institucionales*. Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación.

Montes, N., Pinkasz, D., & Ziegler, S. (2019). Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (13), 103–127. [https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561318\\_103-127.pdf](https://revistaepp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561318_103-127.pdf)

O'Donnell, G. (2015). Estado, democratización y ciudadanía. En M. Chudnovsky (Comp.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Forjando*, 3(5). <http://oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf>

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina* (Documentos de Trabajo INDES I-52). BID.

Riquelme, G. C. (Ed.). (2025). *Transformación de la educación secundaria: Transiciones críticas y diferenciación territorial como desafíos a las capacidades provinciales de atención a la deuda social educativa en Argentina*. Editorial FFyL. (En prensa).

Riquelme, G. C. (2023). Producción de conocimiento sobre economía de la educación y economía política de la educación en Argentina 1960–2021. En G. C. Riquelme (Ed.), *La construcción del campo de la economía de la educación en Argentina* (pp. 14–118). EUDEBA–EdiUNS.

Riquelme, G. C. (2013). La deuda social educativa y el derecho a la educación: La importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En G. C. Riquelme & A. Kodric, *Deuda social educativa: Atención del derecho a la educación* (pp. 69–98). Ediciones Lumière.

Riquelme, G. C. (2007). *La deuda social educativa en Argentina: Práctica y cumplimiento del derecho a la educación* (Serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo N° 16). PEET-IICE-FFyL/UBA. <https://educacion-economia-trabajo-peet.org/wp-content/uploads/2022/05/serie-cuadernos-educacion-economia-y-trabajo-no-16.pdf>

Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: Efectos distributivos del gasto público*. Universidad de Buenos Aires & Miño y Dávila.

Riquelme, G. C. (1998). *Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: Construcción de indicadores y políticas alternativas*. Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Academia Nacional de Educación.

Riquelme, G. C., & Kodric, A. (2013). *Deuda social educativa: Atención del derecho a la educación*. Ediciones Lumière.

Riquelme, G. C., & Herger, N. H. (2014). Las transiciones críticas de la educación y la formación para el trabajo: Los cambios de estructura, la fragmentación y la búsqueda de homogeneidad en las últimas décadas. En G. C. Riquelme (Ed.), *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis* (pp. 133–167). La Bicicleta Ediciones.

Riquelme, G. C., & Herger, N. (2005). *La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en Argentina: Resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos* (Serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo Nº 11). PEET-IICE-FFyL/UBA. <https://educacion-economia-trabajo-peet.org/wp-content/uploads/2016/06/serie-cuadernos-educacion-economia-y-trabajo-nc2ba-11.pdf>

Riquelme, G. C., Herger, N., & Sassera, J. (2021). La deuda social educativa y la educación secundaria en clave territorial: Hallazgos sobre las desigualdades provinciales y departamentales y los desafíos para la planificación y la asignación de recursos. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (14), 14–35. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/836>

Riquelme, G. C., Herger, N., & Sassera, J. (2018a). *Deuda social educativa con jóvenes y adultos: Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión*. Editorial FFyL. <http://publicaciones.filof.uba.ar/deuda-social-educativa-con-jovenes-y-adultos>

Riquelme, G. C., Herger, N., & Sassera, J. (2018b). La atención educativa de la población en Argentina en las últimas décadas: Entre la distribución ilusoria, la modernización eficientista y los discursos del derecho y la inclusión. *Education Policy Analysis Archives*, 26(158). <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/3209>

Rivas, A. (2009). *Lo uno y lo múltiple: Esferas de justicia del federalismo argentino*. Academia Nacional de Educación.

Ross, K., & Lèvacic, R. (2002). *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*. IIEP-UNESCO. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000118426\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000118426_spa)

Sassera, J. (2021). Reformas de la educación secundaria y técnica en las provincias de Argentina: Una exploración de las transformaciones curriculares e institucionales recientes. *Espacios en Blanco*, 1(32), 23–36. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/espacios-en-blanco/article/view/1191>

Steinberg, C., Tiramonti, G., & Ziegler, S. (2019). *Políticas educativas para transformar la educación secundaria: Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. FLACSO-UNICEF. <https://www.unicef.org/argentina/media/6341/file>

Terigi, F. (2018). La universalización de la escuela secundaria argentina: Seis proposiciones para avanzar hacia allí y otras tantas advertencias sobre los obstáculos que se afrontan. En S. Martínez (Comp.), *Conversaciones en la escuela secundaria: Política, trabajo y subjetividad* (pp. 161–183). Publifadecs. <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/162595>

Tiramonti, G. (1999). Los imperativos de la política educativa de los 90. *Propuesta Educativa*, (17), 39–46. <https://propuestaelucativa.flacso.org.ar/revista/indice-n17/>

Fecha de recepción: 16-4-2025

Fecha de aceptación: 4-7-2025

# Trayectorias de política educativa, puesta en acto y estrategias de re-escalamiento: el caso de la Secundaria del Futuro en la Ciudad de Buenos Aires

Educational Policy Trajectories, Policy Enactment and Rescaling Strategies: The Case of *Secundaria del Futuro* in the City of Buenos Aires

SAFORCADA, Fernanda<sup>1</sup>, HEURTLEY, Julieta<sup>2</sup> e IRIGOYEN, Valentina<sup>3</sup>

Saforcada, F., Heurtley, J. e Irigoyen, V. (2025). *Trayectorias de política educativa, puesta en acto y estrategias de re-escalamiento: el caso de la Secundaria del Futuro en la Ciudad de Buenos Aires*. *RELAPAE*, (23), pp. 63-78.

## Resumen

En las últimas dos décadas, la escuela secundaria se volvió un foco de atención tanto de investigaciones académicas como de política pública a nivel global y local. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se llevó adelante una reforma educativa que inició en el año 2014 con el lanzamiento de la Nueva Escuela Secundaria (NES) y la aprobación en 2015 del Nuevo Diseño Curricular para el nivel, y continuó luego con la Secundaria del Futuro, en el año 2017. Esta reforma tuvo como propósito la reorganización de la escuela secundaria, la transformación de las dinámicas y la organización institucional, la modificación del trabajo docente y de la regulación de la enseñanza, entre otras cuestiones.

En el presente artículo nos proponemos presentar algunos de los resultados de una investigación llevada a cabo sobre la Secundaria del Futuro, en relación con la formulación de la política y su puesta en acto. Asimismo, en este trabajo compartimos algunas primeras aproximaciones en torno a una perspectiva de análisis de la política, aún en construcción, desarrollada a partir de los aportes de los estudios de trayectorias de política y de los estudios políticos multiescalares.

**Palabras Clave:** trayectorias de políticas, escalas de política, escuela secundaria, políticas educativas, re-escalamiento.

## Abstract

Over the past two decades, secondary school has become a central focus of attention for both academic research and public policy at global and local levels. In the City of Buenos Aires, an educational reform was undertaken beginning in 2014 with the launch of the New Secondary School (NES) and the approval in 2015 of the New Curricular Design for the level, followed later by Secundaria del Futuro in 2017. This reform sought to reorganize secondary schooling, transform institutional dynamics and structures, modify teachers' work, and reshape the regulation of teaching, among other aims.

In this article, we aim to present some of the findings from a research project conducted on Secundaria del Futuro regarding both the formulation of the policy and its enactment. Likewise, this paper shares some initial reflections on

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas – Instituto de Educación, Justicia y Trabajo, Universidad Nacional del Oeste, Argentina / fsaforcada@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-4783-6617>

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina / julieheurtley@gmail.com / <https://orcid.org/0009-0002-6984-647X>

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina / valentinairigoyen@hotmail.com / <https://orcid.org/0009-0009-6904-8241>

an emerging policy analysis perspective, still under development, informed by contributions from policy trajectory studies and multiscalar political studies.

**Keywords:** Policy trajectories, policy scales, secondary school, educational policies, rescaling.

## Introducción<sup>4</sup>

En las últimas dos décadas, la escuela secundaria se volvió un foco de atención prioritaria de estudios e investigaciones académicas, así como de diversas políticas públicas que, entre otras cuestiones, se orientaron a garantizar su obligatoriedad y modificar las características históricas de dicho nivel (Acosta, 2019; Saforcada y Baichman, 2022).

En este contexto, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lanzó, en el año 2013, una propuesta de reforma para el nivel, nominada al inicio como “Nueva Escuela Secundaria de Calidad” (NESC) y luego como “Nueva Escuela Secundaria” (NES), que implicó la aprobación de un nuevo diseño curricular para el nivel.

Cuatro años más tarde, cuando aún estaba vigente la NES y en el contexto de asunción de Cambiemos al gobierno nacional (lo que implicó la alineación entre el gobierno local y el nacional), se presentó la Secundaria del Futuro (SF). Esta política pública tenía como propósito la reorganización de la escuela secundaria, introduciendo cambios en las dinámicas institucionales, en el trabajo docente y en la regulación de la enseñanza, así como en la organización curricular, entre otros aspectos.

El alcance y la transformación de la matriz del nivel que se proponía, nos llevan a pensarla como un intento de reforma estructural y de sentido profundo de la escuela secundaria. Comenzó a implementarse en el año 2018 en 19 escuelas piloto, identificadas como pioneras; en 2019 se amplió a otras 25 y, a partir de 2020, se expandió a todo el nivel, abarcando sector público y privado, y todas las modalidades, logrando su universalización para el año 2023.

Este artículo tiene un doble propósito. Por un lado, compartir algunos primeros desarrollos en torno a una perspectiva en construcción de análisis de la política, a partir de los aportes de los estudios de las trayectorias de la política y de los estudios políticos de escalas<sup>5</sup>. Por otro lado, presentar algunos resultados de una investigación empírica sobre la Secundaria del Futuro, tanto en relación con la formulación de la política como con su puesta en acto.

## Antecedentes y perspectivas teóricas

La última década del siglo XX y los inicios del XXI han mostrado, tal como señala Southwell (2020), un gran crecimiento de la escuela secundaria en Argentina:

...mientras que en 1980 solo el 42,2 por ciento de la población en edad escolar (entre 13 y 17 años) asistía a la escuela media, en 2006 ese porcentaje trepaba a más del doble (86 por ciento) y en 2011 alcanzaba al 92,9 (p. 12).

Un fenómeno semejante se observa en el conjunto de América Latina, con variaciones según los países, pero presente en todos (Acosta, 2025; Itzcovich, 2014).

Esta expansión del nivel, así como de la producción de políticas públicas para responder a sus principales problemáticas y garantizar la obligatoriedad, se vio reflejada en las agendas de investigación. La producción en el campo es vasta, tiene un alto grado de consolidación y recorre dimensiones y temas variados (Pinkasz, y Montes, 2020): el formato escolar (Krichesky, 2014; Terigi, 2008); las desigualdades, la inclusión y la diferenciación (Acosta, 2025; Giovine y Martignoni, 2011; Gluz y Rodríguez Moyano, 2014; Grinberg, 2009); las trayectorias escolares, el acceso, la permanencia y la terminalidad (Bottinelli y Sleiman, 2014; Briscioli, 2023; Terigi y Briscioli, 2020); las políticas para la escuela secundaria y sus lógicas u orientaciones, así como las tendencias regionales y globales en la materia (Acosta,

<sup>4</sup> Este trabajo recupera y amplía la ponencia “Contextos y escalas de una política educativa: el caso de la Secundaria del Futuro en la Ciudad de Buenos Aires” presentada por las autoras en el *V Coloquio de Investigación Educativa en Argentina “La investigación educativa y la educación pública frente a la encrucijada de la democracia en Argentina”*, organizado por la Sociedad Argentina de Investigación en Educación (SAIE) y la Universidad Nacional de Rosario, 2024.

<sup>5</sup> Este abordaje de las políticas, que incorpora aportes de las trayectorias de política y de los estudios multiescalares, viene siendo desarrollado en el marco de dos proyectos de investigación. Por un lado, el Proyecto UBACyT “Derecho a la educación, escuela secundaria y trabajo docente: un estudio sobre las políticas públicas para el nivel y sus formas de regulación”, Programación Científica 2023, Universidad de Buenos Aires, con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. Por otro, el Proyecto “Derecho a la educación y escuela secundaria. Un estudio sobre las políticas públicas para el nivel y sus formas de implementación en provincia de Buenos Aires”, Programación Científica 2022, Universidad Nacional del Oeste, con sede en el Instituto de Educación, Justicia y Trabajo. Ambos proyectos son dirigidos por Fernanda Saforcada y codirigidos por Bárbara Briscioli.

2025; Acosta, Fernández y Álvarez, 2020; Gorostiaga, 2012 a y b; Miranda, 2011; Schoo, 2013; Steinberg, Tiramonti y Ziegler, 2019; Terigi, 2022); entre otros. Nos interesa destacar, dentro de este último grupo, algunos estudios significativos sobre las políticas para la escuela secundaria desde la perspectiva de las trayectorias de S. Ball y su puesta en acto (Bocchio, Grinberg y Villagran, 2016; Bocchio y Miranda, 2018; Meléndez y Yuni, 2017; Miranda, 2011; Miranda y Lanfri, 2017).

Como fue señalado, uno de los propósitos de este trabajo es compartir algunos avances en torno a una propuesta metodológica y analítica que conjuga los aportes de la perspectiva de trayectorias de la política y los de las perspectivas multiescalares o estudios políticos de escalas.

Asumimos la perspectiva de Ball (2002), quien emplea el término *trayectorias de la política* para dar cuenta de los distintos intereses y procesos que intervienen en la definición, el diseño y el desarrollo de las políticas educativas, y propone cuatro planos de análisis: *la política como discurso*, *la política como texto*, *la puesta en acto de la política* y, finalmente, *los efectos de la política*. El primer plano se refiere a analizar cómo funcionan los relatos políticos y las formas de ejercicio del poder a través de la producción de verdades. Siguiendo a Ball “los discursos tratan sobre lo que puede ser dicho y pensado, pero también sobre quien, cuando, donde y con qué autoridad puede hablar” (Ball, 2002, p.26). Entender a la política como discurso implica intentar interpretar el texto de una política pública específica en función de los sentidos que adquiere en los relatos políticos más amplios sobre lo educativo y lo social, y sobre las formas de ejercicio del poder a través de la producción de verdades relativas a lo educativo y lo social.

Con el segundo plano, la política como texto, Ball nos propone abordar las propuestas e iniciativas de políticas concretas como “representaciones codificadas de modo complejo (vía disputas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública) y decodificadas (vía interpretaciones y significados de los actores, según sus historias, experiencias, habilidades, recursos y contexto) de modo igualmente complejo” (Ball, 2002, p.21). Es decir, comprender cada política como una forma textual de representaciones codificadas en el ámbito de definición pública a partir de las acciones, relaciones e influencias de diversos actores (considerando al Estado como un actor destacado, pero no el único) y agendas, que, a su vez, son decodificadas en función de las interpretaciones que les diversos actores hacen y los sentidos que construyen asociados a los contenidos de esa política de acuerdo con sus historias, experiencias, convicciones, contextos, etc.

El tercer plano, el de la puesta en acto, viene a reemplazar la idea de implementación, propia del diseño de la política pública, para dar cuenta de que, desde la investigación sobre política, precisamos analizar el proceso activo que tiene lugar en aquello que habitualmente se nomina como “implementación”. Como señala el propio Ball, la noción de “puesta en acto” responde al “intento de escapar de los confines agradables, pulcros y ordenados de la teorización moderna, enfocada particularmente alrededor de la noción de la implementación” (Avelar, 2016, p. 6). En la escuela surge algo diferente de lo que la política prescribe, a partir de la interpretación, apropiación y traducción en acciones concretas para llevarla adelante en sus contextos (Bocchio, Grinberg y Villagran, 2016).

El cuarto y último plano se vincula con los efectos que produce la política, es decir los cambios que se observan en las prácticas, en la organización o en la estructura de las escuelas o de los sistemas, así como también los efectos generales o de “segundo orden”, es decir los cambios vinculados con procesos y relaciones sociales (Miranda, 2011).

La perspectiva de las trayectorias de la política contribuyó a visibilizar diferentes arenas en las cuales se definen y ponen en acto las diversas iniciativas públicas, denominadas como *contextos de influencia, de producción de los textos de las políticas, de la práctica, de los efectos y de las estrategias políticas* (Ball, 2002; Beech y Meo, 2016). Es fundamental destacar, tal como define Miranda (2011) al analizar el trabajo de Ball, que se trata de una metodología de investigación y no una descripción lineal y secuencial del proceso de elaboración de las políticas, por lo que los contextos y sus interrelaciones expuestos por el autor pueden ser pensados como “anidados” unos dentro de otros (Mainardes y Marcondes, 2009). En el presente artículo retomamos los tres primeros contextos para analizar las últimas reformas del nivel secundario en CABA.

El *contexto de influencia* refiere al ámbito en el que distintos grupos y actores buscan influir en la definición de los sentidos de la educación y disputan la construcción del discurso político. Se visibilizan aquí múltiples actores locales, nacionales e internacionales: gestión pública, pedagogos, revistas especializadas, docentes, sindicatos, organismos internacionales, ONGs, empresas y fundaciones. Es importante insistir en el lugar activo que Ball otorga a los actores reconociendo que “los actores construyen significados, son influyentes, disputan, construyen respuestas, se enfrentan a contradicciones, procuran representaciones políticas” (Miranda, 2011, p.8).

Ball abre el análisis al considerar los efectos del proceso de globalización en las reformas educativas nacionales y locales, en un contexto de predominancia neoliberal. Lejos de comprender a la globalización de manera abstracta y neutral, hace foco, por un lado, en las “redes globales de política educativa”, con el objetivo de comprender “quiénes son los que participan de estos nuevos espacios de producción de políticas educativas, cómo participan, con qué objetivos, cuáles son los intereses en juego, quiénes ganan y quiénes pierden” (Beech y Meo, 2016, p. 5). En particular, analiza cómo los discursos de las agendas internacionales (Banco Mundial, FMI, OCDE, Organización Mundial de Comercio/Gatts, the European Roundtable of Industrialists, UNESCO) circulan y se diseminan a través de un conjunto de redes sociales y políticas. Por otro lado, argumenta que las fronteras entre el bien público y el sector privado se encuentran distorsionadas, por lo que el análisis lineal y focalizado meramente en el interés del Estado, no termina de comprender los sentidos que conforman la política educativa actual y los espacios en donde se disputa (Beech, J. y Meo, A. I., 2016).

El *contexto de producción del texto político* es aquel en el que las políticas son escritas y toman forma de documentos, informes, prescripciones; y, a su vez, el texto es decodificado, sujeto a múltiples traducciones e interpretaciones por parte de una pluralidad de actores con diferentes lecturas. Así, la política es producida por el Estado, pero también por otros agentes, como las instancias de gobierno local y las escuelas, investidos con diferentes cuotas y formas de poder dentro del proceso político (Ball, 2002; Miranda, 2011).

El *contexto de la práctica* es propuesto como alternativa analítica a la noción de implementación, que supone una comprensión de la política como un proceso lineal que direcciona las prácticas. En contraposición, Ball refiere al “contexto de la práctica” y a la “puesta en acto” de las políticas para resaltar cómo en las escuelas hay producción en el paso del texto a las acciones concretas por parte de los docentes, cuyas interpretaciones están vinculadas a la subjetividad, experiencia, valores y contexto de quien recibe la política (Miranda, 2011): “la traducción de la cruda y abstracta simplificación de los textos políticos en prácticas interactivas y sustentables implica pensamiento productivo, invención y adaptación” (Ball, 2002, p. 24). Como sostienen Beech y Meo, “los estudios de corte tradicional no se interrogan sobre cómo determinadas políticas se inscriben en la compleja trama de sentidos que organiza la cotidianeidad escolar ni en los ritmos del trabajo de los docentes” (2016, p. 11).

En muchas ocasiones, como afirma Miranda (2011), el problema o motivo del fracaso de algunas políticas recae en no tener en cuenta, al momento de su diseño, el contexto de la práctica, dado que aquí es donde se presentan distintas condiciones sociales e institucionales posiblemente no contempladas en la elaboración del texto. La política se encuentra, además, con otro conjunto de políticas que se solapan o conviven, y que pueden no dialogar entre sí o encuentran conflictos.

Es en relación con los dos primeros contextos, es decir con el contexto de influencia y con el contexto de la producción del texto político, que proponemos una intersección conceptual con la perspectiva política de escalas, corriente teórica proveniente de los campos de la geografía política y de los estudios sobre migraciones<sup>6</sup>. Esta comprende a las escalas, ya sean locales, nacionales o globales, como constructos sociales, cambiantes a través del tiempo, que permiten analizar aspectos de la vida social que escapan a los límites del Estado-nación como categoría neutral de organización (González, 2005). Analizan cómo la manifestación de ciertos hechos ocurridos en determinada escala remiten a dinámicas producidas en una escala diferente, pero tienen efectos en el recorte territorial definido, aun cuando no sean observables en él (Mera y Matossian, 2021). Algunos de los aportes desde esta perspectiva hacen foco en el análisis de las redes en el campo transnacional, los flujos de capital cultural, económico y político en instituciones mundiales y su articulación con lo local, enfatizando en la reestructuración de las instituciones del Estado y su penetración por otras formas de poder (Feldman Bianco y Glick Schiller, 2011).

Un tercer aporte teórico lo constituye el concepto acuñado por Roger Dale, quien refiere a la Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (AGEE), expresión en educación del proceso de globalización, que es comprendido como un conjunto de dispositivos político-económicos para la organización de la economía mundial, conducidos por la

<sup>6</sup> Frente a la imagen del “migrante” como sujeto de una ruptura permanente (abandono de viejos patrones de vida y adaptación a una nueva cultura y lenguaje), estos estudios comienzan a hablar de “transnacionalismo” y “campo social transnacional” para caracterizar sus experiencias de vida más fielmente. Afirman que, lejos de vivir experiencias sociales y políticas fragmentadas, los migrantes desarrollan redes, actividades, patrones de vida e ideologías interconectadas que abarcan tanto su “hogar” como la sociedad que los aloja, más allá de las fronteras estatales (Basch, Glick Schiller y Szanton Blanc, 1994)

necesidad de mantener el sistema capitalista y construidos a través de actividades económicas, políticas y culturales. Dale afirma que los marcos regulatorios nacionales son, en este contexto, moldeados y limitados, en mayor o menor medida, tanto por fuerzas supranacionales como por fuerzas político-económicas nacionales, impulsando importantes efectos concretos sobre el sistema educativo (Dale, 2004).

Los aportes de Ball sobre el estudio de los contextos de influencia y de producción del texto de las políticas educativas, los aportes de los estudios políticos de escalas y los de Dale en torno al concepto de AGEE permiten construir una mirada amplia y compleja para el estudio de la construcción de políticas públicas para la educación, que pone en cuestión la idea de “aldea global” como espacio libre de intercambio. Abren la posibilidad de observar las acciones y estrategias de actores diversos, las influencias y sus consecuencias en las políticas de reformas educativas, no en términos mecánicos o deterministas como consecuencias automáticas de decisiones tomadas en la escala internacional “aplicadas” en el terreno de lo local, “de arriba hacia abajo”, y analizar los flujos e interacciones multidireccionales que se establecen entre los diferentes contextos y escalas de definición, la desigualdad de poder existente entre los diferentes actores y las fuerzas económicas que estructuran estos flujos (Glick Schiller, Basch y Blanc-Szanton, 1992).

### Diseño y metodología

Como señalamos en la introducción, este artículo presenta algunos resultados de un proyecto de investigación en curso. Se trata de una investigación de corte cualitativo, orientada a describir e interpretar los sentidos construidos y las definiciones establecidas en las políticas educativas vinculadas a las reformas del nivel Secundario, en sus diversas trayectorias y escalas, tomando como caso la política pública “Secundaria del Futuro” desarrollada en la Ciudad de Buenos Aires. Buscamos describir de manera densa y compleja las formas en que estas políticas se definen y desarrollan en los diferentes niveles de estatalidad y en el sistema educativo, y se materializan en las escuelas, así como reconstruir y analizar, desde una perspectiva interpretativa, los sentidos que asumen estas iniciativas, las regulaciones que buscan instaurar sobre las escuelas y el trabajo docente, y los sentidos que los distintos actores les otorgan (Hernández Sampieri, 2014; Achilli, 2010; Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

A los fines de lo que se comparte en este trabajo, dos componentes del proyecto resultan especialmente significativos. Por un lado, la descripción y el análisis de la puesta en acto de la Secundaria del Futuro en las escuelas, tanto en lo relativo a las acciones desarrolladas como a las diferentes interpretaciones y percepciones de los actores escolares sobre la política. Por otro lado, la reconstrucción de la complejidad de los procesos de construcción de las políticas públicas para educación, teniendo en cuenta los flujos de información y de influencias entre las distintas escalas, en especial, entre la escala local y la internacional.

El diseño previó diversas etapas de levantamiento de información empírica, a través de un relevamiento documental exhaustivo de la política objeto y un relevamiento de sitios web y documentos de diversos actores considerados en las distintas escalas, así como la realización de grupos focales con docentes de escuelas y entrevistas en profundidad a informantes claves (integrantes de equipo directivo, asesores pedagógicos, integrantes de equipos técnicos del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires). La elección de las escuelas se definió tomando en cuenta que formaran parte de cohortes de implementación distintas. De ese modo, se trabajó con dos escuelas piloto (que comenzaron a implementar la reforma en el año 2018), una escuela que inició la implementación en 2019 y otra más que comenzó en el año 2020. En todos los casos, se trató de escuelas de gestión estatal. Esta selección de la muestra permitió indagar en las instituciones teniendo en cuenta los distintos momentos de desarrollo de la política y, por lo tanto, el nivel de avance en cada institución.

### La Secundaria del Futuro y su “puesta en acto”: hiatos y contradicciones entre el futuro planificado y el presente escolar

La Secundaria del Futuro (SF) fue presentada en 2017 como una nueva reforma para este nivel educativo. El lanzamiento recibió numerosas críticas, entre otros motivos debido a que se superponía con la NES, lanzada cuatro años antes y que aún se encontraba en curso. Por esa razón, fue redefinida como una continuidad y renombrada como “Profundización de la NES”. Ambas formas de nombrar a esta política convivieron hasta su fin en 2024, en el contexto del cambio de gobierno en la Ciudad.

De acuerdo con distintos documentos oficiales (Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017 a, b y c) y con la información disponible en la página web del Ministerio, la SF tuvo como ejes principales:

- Una reorganización de los contenidos y aprendizajes, proponiendo el trabajo articulado entre distintas materias y áreas, creando espacios interdisciplinares e interareales para superar la tradicional fragmentación disciplinaria y del trabajo docente.
- Un nuevo régimen de evaluación y promoción, la organización del Ciclo Básico como unidad académica y la evaluación colegiada por áreas.
- Un modelo de escuela inclusivo que pusiera al estudiante en un rol protagónico y desarrollara un trabajo de acompañamiento a las trayectorias de los/as estudiantes, involucrando a todo el plantel docente (docentes, equipo directivo, preceptores, tutores y Departamento de orientación).
- La transformación de la enseñanza para que “los estudiantes desarrolle un aprendizaje auténtico que incluya los conocimientos, actitudes, valores y habilidades que el Siglo XXI plantea” (Ministerio de Educación e Innovación de la CABA, 2017a), basado en el desarrollo de las capacidades adaptables a diferentes contextos.
- Un docente “facilitador” de aprendizajes, que prepara a los/as estudiantes para ser “emprendedores de su proyecto de vida”, con cualidades como actitud emprendedora, ser abierto a la diversidad, usar las tecnologías, trabajar en equipo, ser flexible y adaptarse al cambio.
- La innovación tecnológica, la dotación a las escuelas de equipamientos y el impulso a instancias de trabajo mediado por TIC.
- La articulación con otros niveles educativos y con el mundo del trabajo, a través de prácticas profesionalizantes.

El trabajo articulado entre distintas materias y áreas, de acuerdo con el documento respaldatorio de la Secundaria del Futuro se proponía en dos niveles. Por un lado, en el desarrollo de “talleres, proyectos, articulación entre materias, debates, organización de actividades en las que participen estudiantes de diferentes años, acreditación de saberes adquiridos en ámbitos externos a la escuela” (Ministerio de Educación e Innovación de la CABA, 2017a, p.2). Por otro lado, en el trabajo articulado entre disciplinas y áreas de conocimiento en función de problemas complejos y proyectos colaborativos, con el fin de superar la fragmentación de la enseñanza tradicional. Para ello, una de las líneas de acción de mayor fuerza requería que docentes de diferentes disciplinas (de una misma área o no) trabajaran en proyectos de articulación, lo que implicaba que pudieran coincidir en tiempos y espacios tanto para el desarrollo del proyecto, que requería que esos docentes estuvieran juntos en el aula, en horas destinadas específicamente para ello, así como para la planificación conjunta en horas fuera de clase (Ministerio de Educación e Innovación de la CABA, 2017a). La SF preveía la asignación de dos horas por docente para ello, lo que a su vez era planteado como posibilidad de avanzar a la concentración de horas en una escuela.

En las entrevistas, algunos docentes e integrantes de equipos directivos, señalaban que esta propuesta, que apuntaba a modificar la estructura que Terigi (2008) ha denominado *trípode de hierro*—formato del currículum en mosaico, trabajo por hora cátedra y formación disciplinar— había permitido llevar adelante algunas experiencias interesantes. No obstante, lo que apareció con mayor fuerza fueron las dificultades para llevarla a la práctica. La mayoría de las entrevistadas indican que resultó muy complejo o que no logró hacerse efectivo, debido a que implicaba renunciar a horas en una institución para tomar nuevas en otra, que debían coincidir con otros docentes:

*...teníamos que coincidir, por ejemplo, en el turno mañana ocho docentes de sociales en dos horas de reunión de planificación y a la tarde 7 docentes. En mi caso, tuve que hacer un cambio de horario en otra escuela y cambiar un curso de la mañana a la tarde. Uno incrementa horas en una escuela, pero al mismo tiempo quiere mantener las horas de la otra escuela. Yo tenía 3 escuelas y una la tuve que renunciar porque al haber incrementado en esta escuela se me complicaba el tema del trayecto (Docente).*

A estas dificultades, se sumaba que las horas destinadas a la planificación del proyecto areal, previstas en la política como horas que incrementaban las que les docentes ya tenían, eran horas institucionales y no propias, de manera que no comportaban estabilidad:

*Afectaba mucho porque había que agregar horas, las horas de taller que te agregan y no podés negarte. ... Despues tenés que ponerte de acuerdo para planificar ese horario con diferentes docentes. Era muy difícil por la cantidad de docentes que trabajan en otras escuelas ... ¿Cómo haces para combinar con 5 docentes más para que esas dos horas concuerden todos? Eso sigue siendo un caos al día de hoy (Docente).*

*Me incorporaron horas que no son horas mías, son horas del colegio. Es decir, cuando me vaya del colegio no me voy con esas horas. Esto gremialmente está mal (Docente).*

*Vamos a suponer que ustedes fueran profesoras de biología y entonces, en primero y segundo año tenían 3 horas de biología. Entonces les suman 4, dos para estar en una reunión y otras dos para estar frente al aula en un taller con los alumnos. Pero esas 4 no son de los profesores, es decir, se las van a pagar pero no son de los profesores, son de la escuela (Vicerrectora).*

Sobre la transformación de la enseñanza, la política propone una escuela que posibilite que todos los estudiantes desarrollen un aprendizaje “auténtico” de los conocimientos, actitudes, valores y habilidades que requiere el siglo XXI (Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017b), que aborda los contenidos prioritarios y también las capacidades para que los estudiantes puedan “desenvolverse en la sociedad del mañana” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires [GCBA], s.f.):

Una escuela secundaria que se adapta a las innovaciones tecnológicas y a las futuras demandas de la sociedad, actualizando la metodología de enseñanza con el propósito de acercar el conocimiento a la realidad del adolescente de hoy, enfatizando en la dinámica grupal y en la incorporación de las nuevas tecnologías.

Una escuela que forme personas responsables y preparadas para la toma de decisiones, que promueve el aprendizaje autónomo y enseñe a los/as estudiantes a estudiar. Una escuela que tenga como meta la formación de los/as ciudadanos/as del siglo XXI: ciudadanos/as alfabetizados/as digitalmente, críticos/as, cooperativos/as, creativos/as y con capacidad de adaptación (GCBA, s.f.).

Entre las aptitudes y capacidades que el estudiante debe desarrollar, la política pone un fuerte énfasis en la actitud emprendedora (Vassiliades, 2022; Di Napoli, 2018), que refiere a la idea de comenzar actividades empresariales por cuenta propia o tener iniciativa para generar sus actividades y fuentes de ingresos. En ese sentido, se incentiva desde la educación que los estudiantes aspiren a ser emprendedores que “crean sus propios trabajos”, alimentando una perspectiva que invisibiliza las relaciones sociales y económicas, que abona a la noción de que garantizar(se) condiciones de vida depende del esfuerzo, el mérito o la responsabilidad de cada individuo, y que, por lo tanto, se inscribe en un proceso de individualización de la educación y de lo social. Como señalan Feldfeber, Caride y Duhalde (2020):

Si bien el término “emprendedurismo” suele aplicarse a distintos ámbitos de la actividad de los individuos en la sociedad, se trata de una traducción del término anglosajón “entrepreneurship”, que se refiere al espíritu emprendedor o a la actitud emprendedora, en el sentido de iniciar una actividad empresarial. Se trata, en definitiva, de un modelo de sociedad en el que el destino de cada persona depende de la iniciativa individual (p. 29).

De este modo, observamos cómo una cuestión histórica vinculada con la escuela secundaria, como lo es la relación entre este nivel educativo y el mundo del trabajo, es redefinida en términos individuales bajo el objetivo de formar jóvenes emprendedores:

En estos discursos, la formación en emprendedorismo es una pieza clave que se introduce en las políticas educativas para la escuela secundaria. Constituye una actualización neoliberal del modo de abordar el vínculo educación y trabajo, al poner el foco y la responsabilidad en el individuo, quien en tanto emprendedor, debe crear sus propias condiciones y sus propios trabajos en contextos caracterizados por la incertidumbre, y hacerse cargo de los éxitos y los fracasos, como si estos sólo resultaran del esfuerzo y la capacidad individual. Con ese objetivo, el rol de las escuelas es formar sujetos flexibles, adaptables y emprendedores (Saforcada y Baichman, 2022, p. 45-46).

Por otro lado, en relación con la articulación con el mundo del trabajo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires anunció las “Actividades de Aproximación al mundo del trabajo y a los estudios superiores –más conocidas como ACAP– que fueron aprobadas en el año 2021 (Resolución Nº 3958/21) para comenzar a ser implementadas en 2022, en las escuelas piloto que llegaran con una cohorte completa de SF. No obstante, ya venían trabajando en su lanzamiento previamente, como menciona uno de los entrevistados:

*En el segundo año de implementación, ya lo veníamos escuchando en 1ro, pero en 2do año vinieron fuertemente con implementar en simultáneo las prácticas por las que hubo tanto revuelo. Creo que le fueron cambiando el nombre, primero pasantía, después llamaron prácticas pedagógicas para quitarle el mote de que era trabajo en negro de los chicos (Asesor pedagógico).*

Las ACAP consistían en dedicar una cantidad de tiempo escolar al “acercamiento al mundo del trabajo mediante prácticas educativas que cada escuela desarrollará, de acuerdo con su Proyecto Escuela, en organizaciones académicas, científicas, tecnológicas, humanitarias, artísticas, etc.” (MECABA, 2017a, p.14). Se planteaba que las habilidades y competencias que desarrollarían los estudiantes en estas prácticas, conducirían a una futura mejor inserción laboral, una vez finalizada la escuela secundaria. Esta línea de acción generó polémica y, en no pocos casos, rechazo en parte de la comunidad educativa, especialmente algunas agrupaciones de familias y centros de estudiantes, por considerarlo como un modo de trabajo precarizado<sup>7</sup>.

En los documentos de la política puede verse un desplazamiento de la construcción de conocimientos y el aprendizaje de los contenidos hacia un enfoque de desarrollo de capacidades, habilidades y aptitudes, mayormente vinculadas con las tecnologías digitales, el mundo laboral y/o empresarial y la globalización. Por su parte, algunos docentes plantean que la política buscaba alejar los conocimientos de los estudiantes de una mirada crítica de la realidad:

*todo tiene que ver con una visión del hoy, de que los estudiantes no tengan una mirada crítica, una mirada histórica, una mirada del proceso, sino que sea un hoy constante y es la mercantilización también de los espacios y todo el negocio que vino con la SF (Docente).*

Por otro lado, el desarrollo de habilidades por parte de los estudiantes viene de la mano del propósito de esta política sobre el rol protagónico del estudiante, a quien se le entiende como autónomo y responsable por su propio proceso de aprendizaje: “una escuela que forme personas responsables y preparadas para la toma de decisiones, que promueve el aprendizaje autónomo y enseñe a los/as estudiantes a estudiar” (GCBA, s.f.).

Esta noción encuentra su complemento en la concepción de docente que presenta la Secundaria del Futuro: es la de un *facilitador* que debe guiar al estudiante en su tarea individual y autónoma de aprender. Así, el docente deja de ser portador y constructor de conocimiento, para ser una pieza al servicio del aprendizaje del individuo (Vassiliades, 2022). Esta concepción del docente implica, por una lado, despojarlo de sus saberes o, al menos, darles una entidad menor en la medida en que sólo “facilita”; por otro, refuerza una perspectiva tecnocrática del docente como individuo que ejecuta tareas diseñadas por otros (perspectiva histórica en relación con la docencia pero que cobra renovado impulso bajo la idea de “facilitador”); y, en tercer lugar, como consecuencia de las dos primeras, desconoce la figura docente como sujeto político de la educación.

Estas concepciones generan incomodidades:

*Es la desideologización de la educación, de nuestro rol ... y de sacarnos como sujetos políticos. Es no querer a los estudiantes como sujetos políticos. Es claro eso, porque también hay una campaña sistemática de*

<sup>7</sup> Ver, entre otras notas: “Colaborar con la policía o doblar toallas: ¿cómo son las prácticas laborales en CABA?”, en <https://elgritodelsur.com.ar/2022/10/colaborar-policia-doblar-toallas-como-son-practicas-laborales-en-caba/>; “Prácticas laborales en la mira”, <https://www.pagina12.com.ar/549316-practicas-laborales-en-la-mira>; “¿Qué pasa con las ACAP? Encuentro de la Multisectorial por la Escuela Pública”, <https://ute.org.ar/que-pasa-con-las-acap-encuentro-de-la-multisectorial-por-la-escuela-publica/>; “El lado oscuro de las prácticas laborales obligatorias en escuelas de CABA”, <https://www.radiogremial.com.ar/el-lado-oscuro-de-las-practicas-laborales-obligatorias-en-escuelas-de-caba/>; “Alumnos porteños denuncian que están obligados a hacer las prácticas laborales pese a ser optativas”, en <https://grupolaprovincia.com/contenido/159312/alumnos-portenos-denuncian-que-estan-obligados-a-hacer-las-practicas-laborales-p>; “Pasantías obligatorias en CABA: colegios de gestión social buscan alternativas cooperativas”, <https://ansol.com.ar/pasantias-obligatorias-en-caba-colegios-de-gestion-social-buscan-alternativas-cooperativas/cooperativas/>;

*desacreditación de la adolescencia, de los centros de estudiantes, de las luchas de los estudiantes, ... quieren despolitizar las escuelas* (Docente).

Asimismo, la innovación tecnológica que propone la Secundaria del Futuro, aparece de modo predominante. Por una parte, a partir de la dotación de tecnología en las aulas y la escuela, que busca que los docentes incluyan tecnologías digitales en sus clases y proyectos. Para ello, se modificaron las salas de clase con nuevos mobiliarios, pantallas digitales y pizarrones táctiles, entre otras mejoras. Asimismo, se instaló en numerosas escuelas un Espacio Digital para ser utilizado por docentes en proyectos con estudiantes, que cuenta con pizarra interactiva, impresora 3D y herramientas para trabajar robótica.

Dado que la política inició con los primeros años y luego fue cubriendo los siguientes años, este reacondicionamiento se iba realizando a medida que se iba implementando en cada curso, lo que generó una diferencia al interior de cada escuela, entre los grupos que eran parte de la SF y aquellos que no y que, por lo tanto, continuaban sus clases en las aulas tradicionales. Según algunos docentes, esto generaba incomodidad por la desigualdad que trazaba dentro de la institución:

*Le agregaron pantallas a segundo y las sillas y mesas nuevas. Las de tercero a quinto no tienen pantalla, tienen sillas viejas, es como otra escuela* (Docente).

*En mi escuela decían que uno era el country y otro era la villa. Por ejemplo, había un aula que era informática, tenía todos los adelantos informáticos. Tercero, cuarto y quinto año no la podían usar* (Docente).

*Veían aulas pintadas, arregladas, con sillas de colores, con pantalla... De repente, volvés y solo tenés el pizarrón verde con la tiza de colores y las sillas todas rotas. Entonces decís, hasta la parte educativa y pedagógica se transforma. Y te preguntás "¿está bueno hacer semejante diferencia?" Yo no la quiero hacer.* (Docente).

La inclusión de nuevas tecnologías también implicó la digitalización de procesos pedagógicos y de procesos propios de la burocracia y la administración escolar, tales como la planificación, la evaluación o el seguimiento de estudiantes. Para ello, se desarrolló la plataforma “Mi Escuela”, una plataforma en la que los actores escolares gestionaban las tareas académico-administrativas de la institución (asistencia, planificación, evaluación, etc.). En ella, las/os docentes debían planificar utilizando plantillas prediseñadas y evaluar los aprendizajes con rúbricas ya configuradas, lo que entra en sintonía con la concepción y las estrategias que reducen el rol docente al de un facilitador/a y obturan los saberes y las decisiones pedagógicas y didácticas:

*Las rúbricas son la ponderación del aprendizaje del pibe... Ya vienen diseñadas, sólo tenés que tildar los botoncitos. Ese es otro problema, no había espacio para poner otra alternativa* (Docente).

*Nos pedían que textualmente copiáramos y pegáramos eso como está en ese documento. Se fijan que se cumpla sí o sí como está la SF. ... Yo por ejemplo, había hecho una planificación con mis palabras pero había que utilizar las mismas palabras que tira ese documento. ...En la planificación, vos vas tildando y se te va armando la planificación* (Docente).

La implementación de tecnologías digitales no es recibida por algunos docentes como una estrategia que busca mejorar el trabajo pedagógico ni los aprendizajes de los estudiantes, sino que se interpreta que se vinculó con otras finalidades:

*Fue una perspectiva de implementar tecnologías, pero relegando absolutamente lo pedagógico. Y fue un buen maquillaje en definitiva porque era una pantalla, un aula pintada y después el espacio digital que además iba en contradicción con que faltaba wifi en la escuela entonces teníamos un espacio digital y no teníamos wifi.* (Docente).

*La plataforma de Secundaria del Futuro no es una plataforma pedagógica, es una plataforma de control. Tiene rasgos administrativos porque usa lenguaje administrativo, no un lenguaje pedagógico. ...lo de las plataformas pagas, había cuestiones que tuvieron, al mes, que sacarlo porque era tétrico* (Docente).

Desconocer la realidad de las escuelas, generar desigualdades al interior de las instituciones entre grupos de distintos años, alinear las iniciativas educativas con estrategias de marketing político, introducir tecnologías que instrumentalizan el trabajo docente, desarrollar estrategias de control sobre el trabajo pedagógico, son algunas de las interpretaciones que hacen diferentes integrantes de la comunidad educativa en relación con la introducción y el uso de nuevas tecnologías de la SF, y con el destino de los recursos invertidos en esta política.

Por último, cabe señalar que quienes diseñan las políticas suelen pensar la implementación sin tomar en consideración que en las escuelas –el contexto de las prácticas– hay pluralidad de perspectivas e ideas sobre la educación y lo social, y existen tradiciones, historias, disputas, tensiones, culturas y prácticas instaladas. La SF no fue la excepción. Así relataron un grupo de docentes cómo se inició esta política:

*Nos sentaron en una ronda en el patio del colegio y en realidad fue una bajada. Nos invitaron para participar, pero en realidad después sólo nos informaron lo que iba a pasar. ... las diferentes problemáticas que nosotros veníamos observando las presentamos e hicieron como si nada* (Docentes).

*un año antes de la implementación, tuvimos reuniones con supervisores que vinieron a la escuela, planteando la SF, que se iba a implementar independientemente de la opinión de los docentes. Es decir, cumplieron con la formalidad de comunicar pero no de convocarnos para cualquier tipo de debate al respecto ... Esto fue en el 2016, efectivamente arrancamos al año siguiente con la SF* (Docentes).

Las voces de docentes y directivos no eran críticas respecto del conjunto de la política. Estas tensiones convivían, en sus relatos, con el interés y las expectativas por la posibilidad de desarrollar nuevas experiencias. No obstante, lo analizado da cuenta de hasta qué punto las políticas educativas son pensadas desde la lógica de una voz única y de la implementación como aplicación de lo planificado, interpretando a los múltiples y diversos actores que hacen parte del sistema educativo y de toda institución como meros destinatarios, y desconociendo la variedad de realidades y perspectivas sobre la educación, sus estudiantes y sus docentes que habitan las escuelas.

### **La Secundaria del Futuro de lo local a lo global**

La Secundaria del Futuro y sus propuestas se presentaron encuadradas en la Ley de Educación Nacional y en las Resoluciones 84/09 y 93/09 del Consejo Federal de Educación, recuperando de estas normativas cuestiones como la articulación entre materias y la formación para la ciudadanía, el trabajo y la continuación de los estudios. Sin embargo, por lo que hemos podido analizar en los documentos así como en la información proporcionada por las entrevistadas, la SF selecciona ciertos contenidos de estas normativas nacionales, y los reinterpreta y reconstruye en consonancia con la Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (Dale, 2004). Elementos tales como educar para la “ciudadanía global”, formar al “ciudadano del Siglo XXI” definido como “talento, creativo, crítico, emprendedor, alfabetizado digitalmente, cooperativo, adaptable” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2017, p.2), incentivar la capacidad emprendedora o desarrollar habilidades del siglo XXI para un mercado laboral en constante cambio (Ministerio de Educación, 2013, 2015), son ilustrativos de esta correspondencia. Estos y otros ejemplos dan cuenta de un contexto de influencia (Ball, 2002) en el que discursos y propuestas de actores globales tienen especial gravitación, aun cuando la política refiera a la normativa nacional.

Podemos identificar, en consecuencia, un proceso de re-escalamiento<sup>8</sup> (González, 2005) operado a través de la SF, al buscar integrarse en procesos globales para la educación secundaria, interactuando en determinados puntos con la escala nacional, pero trascendiéndola. El concepto de “re-escalamiento” refiere a procesos urbanos o sociales que trascienden a una escala. Se observa, por ejemplo, en casos de la gestión de algunas ciudades o grupos de poder que operan como actores dinámicos dentro del campo global, construyendo sus propias políticas y alianzas exteriores más allá de la jerarquía nacional, al mismo tiempo que se constituyen en una fuente de regulación local acorde al poder global (González, 2005, 2007). Como señala González (2005):

<sup>8</sup> Con “re-escalamiento”, González refiere a procesos urbanos o sociales que trascienden a una escala. Se observa que algunas ciudades y/o grupos pasan a constituirse como actores dinámicos dentro del campo global de poder, construyendo sus propias políticas y alianzas exteriores más allá de la jerarquía nacional, y, al mismo tiempo, se constituyen en ámbito de regulación acorde al poder global (2005, 2007). Como señala González, “¿qué es lo que se necesita para que una escala se convierta en un sitio de regulación? ... La respuesta es Poder, y un grupo de personas que movilizan su poder alrededor de un espacio. Así entiendo que el re-escalamiento del capitalismo es un proceso de lucha por la fijación de las escalas, que necesariamente implica la lucha entre distintos grupos de poder por imponer sus visiones sobre cómo debe organizarse la infraestructura geográfica del capitalismo” (2005, p.12).

¿Qué es lo que se necesita para que una escala se convierta en un sitio de regulación? ... La respuesta es poder y un grupo de personas que movilizan su poder alrededor de un espacio. Así entiendo que el re-escalamiento del capitalismo es un proceso de lucha por la fijación de las escalas, que necesariamente implica la lucha entre distintos grupos de poder por imponer sus visiones sobre cómo debe organizarse la infraestructura geográfica del capitalismo (p.12).

González lo analiza para el estudio de las políticas urbanas en algunas ciudades, pero resulta un interesante analizador para la política educativa que estamos abordando.

El gobierno local, así como diferentes ONGs, think tanks y empresas, construyen una narrativa para la escuela secundaria en este sentido al promover una educación para la competencia en el mercado laboral global. De acuerdo con la Ministra de Educación que impulsó la SF, el mundo del trabajo se encuentra en constante cambio, generando demandas de profesionales “blandos” o “plastilina” con alta capacidad de adaptación a diferentes escenarios, lugares y personas (Acuña, 2021a).

el desafío es (...) cómo incorporar a los chicos y chicas a ser ciudadanos globales (...) porque estos estudiantes cuando egresen de la educación obligatoria van a trabajar en empleos que probablemente hoy no existen, pero donde van a competir con ciudadanos y otros jóvenes de Colombia, de México, de la India (Acuña, 2021b).

Lejos de identificarles como sujetos políticos con capacidad de construir las condiciones de su presente y futuro, se espera que sean espectadores/as de las transformaciones que las empresas demanden, adaptándose flexiblemente dentro del mercado laboral.

Se observa en la SF una estrategia de construcción de legitimidad y al mismo tiempo de búsqueda de impacto político vía la apelación a la innovación y al futuro, resignificando las orientaciones del marco normativo nacional –que camina en un sentido distinto al que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires buscaba imprimir para la escuela secundaria– para inscribirlo en la agenda, las orientaciones y algunos de los discursos propios del ámbito global.

## Conclusiones

En el análisis de la trayectoria de la política, pudimos reconstruir el hiato existente entre lo que se propone lograr el gobierno a través la SF y lo que es posible en las escuelas. El texto de la política se produce a distancia y sin participación de los/as destinatarios –docentes y estudiantes–, lo que produce una primera tensión entre, en palabras de Ball (2002), la codificación del texto y las múltiples y contradictorias decodificaciones, que incluyen diferencias sustantivas en términos políticos. Asimismo, la formulación de la política interpreta a las escuelas y sus comunidades como ámbito de implementación, y con ello desconoce las condiciones materiales, temporales, laborales, políticas, históricas e institucionales que hacen difícil que aquello planificado ocurra tal como fue pensado. Al mismo tiempo, la responsabilidad por esas dificultades y contradicciones queda en la escuela.

Mientras en la política como texto aparece la voluntad de modificar cuestiones que hacen a la matriz histórica del nivel secundario, en el contexto de la práctica encontramos inconvenientes y resistencias. El formato escolar no se modifica de base ni se garantizan condiciones para ello. La distancia entre los distintos contextos de definición de esta política resulta particularmente extensa y la letra entra en fuerte tensión con la realidad escolar diaria. El rol de docentes y directivos como “implementadores” de saberes y acciones prescriptos por otros/as niega el sentido político y social de la escuela y de la tarea de enseñar.

En este mismo sentido, la dinámica de introducción abrupta de esta iniciativa en la escuela generó la necesidad de destinar gran cantidad de recursos (tiempo y trabajo) por parte de directivos y docentes a la reorganización y coordinación de tareas, horarios y espacios. Esto llevó a posponer discusiones pedagógico-políticas estructurales que traía consigo la reforma, para centrarse en cuestiones administrativas relacionadas, por ejemplo, con la planificación de horarios para el trabajo por proyectos o la carga de información en la plataforma.

Por último, teniendo en cuenta la información brindada por docentes, así como las estrategias comunicacionales del gobierno al lanzar la SF, es posible pensar que el propósito fue difundir una idea de innovación de la educación a partir de propuestas con alto impacto, sin modificaciones estructurales sobre el nivel. Ideas como el docente facilitador y el

estudiante como emprendedor de su proyecto de vida, que pretendían reflejar una escuela secundaria innovadora como símbolo de modernización y calidad, encuentran mayor interacción con los lineamientos de actores de la agenda global que con los procesos locales y se inscribe en una disputa por los sentidos de la educación secundaria que resulta ajena a la realidad de las escuelas.

En el contexto de la expansión de las derechas y las extremas derechas, las disputas existentes en torno al sentido y el reconocimiento del derecho a la educación se han potenciado (Saforcada y Ximenes, 2024) y la escuela secundaria constituye uno de los ejes de esas disputas. La adopción de contenidos propios de la agenda global, y en especial de algunos actores como la OCDE, en una política de la Ciudad de Buenos Aires es una estrategia efectiva para “acomodar” un marco normativo nacional –que fue fraguado en el contexto del posneoliberalismo y con una orientación definida en torno al derecho humano a la educación– a una perspectiva política conservadora y, con ello, redefinir el sentido del derecho a la educación como derecho individual de oportunidad.

## Referencias bibliográficas

- Achilli, E. (2010). *Escuela, familia y desigualdad social: Una antropología en tiempos neoliberales*. Laborde.
- Acosta, F. (2019). *Las políticas para la escuela secundaria: Análisis comparado en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE-UNESCO).
- Acosta, F. (2025). Escenarios y desafíos contemporáneos de la educación secundaria en América Latina. En E. da Silva Silveira, F. Acosta, M. Ribeiro da Silva y S. Martinic (Orgs.), *Ensino médio, educação integral e tempo ampliado na América Latina* (Vol. 2). Editora CRV.
- Acosta, F., Fernández, S., & Álvarez, M. (2020). Entre la expansión y el modelo institucional de la escuela secundaria: Estado de la investigación y formas de construir un objeto de estudio. En D. Pinkasz & N. Montes (Comps.), *Estados del arte sobre educación secundaria: La producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes* (pp. 21–72). Ediciones UNGS.
- Acuña, S. [EducaciónBA]. (26 de mayo de 2021a). *Evento Conversatorio “Habilidades para la Empleabilidad”* [Video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=hFGmT9A\\_Fe4](https://www.youtube.com/watch?v=hFGmT9A_Fe4)
- Acuña, S. [EducaciónBA]. (21 de octubre de 2021b). *Soledad Acuña participó de la apertura del II Congreso de Educación Digital* [Video]. YouTube. [https://www.youtube.com/live/-k\\_bT9NleUM?si=rqCm3szwU48H4iXH](https://www.youtube.com/live/-k_bT9NleUM?si=rqCm3szwU48H4iXH)
- Avelar, M. (2016). Entrevista a Stephen J. Ball: Su contribución a la investigación de las políticas educativas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(24). <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/download/2368/1747/9297>
- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: La teoría estratégica. *Páginas de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(2–3), 19–33.
- Basch, L., Glick Schiller, N., & Szanton Blanc, C. (1994). *Nations unbound: Transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*. Gordon and Breach.
- Beech, J., & Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24.
- Bocchio, M. C., & Miranda, E. M. (2018). La escolaridad secundaria obligatoria en Argentina: Políticas para la inclusión social y educativa en la escuela. *Revista Educación*, 42(2). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44055139037>
- Bocchio, M. C., Grinberg, S., & Villagrán, C. (2016). Recepción y puesta en acto de la reforma de la escuela secundaria obligatoria: Aportes de Stephen Ball para estudiar las políticas educativas en escuelas de la provincia de Santa Cruz. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24.

Bottinelli, L., & Sleiman, C. (2014). ¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria. *Revista El Observador*, 2. <http://observatorio.unipe.edu.ar/attachments/article/6/Dossier-del-Observatorio-Educativo-de-UNIPE-Educacion-Secundaria.pdf>

Briscioli, B. (2023). Acompañamiento de las trayectorias escolares, revinculación y estrategias de enseñanza orientadas a la inclusión. En A. Fontana (Comp.), *Pedagogía de las experiencias socioeducativas* (pp. 129–178). Ministerio de Educación de la Nación.

Consejo Federal de Educación. (2009). *Resolución 84/09*.

Consejo Federal de Educación. (2009). *Resolución 93/09*.

Dale, R. (2004). Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação & Sociedade*, 25(87), 423–460. <https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvwz9hngDXK/abstract/?lang=pt>

Di Napoli, P. N. (2018). *La secundaria del futuro que hace escuela del pasado*. Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. [https://iice.institutos.filо.uba.ar/sites/iice.institutos.filо.uba.ar/files/DiNapoli.pdf](https://iice.institutos.filو.uba.ar/sites/iice.institutos.filо.uba.ar/files/DiNapoli.pdf)

Feldfeber, M., Caride, L., & Duhalde, M. (2020). *Privatización y mercantilización educativa en Argentina: Formación de subjetividades y construcción de sentido común durante el gobierno de Cambiemos (2015–2019)*. Ediciones CTERA.

Feldman Bianco, B., & Glick Schiller, N. (2011). Una conversación sobre transformaciones de la sociedad, migración transnacional y trayectorias de vida. *Revista Crítica y Emancipación*, 5, 9–42.

Giovine, R., & Martignoni, L. (2011). La escuela media bajo el mandato de la obligatoriedad. *Cadernos CEDES*, 31(84), 175–194.

Glick Schiller, N., Basch, L., & Blanc-Szanton, C. (1992). Towards a transnational perspective on migration: Race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1–24.

Gluz, N., & Rodríguez Moyano, I. (2014). Lo que la escuela no mira, la AUH no presta: Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social. *Propuesta Educativa*, 41, 63–73.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2017). *Secundaria del Futuro*. Vamos Buenos Aires.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (s.f.). *Secundaria del Futuro: Preguntas frecuentes*. <https://buenosaires.gob.ar/educacion/preguntas-frecuentes-5>

González, S. (2005). La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova*, 9(189). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/900>

González, S. (2007). Trepando por la jerarquía urbana: Nuevas formas de gobernanza neoliberal en Europa. *UOC Papers*, 5. [http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/esp/gonzalez\\_sara.pdf](http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/esp/gonzalez_sara.pdf)

Gorostiaga, J. (2012a). Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿Hacia una educación más igualitaria? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1).

Gorostiaga, J. (2012b). La reforma de la educación secundaria argentina en el contexto de América Latina. En S. M. Mas Rocha, J. Gorostiaga, C. Tello & M. Pini (Eds.), *La educación secundaria como derecho*. Stella / La Crujía.

Grinberg, S. (2009). Políticas y territorios de escolarización en contextos de extrema pobreza urbana. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 3(3), 81–98.

Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.

- Itzcovich, G. (2014). *La expansión educativa en el nivel medio: América Latina (2000–2010)* (Cuaderno 19). SITEAL–UNESCO–IIEP.
- Krichesky, M. (2014). Formatos escolares alternativos y desigualdades sociales: Resultados de un estudio y reflexiones en torno al derecho a la educación secundaria. *De Prácticas y Discursos*, 3(3).
- Mainardes, J., & Marcondes, M. I. (2009). Entrevista con Stephen J. Ball. *Educação & Sociedade*, 30.
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé.
- Meléndez, C. E., & Yuni, J. A. (2017). La puesta en acto de las políticas socioeducativas de inclusión en escuelas secundarias de la provincia de Catamarca, Argentina. *Praxis*, 21(1), a55–63.
- Mera, G., & Matossian, B. (2021). Fronteras urbanas y migración. En C. Jiménez Zunino & V. Trpin (Coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas: Categorías críticas para su abordaje* (pp. 125–134). Teseo.
- Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. (2015). *Diseño curricular: Nueva Escuela Secundaria de la Ciudad de Buenos Aires*.
- Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Planeamiento Educativo. (2013). *Documento N.º 3: Estudiantes del siglo XXI. Nueva Escuela Secundaria de Calidad*.
- Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017a). *La escuela que queremos: Profundización de la NES*.
- Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017b). *Plan Estratégico Jurisdiccional del Nivel Secundario para CABA* (Resolución CFE 330/17).
- Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017c). *¿Qué es la Secundaria del Futuro?* [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/secundaria\\_del\\_futuro.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/secundaria_del_futuro.pdf)
- Miranda, E. (2011). Una “caja de herramientas” para el análisis de la trayectoria de la política educativa: La perspectiva del *policy cycle approach*. En E. Miranda & N. Paciulli Bryan (Eds.), *(Re)pensar la educación pública: Aportes desde Argentina y Brasil* (pp. 105–126). Editorial FFyH-UNC.
- Miranda, E. M., & Lanfri, N. Z. (2017). La educación secundaria ante los desafíos de la obligatoriedad: Discursos y textos en las políticas educativas. En E. M. Miranda & N. Z. Lanfri (Orgs.), *La educación secundaria: Cuando la política educativa llega a la escuela*. Miño y Dávila.
- Pinkasz, D., & Montes, N. (Comps.). (2020). *Estados del arte sobre educación secundaria: La producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes*. FLACSO; Ediciones UNGS.
- Saforcada, F., & Baichman, A. (2022). Derecho a la educación, políticas públicas y escuela secundaria en América Latina: Deudas y desafíos. En E. da S. Silveira, M. R. da Silva, S. Martinic & J. Moll (Orgs.), *Ensino médio, educação integral e tempo ampliado na América Latina* (pp. 29–54). Editora CRV.
- Saforcada, F., & Ximenes, S. (2024). El derecho a la educación en América Latina y el Caribe: Disputas políticas y reconfiguraciones regionales. *Tramas y Redes*, 6, 17–28. <https://doi.org/10.54871/cl4c600a>
- Schoo, S. (2013). *Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina: Acuerdos federales en un sistema descentralizado* (Serie La Educación en Debate, 10). DINIECE, Ministerio de Educación. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/educa10.pdf>
- Southwell, M. (Dir.). (2020). *Hacer posible la escuela: Vínculos generacionales en la secundaria*. UNIPE.
- Steinberg, C., Tiramonti, G., & Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina: Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. UNICEF–FLACSO.

Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: Por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 29(15).

Terigi, F. (2022). La educación secundaria argentina 1983–2015. En A. Puiggrós (Dir.), *Avatares de la educación en el período democrático (1983–2015)*. Galerna.

Terigi, F., & Briscioli, B. (2020). Investigaciones producidas sobre “trayectorias escolares” en educación secundaria. En D. Pinkasz & N. Montes (Comps.), *Estados del arte sobre educación secundaria* (pp. ...). FLACSO; Ediciones UNGS.

Vassiliades, A. (2022). Políticas educativas y restauraciones conservadoras: La “Secundaria del Futuro” y el presente de lo común en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 7(2).

**Fecha de recepción:** 23-6-2025

**Fecha de aceptación:** 10-11-2025

# La última reforma curricular para la formación docente del nivel primario en las provincias de Mendoza y Santa Fe, en el marco del Estado federal

The latest curricular reform for primary level teacher education in the provinces of Mendoza and Santa Fe within the framework of the federal state.

NANNI, Silvina Inés<sup>1</sup> y PICO, Laura<sup>2</sup>

Nanni, S. I. y Pico, L. (2025). La última reforma curricular para la formación docente del nivel primario en las provincias de Mendoza y Santa Fe, en el marco del Estado federal. *RELAPAE*, (23), pp. 79-93.

## Resumen

El presente trabajo analiza las políticas de formación docente inicial en Argentina dentro del marco del federalismo educativo, centrándose en la aplicación diferencial de las últimas reformas curriculares en las provincias de Mendoza y Santa Fe, en el contexto de un Estado federal.

El estudio adopta un enfoque comparado e interpretativo basado en el análisis de documentos normativos y planes de estudio de los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) y universidades. Se identifican tanto convergencias como divergencias en la estructuración de la formación docente, observando un marco común determinado por los Lineamientos Curriculares Nacionales (Resolución 24/07) y una autonomía relativa de las provincias e instituciones para adaptar las propuestas curriculares.

Los hallazgos muestran que tanto en las provincias de Mendoza como en Santa Fe existen algunas variaciones en las propuestas curriculares destinadas a la formación de Profesores de Educación Primaria. Cabe destacar que Mendoza ofrece esta titulación o similar en universidades e institutos de formación docente, mientras Santa Fe no ofrece esta carrera en universidades. Si revisamos la propuesta curricular se advierte que ambas provincias tienen aspectos estructurales comunes tales como la formación en tres campos de conocimiento (general, específico y de práctica profesional), la distribución de la carga horaria y la organización general, estos aspectos presentan leves variaciones.

El trabajo concluye que existe un marco común en la formación de docentes para el nivel primario, que atiende a las particularidades de lo local y a las tradiciones según subsistemas universitario y no universitario. Si bien se advierten singularidades, estas no alteran sustancialmente los acuerdos generados en los ámbitos de negociación federal.

**Palabras Clave:** Reforma, Curriculum, Formación docente, Federalismo, Política pública

## Abstract

This work analyzes the policies of initial teacher education in Argentina within the framework of educational federalism, focusing on the differential application of the latest curricular reforms in the provinces of Mendoza and Santa Fe, in the context of a federal state.

The study adopts a comparative and interpretative approach based on the analysis of regulatory documents and curricula from the Teacher Education Institutes (ISFD) and universities. It identifies convergences and divergences in the structuring of teacher education, observing a common framework determined by the National Curricular Guidelines (Resolution 24/07) and a relative autonomy of the provinces and institutions to adapt the curricular proposals. The

<sup>1</sup> Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Argentina / nannisilvina@gmail.com/ https://orcid.org/0009-0006-6747-080X

<sup>2</sup> Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Argentina / marialaurapico@gmail.com / https://orcid.org/0009-0002-6619-1914

findings show that in both provinces there are some variations in the curricular proposals of Primary Teachers. It should be noted that, while the province of Mendoza offers this degree or similar in universities and teacher training institutes, Santa Fe does not have universities that grant it. The curricular proposal shows that both provinces offer common structural aspects in the three fields of knowledge (general, specific and professional practice), the distribution of course hours and the organization present slight variations.

The study concludes that teacher education for the primary level follows a common framework, which accommodates local particularities and traditions, considering the distinctions between university and non-university subsystems. Although the singularities are noted, they do not substantially alter the agreements generated in the areas of federal negotiation.

**Keywords:** Reform, Curriculum, Teacher education, Federalism, Public policy.

## Introducción

Este trabajo se propone analizar la aplicación de las últimas dos reformas curriculares para la formación docente destinada a uno de los niveles obligatorios para el caso de dos provincias: Mendoza y Santa Fe<sup>3</sup>.

Las políticas de formación docente se inscriben en el campo de la política educativa. A fin de delimitar este ámbito tomamos los aportes de Tello (2015) que nos permite diferenciar el estudio de la política educativa, en singular, como campo teórico de las políticas educativas, en plural, que implica la gestión, toma de decisiones y acción política. La realidad socioeducativa en sus múltiples dimensiones constituye el objeto de estudio de la política educativa. A su vez, entendemos que tiene un enfoque particular de los fenómenos propios de este campo, al estudiar la relación entre los sistemas educativos y el Estado. En este sentido, Paviglianiti (1993) expresa que la política educativa se encarga de estudiar el conjunto de fuerzas que intentan dar direccionalidad al proceso que estudia y de las relaciones que se dan dentro del Estado -entendido este como la intersección entre la sociedad política y la sociedad civil- para la configuración y control de la práctica institucionalizada de la educación, dentro de una formación histórica determinada.

Las reformas en este ámbito, dentro de un contexto de régimen federal como el que ofrece Argentina tiene efectos diferenciales a la hora concretarse en el ámbito de las jurisdicciones provinciales. Esto requiere de un rol promotor del derecho a la educación por parte del Estado (Scioscioli, 2015). El federalismo constituye un arreglo institucional en el que factores partidarios y territoriales inciden y disponen la distribución de los recursos según los modelos de intervención estatal y de desarrollo social (Bernal, et al, 2021). Las leyes federales se definen por exclusión, es decir, de manera residual, como aquellas que la propia Constitución determina como tal en razón de su materia (en temas como nacionalidad, naturalización, falsificación de la moneda, supremacía de la Constitución, entre otras) o por derivar del ejercicio de las competencias o atribuciones de los órganos federales (Ruiz, 2020).

Este trabajo focalizará su mirada en las relaciones existentes entre la política nacional y las lógicas sumidas en las diversas jurisdicciones, a partir de los acuerdos federales, apuntando a visibilizar las políticas de formación docente diseñadas en los ámbitos locales. En este caso, específicamente las destinadas a la formación de los futuros profesores de nivel primario, dado que se trata de un nivel educativo obligatorio al que accede tradicionalmente la mayor cantidad de población. Analizaremos las políticas curriculares correspondientes a la última reforma en perspectiva comparada interjurisdiccional.

Entendemos por formación docente inicial a aquella que forja los cimientos de la acción y provee de saberes y capacidades de gran complejidad para enseñar en las escuelas, a la vez que prepara a los futuros maestros para afrontar las transformaciones venideras en lo que respecta al conocimiento, a la didáctica y al propio trabajo de enseñar en las instituciones (Berliner, 2000; Molinari y Ruiz, 2009; Davini, 2015).

El estudio de la formación docente ha cobrado centralidad en las últimas décadas, tanto en el campo de la investigación como en el ámbito de la política educativa (Molinari *et al*, 2023). Diversos autores han explorado este campo desde perspectivas críticas, institucionales y narrativas. Davini (2015) propone pensar la formación como una práctica situada, atravesada por tensiones entre saberes, políticas y subjetividades. Por su parte, Berliner (2000) destaca la complejidad del saber pedagógico y la necesidad de preparar a los futuros docentes para contextos cambiantes. En el plano latinoamericano, Ávalos (2007) y Vaillant (2016, 2018) han destacado la importancia de articular la formación inicial con el desarrollo profesional continuo, en el marco de políticas públicas que reconozcan la especificidad del trabajo docente.

En Argentina, investigaciones recientes como las de Lea Vezub (2023) analizan la institucionalización de la formación docente continua, mientras que los trabajos de Jonathan Aguirre (2022), Luis Porta y Jonathan Aguirre (2018) proponen una lectura biográfico-narrativa de las políticas nacionales, recuperando las voces de los actores involucrados en su implementación. Estas perspectivas permiten pensar las políticas de formación docente como entramados que se configuran en territorios específicos, con lógicas propias y efectos diferenciales.

En las últimas décadas, la formación docente se ha consolidado como un área clave de estudio dentro de la política educativa, tanto por su importancia académica como por su papel central en las estrategias de políticas públicas del sector. Esto suele justificarse desde diferentes perspectivas teóricas y posturas ideológicas en la medida en que se

<sup>3</sup> Este estudio se enmarca en un proyecto de investigación UBACYT cuyo interés fundamental es revisar el rol del Estado federal en la aplicación diferencial en las jurisdicciones de las reformas en la obligatoriedad escolar.

sostiene que las políticas de formación docente tienen un efecto de cascada en el resto del sistema educativo: se reforma la formación inicial y continua y ello redundará en cambios en los diferentes niveles de los sistemas escolares. A su vez, la literatura especializada señala que la concreción de las reformas depende de la participación de los actores educativos (Hargreaves, 1997; Torres, 2000)

En el plano internacional, se observa la implementación de amplias reformas, como el desarrollo de programas de apoyo a docentes principiantes, la creación de posgrados especializados, la aplicación de incentivos, y la evaluación del desempeño docente, entre otros. Estas iniciativas han provocado cambios sustanciales en los procesos de formación docente inicial y continua (Charteris, 2019; Darling-Hammond, 2017; Fontdevila y Verger, 2015).

### **Enfoque metodológico**

Es una investigación cualitativa, de carácter descriptivo e interpretativo, cuyo propósito no es verificar hipótesis ni extrapolar resultados, sino analizar e interpretar una situación específica (Bryman, 1988; Smith, 1983). Procuramos considerar el enfoque de Schriewer (2010) que busca superar las limitaciones de los esquemas de causalidad tradicionales y permite una comprensión más rica y compleja de los fenómenos educativos, atendiendo a los contextos socioculturales y estructuras globales.

Este estudio se basa en un análisis comparado orientado a identificar similitudes y diferencias entre las propuestas curriculares y los niveles de regulación, considerando las particularidades derivadas del federalismo, en el contexto de la última reforma impulsada por la Ley de Educación Nacional (ley 26206, aprobada en 2006). En esta oportunidad nos centraremos particularmente en los aspectos normativos de las propuestas a los efectos de considerar la incidencia de estas regulaciones y los procesos políticos de concertación necesarios.

La comparación en el ámbito subnacional de un Estado federal que se selecciona para el presente trabajo asume un corpus integrado por normas nacionales y provinciales correspondientes a la organización curricular de la formación de docentes de nivel primario. Para el caso de la universidad se relevaron las resoluciones del Ministerio de Educación y de la Secretaría de Políticas Universitarias<sup>4</sup>, los Acuerdos Plenarios formulados en el ámbito del Consejo Interuniversitario Nacional y las regulaciones que promueven los cambios en los planes de estudios de la formación docente. Esta perspectiva permite identificar la deslocalización o relocalización de las políticas educativas federales y facilita una comprensión más precisa de sus aplicaciones diferenciadas (Ruiz, 2024). A su vez, el aporte principal de la comparación a los estudios de la política educativa consiste en brindar una comprensión de modelos y regularidades subyacentes en la organización de los sistemas escolares (Rust, 2000; Ruiz, 2012).

### **Sistema formador y marco normativo**

El Estado argentino adopta una forma de gobierno federal, establecida en la Constitución Nacional, que descentraliza el poder político y regula las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En este marco, el análisis de la implementación de políticas educativas en Argentina requiere comprender los mecanismos de coordinación entre los niveles nacional y jurisdiccional, ya que algunas competencias son exclusivas del Estado nacional, otras son concurrentes entre niveles y algunas quedan reservadas a las provincias (Ruiz, 2016). A fin de analizar las últimas reformas en el sistema de formación docente resulta importante comprender las características que asume ese federalismo. Se trata de un sistema de organización territorial plural, donde las actividades estatales están distribuidas entre el Estado central y el Estado miembro (Loewenstein 1957). Las fronteras territoriales limitan el poder de los Estados. También pueden incluir otros dos órdenes: municipal y regional.

Para comprender las relaciones dentro de los sistemas federales, resulta pertinente considerar los enfoques de Gibson y Felleti (2007), quienes complementan los estudios clásicos sobre el origen del federalismo de Riker (1964, 1987). Según Riker, un federalismo centralizado se caracteriza por un gobierno central que posee un poder de decisión sobre numerosas cuestiones. Este es independiente de los gobiernos subnacionales y se ubica en un continuo que va desde el federalismo centralizado a descentralizado. Gibson y Felleti (2007) añaden otra categorización que va desde el federalismo hegemónico hasta el federalismo plural. En el polo hegemónico, una provincia domina el gobierno nacional,

<sup>4</sup> Mediante el Decreto del PEN 8/2023, se estableció una reestructuración de la organización ministerial previamente vigente, como parte de estos cambios, el Ministerio de Educación pasó adoptar una estructura de Secretaría, dependiente del Ministerio de Capital Humano. Este Ministerio centraliza no solo las políticas de educación, sino también las de cultura, trabajo y desarrollo social.

en el polo plural, el gobierno central es autónomo frente a cualquier grupo de provincias o provincia particular y actúa en representación de la unión como un todo y no en nombre de cualquier miembro constituyente o grupo de miembros.

Este enfoque amplía la comprensión de los niveles de centralización dentro del federalismo al incorporar la conflictividad interprovincial como un factor clave. Además de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal en Argentina, junto con el ámbito privado), se consideran las tensiones entre provincias debido a su impacto en el desarrollo institucional y en el grado de centralización del sistema. Esta perspectiva resulta fundamental para analizar el federalismo en la gestión educativa y los procesos de concertación en la negociación de políticas nacionales. Dichos acuerdos políticos suelen estar respaldados por mecanismos de financiamiento que garantizan las condiciones necesarias para su implementación. Según Almandoz (2000), el federalismo argentino coexiste con una estructura de poder centralista informal, producto de un desarrollo social y económico desigual entre jurisdicciones, lo que ha implicado una mayor carga fiscal y administrativa para aquellas provincias más afectadas por estas dinámicas.

Al igual que otros países, la Argentina es un ejemplo de un modelo federal que, según Stepan (1999), es denominado coming-together, ya que supone un arreglo federal por el cual las unidades previamente soberanas son las que hacen un pacto y ceden su soberanía a una unidad estatal superior, pero se reservan competencias para sí. En esta organización territorial y responsabilidades de gobiernos se institucionaliza el sistema educativo argentino, donde también se forman los docentes que se desempeñarán en él. Esta formación forja los cimientos de la acción y provee de saberes y capacidades de gran complejidad (Berliner, 2000; Molinari y Ruiz, 2009; Davini, 2015). Complejidad dada por el hecho de que la formación inicial asume los desafíos actuales de enseñar en las escuelas y prepara para afrontar futuras transformaciones en lo que respecta al conocimiento, a la didáctica y al propio trabajo de enseñar en las instituciones. Brinda los conocimientos básicos imprescindibles que hacen referencia a los aprendizajes que, en caso de no llevarse a cabo, condicionan o determinan negativamente la formación, poniendo en riesgo su desempeño futuro junto a los estudiantes que tenga bajo su responsabilidad (Coll y Martín, 2006).

Las enseñanzas en el sistema educativo están reguladas por las políticas curriculares definidas en las diversas instancias de gobierno. Estas políticas constituyen aspectos sustantivos para analizar en qué forma es interpretado al currículum como un conjunto de principios sobre cómo se debe seleccionar, organizar y transmitir el conocimiento y las destrezas guiados por decisiones políticas que las determinan; el currículum es también un suceso, un acontecimiento (Lundgren, 1991). El currículum, más allá de ser un documento oficial, adquiere significado en su implementación en niveles subnacionales, locales e institucionales. A pesar de las adaptaciones necesarias, su valor radica en la visibilización de los discursos que legitiman la escuela. Según Goodson (2000) “nos provee de un testimonio, una fuente documental, un mapa cambiante del terreno; es también una de las mejores guías oficiales para la estructura institucionalizada de la escuela” (p.10), por lo que su implementación efectiva depende del trabajo cotidiano de los docentes en los ISFD, universidades y escuelas primarias asociadas, quienes terminan de definir los aspectos no especificados en la normativa.

Por su parte, Bernstein (1993) aporta el concepto *recontextualización curricular* para dar cuenta del proceso mediante el cual el conocimiento es seleccionado, transformado y adaptado al ser trasladado de un contexto original (como el académico) a otro (como el escolar). Este concepto forma parte de su teoría del discurso pedagógico y destaca cómo las estructuras de poder y control influyen en qué conocimientos se consideran válidos y cómo se presentan en los currículos educativos. A partir de lo mencionado hasta aquí podemos decir que, si bien existen las definiciones políticas del currículum, estas a su vez se reconfiguran en un terreno dinámico, el de las prácticas docentes en los contextos institucionales. Comprender las definiciones políticas del currículum será relevante para entender las complejas interacciones entre normativas, contextos locales y prácticas pedagógicas.

Tal como se ha mencionado, focalizamos en el análisis de las políticas curriculares destinadas a formar profesores que se desempeñarán en el nivel primario, tradicionalmente llamados maestros, en dos jurisdicciones: Mendoza y Santa Fe. La primera está ubicada en la región de Cuyo, mientras que la segunda en la región Centro de la República Argentina. Se tomaron dos provincias pertenecientes a diferentes zonas del país. En el caso de Mendoza el título se otorga tanto en universidad como en institutos de formación docente, mientras que en Santa Fe se otorga solamente en institutos. Si bien dicha provincia posee 4 universidades de gestión pública y 14 de gestión privada, en ninguna se ofrece la

carrera de formación docente para el nivel primario.<sup>5</sup>

Los dos tipos de instituciones donde se brinda la formación docente presentan características de gobierno diferenciadas. Las universidades se caracterizan por tener autonomía académica y autarquía económica; mientras que los institutos dependen de los gobiernos locales. Es por ello que resulta interesante analizar la organización de la formación que ofrece carreras destinadas para el mismo puesto de trabajo en diferentes jurisdicciones y tipos de instituciones. Esto pensando en un escenario que debiera asegurar un cierto marco común en la formación de maestros ya que trabajarán en un nivel educativo obligatorio.

Otro aspecto para relevar, en cuanto a la política educativa provincial, es si ambas poseen Ley de Educación Jurisdiccional. En este sentido podemos decir que Mendoza cuenta con la Ley 6970 del 2020, mientras que Santa Fe, si bien ha tratado bajo diversos gobiernos proyectos de Ley, aún no la han sancionado, por eso no cuentan con una ley jurisdiccional correspondiente a la última reforma en esta materia. Por tal motivo, Santa Fe se maneja por medio de decretos del poder ejecutivo de la jurisdicción, lo que fortalece el rol del poder local en materia educativa.

En base a esto, anticipamos que cada provincia e instituciones concretaron de manera particular las normas federales. Entonces, será interesante revisar si las diversas propuestas destinadas a la formación docente para el mismo nivel educativo resultan equivalentes. Por otro lado, reflexionaremos sobre la articulación entre gobierno federal y el jurisdiccional, y finalmente mencionaremos algunos logros y desafíos de estas últimas transformaciones en el marco del federalismo de concertación que sostiene la Argentina en esta materia.

Con la intención de dimensionar en breves datos los sistemas educativos de ambas provincias, encontramos en el relevamiento anual que realiza el INFID<sup>6</sup> Argentina cuenta con un total de 697 instituciones que ofrecen esta carrera (482 institutos de gestión estatal y 215 de gestión privada). Santa Fe cuenta con 69 Institutos de Formación Docente (ISFD) que forman profesores para el nivel primario, de los cuales 13 son de gestión estatal. Mientras que Mendoza cuenta con 25 ISFD que forman docentes para el nivel primario de los cuales 11 son de gestión estatal. En cuanto al sistema universitario, la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) ofrece esta carrera con distintas denominaciones de título desde el año 1978.

Resulta interesante tener presente que los comienzos de la formación docente en la UNCuyo se ubican en la segunda mitad del siglo XX, iniciando con la enseñanza de cursos de Especialización Docente en Jardín de Infantes y Readaptación en la Escuela del Magisterio, institución perteneciente a la Facultad de Filosofía y Letras. Posteriormente, en 1978 se estableció un ordenamiento curricular para las carreras de Profesor de Educación Primaria (de dos años de duración), Profesor de Jardín de Infantes y Profesor de Educación Diferenciada Especializado en Débiles Mentales (ambas de tres años). Finalmente, en 1986, el Consejo Superior de la UNCuyo transformó la Escuela del Magisterio en una unidad académica independiente, denominada Escuela Superior de Formación Docente, que quedó bajo la dependencia del Rectorado (Pizzi *et al*, 2017).

En lo que refiere al marco normativo cabe señalar que las definiciones curriculares nacionales se plasmaron en la Resolución 24 del año 2007. Estos Lineamientos se proponen garantizar los niveles de formación y resultados equivalentes en las distintas jurisdicciones e instituciones, a fin de facilitar la movilidad de los estudiantes durante la formación entre carreras y entre jurisdicciones y asegurar el reconocimiento nacional de los títulos de los egresados. Entonces las universidades que tienen carreras de formación docente de grado también deberán ajustar sus planes de estudios y contenidos a estos Lineamientos Curriculares Nacionales. Es necesario mencionar que estos Lineamientos, en la actualidad, fueron revisados.

Los documentos que se utilizaron en el presente trabajo fueron confeccionados a la luz de la Resolución 24/07. La reciente formulación plasmada en la Resolución 476/24 aún no ha incidido en las propuestas formativas ofertadas por las instituciones. Esta última normativa sostiene los campos de conocimientos que delimitó la Resolución 24, sin embargo, hay variaciones en los porcentajes asignados a cada uno de ellos a lo largo de la formación, ya que se observa un cierto incremento asignado a las prácticas y una disminución de los otros campos. A fin de ilustrar esta información presentamos el siguiente cuadro de elaboración propia:

<sup>5</sup> La Universidad Católica de Mendoza dictó esta carrera por un breve periodo, en la actualidad no cuenta con esta oferta formativa. Por este motivo no se incluye en el presente estudio.

<sup>6</sup> Información recuperada del Mapa de Institutos que provee el Instituto Nacional de Formación Docente. Disponible en: <https://mapa.infd.edu.ar/>

**Tabla 1: Distribución de campos de conocimiento según Resolución**

| Campo de conocimiento | Res 476/24              | Res 24/07              |
|-----------------------|-------------------------|------------------------|
| Formación General     | entre el 20 % y 30 %    | entre el 25% y el 35%  |
| Formación Específica  | entre el 45 % y el 55 % | entre el 50% y el 60%  |
| Práctica Profesional  | entre el 25 % y 35 %    | entre un 15% y un 25%. |

Fuente. Elaboración propia

En relación con el tiempo de formación podemos decir que, si bien ambas mantienen 4 años de formación, la nueva normativa abre la posibilidad de reducir la cantidad de horas. En la Resolución 24 se estableció un mínimo de 2.600 horas, mientras que en la resolución 476, habilita a una formación de 2.300 horas.

En función de lo mencionado previamente, es decir que la información analizada se refiere a la Resolución 24/07, continuaremos con los datos que este documento ofrece. Allí se establece una duración mínima de 2600 horas reloj a lo largo de cuatro años de estudios para todas las carreras de profesorado y un mínimo de 2860 horas a lo largo de 5 años para las carreras de profesorado de educación superior (CFE 83/09). Estas resoluciones delinean una organización de la formación inicial en tres campos básicos de conocimientos. Uno de ellos, denominado Formación General, enfocado en el desarrollo de una formación humanística sólida y en la apropiación de enfoques conceptuales, interpretativos y valorativos que permitan analizar y comprender la cultura, el contexto histórico, la educación, la enseñanza y el aprendizaje. Además, promueve el desarrollo del criterio profesional para actuar en distintos ámbitos socioculturales. Otro de los campos se denomina: Formación Específica, centrada en el análisis de las disciplinas específicas relacionadas con la enseñanza en la especialidad de formación, así como en el estudio de la didáctica y las tecnologías educativas aplicadas. Además, aborda las particularidades y necesidades del alumnado, tanto a nivel individual como grupal, dentro del contexto del sistema educativo, la especialidad o la modalidad educativa correspondiente. El último campo para mencionar se denominó: Formación en la Práctica Profesional refiere a todos aquellos saberes que se ocupan del aprendizaje de las capacidades para la actuación docente en las instituciones educativas y en las aulas. Esto se realiza mediante una participación progresiva en instituciones situadas en diversos contextos socioeducativos.

Los tres campos se encuentran presentes a lo largo de todo el recorrido de la formación, es decir que podemos encontrar estos campos curriculares en los 4 o 5 años que dura la formación, pero en diferente magnitud según los años. Resulta generalizado una presencia mayor de la formación general y específica en los primeros años de la carrera y un aumento paulatino y con mayor presencia en los últimos años del campo de las prácticas.

Todos los ISFD se ajustan a los diseños jurisdiccionales, estos a su vez se elaboran en base a las definiciones realizadas en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE). Estas definiciones curriculares nacionales se plasmaron en la Resolución 24 del año 2007. Estos Lineamientos se proponen asegurar los niveles de formación y resultados equivalentes en las distintas jurisdicciones e instituciones, a fin de facilitar la movilidad de los estudiantes durante la formación entre carreras y entre jurisdicciones y asegurar el reconocimiento nacional de los títulos de los egresados. Entonces las universidades que tienen carreras de formación docente de grado también deberán ajustar sus planes de estudios y contenidos a estos Lineamientos Curriculares Nacionales.

Estos Lineamientos establecen una duración mínima de 2600 horas reloj a lo largo de cuatro años de estudios para todas las carreras de profesorado y un mínimo de 2860 horas a lo largo de 5 años para las carreras de profesorado de educación superior (CFE 83/09). Delinean una organización de la formación inicial en tres campos básicos de conocimientos: uno de ellos es la Formación General (saberes dirigidos a desarrollar una formación humanística y al dominio de marcos conceptuales para el análisis y comprensión de la cultura), otro es de la Formación Específica (saberes destinados al estudio de la disciplina específica para la enseñanza en la especialidad y las características del sujeto del nivel para el que se forma), el último es la Formación en la Práctica Profesional (saberes que se ocupan del aprendizaje de las capacidades para la actuación docente en las instituciones educativas y en las aulas).

En el subsistema universitario es la resolución Ministerial del año 2010<sup>7</sup> la que aporta el marco normativo para que estos Lineamientos incidan explícitamente para universidades. Allí se establece que los profesorados universitarios ingresan al régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior (LES). Este artículo de la Ley refiere a las carreras cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público, poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes; y establece que los planes de estudios de las carreras correspondientes a las profesiones reguladas por el Estado deben tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades (CU).

En el año 2012 se elaboran los Lineamientos Generales de la Formación Docente Comunes a los Profesorados Universitarios, donde se concibe a la formación como un proceso permanente, al tiempo que plantean a la enseñanza como tarea central de la docencia. Estos últimos lineamientos sólo se establecen para los profesorados de nivel secundario y/o superior. Suponemos que esto se debe a la escasa cantidad de universidades nacionales que ofrecen carreras de formación docente de educación inicial, primaria, especial o a las que requieren una titulación que habilite a todos los niveles del sistema educativo como las de lenguas extranjeras, artes o educación física.

El sistema universitario argentino está compuesto por 140 (públicas, privadas y provinciales), de las cuales 61 son universidades nacionales (Molinari y Ruiz, 2023). De las 61 universidades nacionales, 36 dictan alguna de las carreras de formación docente de nivel inicial y primario, (20 de inicial y 16 de primaria), que se brindan en 22 universidades; 12 de ellas nacionales, 2 provinciales y las restantes, de gestión privada. Las ofertas se distribuyen en 10 de las 24 jurisdicciones del país. La duración promedio de las carreras es de 4 años, con un máximo de 5 años de duración. La carga horaria de cursada oscila entre las 2604 y las 3520 horas.

En línea con las Resoluciones CFE 24/07 y CFE 83/09, los Lineamientos Generales de la Formación Docente comunes a los Profesorados Universitarios (Acuerdo Plenario CU N°117/2012) establecen como carga horaria mínima 2900 horas para el Profesorado de Educación Secundaria y Superior y 2600 horas para el Profesorado de Educación Secundaria. La organización en campos es similar a la propuesta por los Lineamientos Generales para la Formación Docente, pero atendiendo a la estructuración curricular de las universidades, por ello los campos de conocimiento se organizan en cuatro: Formación General, correspondiente a las áreas básicas de conocimiento producidos en el marco de la disciplina, sus enfoques teóricos, epistemológicos y debates; Formación Disciplinar Específica: referida a las problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales contemporáneas, la problemática del conocimiento y la transmisión de la cultura y lenguajes y prácticas comunicativas; Formación Pedagógica, donde se abordan los diferentes desempeños para el diseño, implementación y evaluación de proyectos pedagógicos, curriculares, institucionales y de gestión educativa; y finalmente, Formación en la Práctica Profesional Docente dedicada a trabajar los procesos de análisis, intervención y reflexión/reconstrucción de prácticas docentes.

### Lectura comparada de las propuestas formativas

Una vez presentado el marco normativo analizaremos de manera comparada, la estructura de los diseños curriculares de los ISFD de Santa Fe y Mendoza, y de la UNCuyo. Si atendemos a la estructura del sistema educativo en el cual se insertan los egresados de las carreras analizadas destacamos que ambas jurisdicciones optaron por la organización que otorga 7 años de duración a la escuela primaria<sup>8</sup>.

El título que ofrecen ambas provincias en los ISFD comparte la misma denominación: Profesor/a de Educación Primaria y en la universidad se agrega la mención del subsistema que lo otorga: Profesor/a Universitario de Educación Primaria. La cantidad de horas que componen la formación de maestros se ajusta con lo determinado en las normativas y es similar en ambas provincias y circuitos, ubicándose entre las 2678 y 2816 horas.

La distribución de horas cátedra en los 4 años de duración de la carrera presenta algunas pequeñas variaciones. Mendoza ofrece una mayor carga horaria en primer año, superando en 48 horas cátedra a Santa Fe y en 208, a UNCuyo. Luego observamos que, para el segundo y tercer año, las tres propuestas determinan una distribución similar, registrándose la mayor variación en el último año de cursada, donde la UNCuyo concentra mayor carga horaria que las otras propuestas, superando a Santa Fe en 233 horas cátedra y a los ISFD de Mendoza en 392 horas. Si miramos la cantidad de horas según los años de estudio advertimos que, en los primeros años de los ISFD hay mayor carga horaria,

<sup>7</sup> La Resolución 50/2010 declara incluido en la nómina del artículo 43 de la Ley N° 24.521 el título de Profesor Universitario.

<sup>8</sup> Esta aclaración resulta relevante en función a que la LEN habilita la posibilidad de que las jurisdicciones opten entre una duración de 6 o 7 años para el nivel primario.

mientras que en la Universidad la mayor carga horaria se concentra en los dos años intermedios de cursada. Podríamos suponer que existen hipótesis diferenciadas en ambos subsistemas de formación, mientras que en los ISFD quizás estimen necesario un mayor fortalecimiento y acompañamiento de los estudiantes en los inicios, para la universidad, tal vez se considere importante no sobrecargar a los estudiantes que recién ingresan.

En lo que concierne a los Campos de conocimiento, encontramos que ambas provincias y ambos circuitos optan por la misma organización: formación general, específica y práctica profesional. Es interesante señalar aquí que la Universidad Nacional de Cuyo los organiza en función de la propuesta de la Res. CFE N° 24/07 y no sigue los Lineamientos Generales de la Formación Docente Comunes a los Profesorados Universitarios. Se podría concluir que un posible condicionante esté ligado a que la aprobación del Plan de Estudio del Profesorado Universitario fue previa a la sanción del Acuerdo Plenario 117/12. Si bien ambas normas fueron establecidas en el año 2012, existe una diferencia temporal entre ellas: el Plan del profesorado se dispuso en el mes de febrero y el Acuerdo, en el mes de septiembre. También podría responder a la funcionalidad de la estructura de los tres campos, donde la especificidad de uno de ellos está más centrada en las problemáticas del nivel primario relativas a sus complejidades y enseñanza y se descentra de las disciplinas, relevancia clásica en los profesorados para la educación secundaria. Con relación al peso relativo de los tres campos, se observa una distribución similar en ambas provincias y circuitos, encontrándose un leve aumento del peso de la práctica en el diseño curricular de la provincia de Mendoza.

Los ISFD de la provincia de Mendoza ofrecen en su propuesta formativa 39 espacios curriculares, mientras que la Universidad ofrece 40. Se encuentran distribuidos de manera relativamente semejante en los tres primeros años y con una disminución en el último, que resulta mayor en los ISFD con respecto a la Universidad. Los Institutos de Santa Fe presentan una unidad curricular menos que las mismas instituciones de Mendoza, estas a su vez ofrecen una menos que la UNCuyo. Si bien no son iguales, la diferencia no resulta significativa. En lo que respecta al tiempo de cursada de cada uno de los espacios curriculares, se observa la mayor presencia de espacios anuales en Santa Fe.

Si revisamos las tres propuestas formativas, observamos que en el Campo de Formación General incluye espacios vinculados a brindar conocimientos necesarios para transitar la formación en nivel superior, tales como Prácticas de lectura, escritura y oralidad o Escritura académica; en algunos casos también Tecnologías de la información y Comunicación o Alfabetización Digital. Entonces, podemos decir que en los tres casos se ofrecen saberes que contribuyen a la conformación del estudiante de nivel superior. Quizás se haya considerado que la formación previa no prepara suficientemente para el siguiente nivel educativo y además que el contexto social de los ingresantes tampoco aporta estos conocimientos. Es decir que el mismo nivel superior desarrolla instancias para favorecer la inserción y sostenimiento del estudiante en la cursada que oferta.

El Campo de Formación General también incluye espacios relacionados con fundamentos educativos tales como: Pedagogía, Didáctica General, Sociología de la Educación. Todos estos saberes que se consideran relevantes y específicos para el ejercicio de la docencia. Por otro lado, el campo de la formación específica, en los tres casos, abarca tanto los contenidos de las áreas a enseñar como sus didácticas e incluye un espacio referido al Sujeto de nivel primario y su contexto. Estos aspectos comunes nos habilitan a pensar en la adhesión y congruencia con la Resolución 24/07, que actúa como marco regulador común.

Si revisamos el campo de las prácticas encontramos algunas diferencias en los nombres de los espacios curriculares y pequeñas variaciones en cuanto a los contenidos (lo grupal, el rol docente, entre otros). Por otro lado, consideramos relevante mencionar que sólo la UNCuyo incluye la perspectiva investigativa en la denominación de sus Talleres del campo<sup>9</sup>. A fin ilustrar estas apreciaciones podemos decir que la denominación de los espacios que componen el campo de las prácticas es más o menos similar, por ejemplo: Taller de Práctica I o Práctica docente, o Práctica profesional e investigación educativa. Cuando revisamos los subtítulos, encontramos diferencias. Por ejemplo, Mendoza denomina al Taller I: Problemática de los sujetos y contextos en la educación primaria, mientras que Santa Fe lo llama Práctica I y se dedican a la construcción subjetiva del trabajo docente y a incorporar algunos instrumentos de recolección de datos.

Otro aspecto para destacar es que en los ISFD de Mendoza se ofrece la materia Instituciones Educativas y se ubica en el campo de formación general, mientras que en los ISFD de Santa Fe se incluye en el campo de las prácticas, bajo la modalidad de seminario, junto al Taller de Prácticas III; mientras que en la UNCuyo el Taller de Práctica Profesional e

<sup>9</sup>A fin de simplificar la exposición, en el presente trabajo utilizamos la denominación Taller para todos los espacios curriculares que dependen del campo de la práctica.

Investigación Educativa I adiciona a su denominación: Escuela y Comunidad.

En el Taller II del mismo campo de las prácticas observamos una situación semejante. Mendoza desarrolla temas de Enseñanza y aprendizaje en la Educación Primaria, mientras Santa Fe acompaña el Taller II con el Seminario de lo grupal y los grupos en el aprendizaje, a su vez la Universidad de Cuyo establece Curriculum y grupos de aprendizaje. El Taller III Mendoza lo denomina: La enseñanza y el aprendizaje en las distintas modalidades educativas, mientras que Santa Fe lo acompaña con el Seminario de Instituciones Educativas, y la Universidad de Cuyo lo centra en la Gestión del proceso de enseñanza y aprendizaje.

En el último Taller Mendoza ofrece Residencia docente en dos ciclos de la educación primaria, Santa Fe y la UNCuyo la denominan Residencia pedagógica. Los espacios curriculares tienen diversos formatos. En los casos analizados existen convergencias en las siguientes configuraciones: materia o asignatura y taller. Por su parte, Santa Fe también incluye seminarios. Mientras que los ISFD de Mendoza incorporan: trabajo de campo y los ateneos didácticos. La organización en módulos está presente sólo para los ISFD de Mendoza.

A fin de sintetizar lo expuesto presentamos el siguiente cuadro comparativo de la estructura y organización de las tres propuestas curriculares, donde se detallan aspectos como la denominación del título, la cantidad de horas reloj y cátedra, los campos de formación, la distribución de horas por año y la cantidad de unidades curriculares. Esta información condensa las similitudes y diferencias descritas.

**Tabla 2: Estructura y organización curricular según instituciones**

|                                   | Santa Fe ISFD<br>Res N° 528/09                | Mendoza<br>Res. 1191/14          | ISFD                     | Universidad de Cuyo<br>Res. N° 1219/13 <sup>10</sup> |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------|
| Denominación del Título           | Profesor/a de Educación Primaria              | Profesor/a de Educación Primaria | Profesor/a Universitario | de Educación Primaria                                |
| Cantidad de horas reloj           | 2816                                          | 2678                             | 2715                     |                                                      |
| Campos de la Formación            | General<br>Específica<br>Práctica Profesional | 27%<br>51%<br>22%                | 25%<br>50,80%<br>24,20%  | 24%<br>53%<br>23%                                    |
| Distribución de las horas por año | 1º año<br>2º año<br>3º año                    | 1120<br>1184<br>1216             | 1168<br>1152<br>1152     | 960<br>1095<br>1080                                  |

<sup>10</sup>La Resolución Ministerial 1219/13 otorga reconocimiento oficial y validez nacional al título de Profesor/a Universitario en Educación Universitaria, cuyo plan de estudios fue aprobado por el Consejo Directivo de la Facultad de Educación de la Universidad de Cuyo mediante la Ordenanza N° 001/12 del 24 de febrero de 2012.

|                                                      |        |      |      |        |
|------------------------------------------------------|--------|------|------|--------|
|                                                      | 4° año | 704  | 544  | 937,5  |
| Cantidad de horas cátedra totales                    |        | 4224 | 4016 | 4072,5 |
| Espacios curriculares anuales                        |        | 27   | 13   | 4      |
| Espacios curriculares cuatrimestrales                |        | 9    | 26   | 35     |
| Cantidad de unidades curriculares por año de cursada | 1° año | 12   | 12   | 11     |
|                                                      | 2° año | 10   | 11   | 12     |
|                                                      | 3° año | 12   | 12   | 10     |
|                                                      | 4° año | 4    | 4    | 7      |

Fuente. Elaboración propia

### Discusión: entre la diversidad local y el marco federal

A partir de los casos analizados podemos decir que, en las tres propuestas formativas, si bien advertimos variaciones, estas no redundan en una propuesta diferenciada ya que comparten aspectos globales de la formación enunciados en las resoluciones acordadas en el marco federal. Estas diferencias también permiten hacer lugar a las singularidades tanto institucionales como territoriales.

Por lo expuesto, caracterizamos a la oferta como diversa sobre un marco común, ya que las diferencias existentes no alteran estructuralmente los lineamientos acordados para la obtención de un título análogo. Esto sucede tanto para instituciones que pertenecen al mismo circuito de nivel superior: los ISFD de ambas provincias, que comparten características y tradiciones, como para las instituciones correspondientes a diferentes circuitos del mismo nivel: la UNCuyo en relación con los ISFD.

Entonces, el trabajo de concertación con respecto a lo curricular cuando es construido por consenso asegura una base común y habilita a especificidades propias de lo local. Lo que pone en evidencia la relevancia de lograr un equilibrio entre centralización, descentralización y autonomía, de manera tal que permita garantizar una formación equivalente a los profesores que se desempeñarán en el nivel primario, que a su vez resulta obligatorio. Cabe destacar que, a este interjuego, se añaden las lógicas propias que ofrece el sistema binario de educación superior de Argentina y a las instancias efectivas de coordinación y planificación entre ambos subsistemas, dado que existen ámbitos institucionales para ello tales como los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, el Consejo Federal de Educación y el Consejo de Universidades.

La Resolución 24/07 si bien fue pensada para los ISFD y universidades, recién tiene eco en las universidades a partir de la Resolución 50/10 que motoriza el Acuerdo Plenario 117/12 que define los lineamientos generales para los profesorados universitarios. Estos lineamientos fueron pensados para el nivel secundario, y no alcanzaron al profesorado de nivel primario. Por otro lado, destacamos que la propuesta formativa de la UNCuyo aparece por una ordenanza elaborada en el año 2012 previo al Acuerdo Plenario (lineamientos generales para la formación de profesores en las universidades). Entonces podríamos pensar que la UNCuyo asume los dispuestos en la Resolución 24, porque en ese momento era la única normativa vigente y quizás también porque el Acuerdo Plenario no contempla el nivel primario.

### Reflexiones finales

En este recorrido, nos propusimos analizar algunos rasgos del federalismo argentino en lo que hace al diseño de políticas educativas curriculares para la formación docente inicial en educación primaria, a partir de una perspectiva comparada. Para ello abordamos las características que adquirieron los acuerdos federales en esta materia para dos provincias, que nos permiten visualizar los dos subsistemas de formación docente que se dan en la Argentina: las

universidades y los institutos. Si bien esta selección representa una muestra acotada de la diversidad institucional del sistema formador, permite sumar las características de los dos circuitos con trayectorias y tradiciones diferenciadas. En este contexto, los planes de estudio vigentes, formulados a partir de la reforma curricular iniciada en 2007, permiten examinar el grado en que las normativas regulan y establecen acuerdos en un sistema federal.

El análisis comparado de los planes de estudio vigentes, formulados a partir de la reforma curricular iniciada en 2007, permite examinar el grado en que las normativas regulan y establecen acuerdos en un sistema federal. Dada la potestad curricular de las provincias, cabría esperar una diversificación de ofertas formativas en función de tradiciones, estructuras institucionales y particularidades locales. No obstante, el análisis de la normativa y los planes de estudio indican una cierta homogeneidad en las dimensiones estructurales. Tanto en los ISFD como en la UNCuyo, las carreras se extienden a cuatro años con más de 2600 horas de formación, equivalentes a licenciaturas universitarias. Además, los programas se organizan en tres campos de conocimiento, que se ofrecen a lo largo de toda la carrera, cuya presencia en cada año es más o menos similar, así como la cantidad de espacios curriculares.

Si bien el marco normativo explica en gran medida la estandarización de la formación docente, la literatura señala que la concreción de las reformas requiere involucrar activamente a los docentes y otros actores educativos para que estas sean efectivas y sostenibles. El proceso de construcción de acuerdos en Argentina se evidencia en la estructura de los organismos responsables de la formación docente, que incluyen espacios de consulta y debate con equipos técnicos, decisiones políticas, sindicatos, universidades y otras instituciones. Estas instancias facilitan la circulación de discursos que, dependiendo de su interacción, pueden contribuir a la institucionalización de las propuestas.

Finalmente, se destaca el papel de los formadores y las instituciones en la recontextualización curricular. El currículum, más allá de ser un documento oficial, adquiere significado en su implementación en niveles subnacionales, locales e institucionales. A pesar de las adaptaciones necesarias, su valor radica en la visibilización de los discursos que legitiman la escuela. Retomamos a Goodson (2000) para enfatizar que dicho documento nos ofrece una fuente documental, una representación dinámica del contexto; además, se constituye como una guía oficial para la estructura institucionalizada de la escuela, por lo que su implementación efectiva depende del trabajo cotidiano de los docentes en los ISFD, universidades y escuelas primarias asociadas, quienes terminan de definir los aspectos no especificados en la normativa.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre, J. (2022). *El rostro humano de las políticas educativas: Narrativas del proyecto de formación docente “Polos de Desarrollo”*. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Acuerdo Plenario del Consejo de Universidades 117/2012: *Lineamientos Generales de la Formación Docente comunes a los Profesorados Universitarios*. Consejo de Universidades; Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Almundoz, M. (2000). *Sistema educativo argentino: escenarios y políticas*. Santillana.
- Ávalos, B. (2007). El desarrollo profesional continuo de los docentes: Lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana. *Pensamiento Educativo*, 41(2), 77–99.
- Berliner, D. (2000). A personal response to those who bash teacher education. *Journal of Teacher Education*, 51(5), 358–371.
- Bernal, M. (Coord.). (2021). *Un federalismo en pausa*. EUDEBA.
- Bernstein, B. (1993). *La estructura del discurso pedagógico*. Morata.
- Bryman, A. (1988). *Quantity and quality in social research*. Routledge.
- Charteris, J. (2019). Teaching performance assessments in the USA and Australia: Implications of the “bar exam for the profession”. *International Journal of Comparative Education and Development*.

- Darling-Hammond, L. (2017). Teacher education around the world: What can we learn from international practice? *European Journal of Teacher Education*, 40(3), 291–309.
- Davini, M. (2015). *Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina: Informe final*. Ministerio de Educación de la Nación.
- Davini, M. (2015). *La formación docente en cuestión*. Paidós.
- Decreto N° 2885/07 Santa Fe: *Estructura académica*. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe, 27/11/2007.
- Fontdevila, C., & Verger, A. (2015). *The World Bank's doublespeak on teachers. An analysis of ten years of lending and advice*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gibson, E., & Feletti, T. (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 12, 171–204.
- Goodson, I. F. (2000). *El cambio en el currículum*. Octaedro.
- Hargreaves, A. (1996). *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Morata.
- Ley de Educación Pública Provincial. Mendoza. (2002, 3 de enero).
- Ley Nacional N.º 26.206. (2006, 14 de diciembre). *Ley de Educación Nacional*.
- Loewenstein, K. (1957). *Political power and the governmental process*. University of Chicago Press.
- Molinari, A., & Ruiz, G. (2009). Consideraciones acerca de la investigación en las instituciones de formación de profesores. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 3(3), 129–140.
- Molinari, A., Nanni, S., & Pico, L. (2023). Corrientes y Mendoza: Los efectos del federalismo en la formación docente inicial para el nivel primario. En G. Ruiz (Ed.), *Reformas educativas en un Estado federal* (pp. 31–79). Miño y Dávila.
- Molinari, A., & Ruiz, G. (2023). La formación docente inicial para el nivel primario argentino: Federalismo y autonomías. *Praxis Educativa*, 27(3), 1–16. <https://doi.org/10.19137/praxeducativa-2023-270314>
- Ordenanza N.º 001/12. (2012, 24 de febrero). *Plan de Estudio del Profesorado Universitario de Educación Primaria*. Facultad de Educación, Universidad Nacional de Cuyo.
- Paviglianiti, N. (2012). El derecho a la educación: Una construcción histórica polémica. *Praxis Educativa*, 4(4), 77–78. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/praxis/article/view/207>
- Pizzi, D. R., Agüero, P. F. (Coord.), García, A. A. (Dir.), & Fernández, L. (Fot.). (2017). *Encuentro de saberes: 1939–2017. Historia de las facultades, institutos y colegios de la Universidad Nacional de Cuyo*. Ediunc.
- Porta, L., & Aguirre, J. (2018). Formación docente, narrativas y políticas públicas con rostro humano: Del Magisterio de Educación Básica (MEB) al proyecto “Polos de Desarrollo”. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 1(13), 85–103.
- Resolución N.º 24/07. (2007, 7 de noviembre). *Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial*. Consejo Federal de Educación.
- Resolución N.º 50/2010. (2010, 2 de febrero). Ministerio de Educación Superior.
- Resolución N.º 83/09. (2009, 30 de julio). *Profesorado de Educación Superior*. Consejo Federal de Educación.
- Resolución N.º 528/09. (2009, 12 de marzo). *Diseño Curricular Jurisdiccional para el Profesorado de Educación Primaria*. Ministerio de Educación de Santa Fe.

Resolución N.º 1191/14. (2014, 22 de julio). *Diseño Curricular Jurisdiccional para el Profesorado de Educación Primaria*. Ministerio de Educación de Mendoza.

Resolución N.º 1219/13. (2013, 14 de junio). *Validez nacional del Profesorado Universitario de Educación Primaria de la Universidad de Cuyo*. Ministerio de Educación.

Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Little Brown.

Riker, W. H. (1987). *The development of American federalism*. Kluwer.

Ruiz, G. (2012). *El debate político pedagógico contemporáneo en perspectiva comparada: El lugar de las teorías de la educación en los procesos de reforma educativa*. Informe final del Programa de Postdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Ruiz, G. (2016). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales: Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. EUDEBA.

Ruiz, G. (2020). *El derecho a la educación: Definiciones, normativas y políticas públicas revisadas*. EUDEBA.

Ruiz, G. (2023). *Reformas educativas en un Estado federal*. Miño y Dávila.

Ruiz, G. (2024). La perspectiva subnacional de la comparación en Estados federales: Su pertinencia metodológica para estudiar reformas escolares. *Revista Española de Educación Comparada*, (46), 81–108. <https://doi.org/10.5944/reec.46.2025.41902>

Rust, V. (2000). Education policy studies in comparative education. En D. Phillips, R. Alexander, & M. Orborn (Eds.), *Learning from comparing. New directions in comparative education research* (pp. 13–20). Symposium Books.

Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental: Implicancias y alcances en el contexto de un Estado federal*. EUDEBA.

Schriewer, J., & Kaelble, H. (Comps.). (2010). *La comparación en las ciencias sociales e históricas: Un debate interdisciplinar*. Octaedro.

Smith, J. (1983). Quantitative versus qualitative research: An attempt to clarify the issue. *Educational Researcher*, 12(3), 6–13.

Stepan, A. C. (1999). Federalism and democracy: Beyond the U.S. model. *Journal of Democracy*, 10(4), 19–34. <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0072>

Tello, C. (2015). *Los objetos de estudio de la política educativa*. Autores de Argentina.

Torres, R. M. (2000). De agentes de la reforma a sujetos del cambio: La encrucijada docente en América Latina. *Perspectivas*, 30(2).

Vaillant, D. (2016). El fortalecimiento del desarrollo profesional docente: Una mirada desde Latinoamérica. *Journal of Supranational Policies of Education*, (5), 5–21. <https://doi.org/10.15366/jospoe2016.5>

Vaillant, D. (2018). El desarrollo profesional docente en la educación superior: Temas emergentes y brechas de investigación. En E. M. Wiebusch & M. I. Côrte Vitória (Orgs.), *Estreantes no ofício de ensinar na educação superior*. EDIPUCRS.

Vezub, L. (2023). Políticas y reformas docentes en América Latina: Entre la agenda de la educación superior y la formación docente. *InterCambios. Dilemas y transiciones de la Educación Superior*, 10(1), 76–86. <https://doi.org/10.29156/inter.10.1.8>

**Fecha de recepción:** 23-5-2025

**Fecha de aceptación:** 19-10-2025

# Estudios comparados sobre los “motores” de la expansión global de la educación superior. Reflexiones y discusiones teóricas

Comparative Analyses of the Driving Forces Behind the Global Expansion of Higher Education: Theoretical Perspectives and Critical Reflections

RODRÍGUEZ, Laura R.<sup>1</sup> y OREJA CERRUTI, María Betania<sup>2</sup>

Rodríguez, L. R. y Oreja Cerruti, M. B. (2025). Estudios comparados sobre los “motores” de la expansión global de la educación superior. Reflexiones y discusiones teóricas. *RELAPAE*, (23), pp. 94-106.

## Resumen

El artículo busca contribuir a la discusión sobre los marcos teórico-metodológicos de las investigaciones que abordan la expansión de la educación superior desde la segunda mitad del siglo XX; en particular, aquellos estudios comparados de alcance mundial o regional que proponen factores (“drivers”, “motores”) asociados a la expansión en diversos países. Se trata de una dimensión poco atendida en los estudios desarrollados en Argentina y relevante para comprender la naturaleza de la dinámica de ese crecimiento.

Se analiza una selección representativa de dichos estudios y se plantean algunos ejes de discusión respecto de lo que consideramos como sus limitaciones para la comprensión de los procesos estudiados. Sus aportes permiten expandir las preguntas que guían los trabajos nacionales, predominantemente centrados en la descripción de la expansión y su relación con políticas gubernamentales e institucionales y con los programas político-sociales que orientan esas políticas. A su vez, brindan una descripción detallada de las formas de la expansión en diversos países, tipos de instituciones y momentos históricos. Sin embargo, observamos que predomina un enfoque de análisis fragmentario respecto de la realidad social, que termina abstrayendo la expansión de la educación superior de las formas más simples que caracterizan al modo de producción capitalista y limitando su comprensión. En ese sentido, planteamos algunas discusiones y reflexiones teórico-metodológicas a partir de los desarrollos de Marx.

**Palabras Clave:** Educación Superior, Expansión Educativa, Formación de fuerza de trabajo, Estudios comparados, enfoques teórico-metodológicos.

## Abstract

This article aims to contribute to the discussion on the theoretical and methodological frameworks of research addressing the expansion of higher education since the second half of the 20th century, particularly comparative studies of global or regional scope that propose factors (“drivers”) associated with expansion in various countries. This is a dimension that has received little attention in studies conducted in Argentina and is relevant for understanding the nature of the dynamics of this growth.

A representative selection of these studies is analyzed, and some lines of discussion are proposed regarding what we consider to be their limitations for understanding the processes studied. Their contributions allow us to explore the questions that guide national studies, focused on describing expansion and its relationship with government and institutional policies and with the political and social programs that guide those policies. In turn, they provide a detailed description of the forms of expansion in various countries, types of institutions, and historical events. However, we observe that a fragmented approach to the analysis of social reality predominates, which ends up abstracting the

<sup>1</sup> Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján, Argentina / laura.rodriguez57@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0001-5492-4514>

<sup>2</sup> Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján, Argentina / betaniaoreja@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-3594-3343>

expansion of higher education from the simplest forms that characterize the capitalist mode of production and limiting its understanding. In this regard, we propose some theoretical and methodological discussions and reflections based on Marx's contributions.

**Keywords:** Higher Education, Educational Expansion, Workforce development, Comparative Studies, Theoretical and methodological approaches.

## Presentación

Desde mediados del siglo XX, con distintos ritmos según la región, se registra un proceso de expansión mundial de la educación superior (ES) y el crecimiento de la cantidad de graduados en diversas titulaciones y tipo de formación. En las dos primeras décadas del siglo XXI, América del Norte y Europa occidental han continuado su proceso expansivo – iniciado con anterioridad a otras regiones–, mientras que Europa central y del Este, América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico han más que duplicado sus respectivas tasas brutas de educación superior (UNESCO, 2022).

A la par de esa expansión y ya desde fines de los años 60, en el ámbito académico se fue consolidando una línea de investigación centrada en la caracterización de esos procesos, tanto a nivel nacional como comparado, de la cual emergieron preguntas e hipótesis sobre sus factores determinantes y tendencias futuras.

Esta línea tiene un desarrollo en Argentina, sobre todo desde las últimas décadas del siglo XX. Las investigaciones abordaron distintos aspectos de la expansión del nivel superior nacional, cuya característica central es su conformación en dos segmentos –universitario y no universitario- marcadamente diferenciados y desarticulados, con características diversas en relación con su historia, sus formas organizacionales, dependencia funcional, financiamiento, expansión, reparto público/privado, etc. Los dos segmentos tuvieron dinámicas de crecimiento diferentes a lo largo del siglo XX: la ES no universitaria se desarrolló muy lentamente hasta 1970, década en la que comenzó a expandirse rápidamente, no sólo por el traspaso de la formación de maestras a ese nivel, sino también por el aumento efectivo de la matrícula y del número de instituciones. El nivel superior incrementó su peso relativo en el sistema educativo nacional: de acuerdo con información estadística del Ministerio de Educación Nacional, representaba el 5,3% de la matrícula total en 1970, el 7,2% en 1980, el 10% en 1994, y el 21% en 2019. Una característica estructural del nivel es el predominio del segmento universitario, que representó el 73% del estudiantado de carreras de pregrado y grado en 2023.

Las investigaciones locales interesadas en caracterizar dicho crecimiento se han enfocado en la evolución de sus rasgos y características sistémicas, la distribución de la oferta de formación, matrícula y graduación, su relación con factores tales como vacancias, demandas del mercado de empleo, necesidades productivas, proyectos y orientaciones políticas relativas al crecimiento o desarrollo económico de los gobiernos. Los estudios sobre cada segmento han seguido caminos generalmente separados, replicando de esa manera la propia desarticulación del nivel y siendo más abundantes los relativos a la universidad (García de Fanelli y Balán, 1994; Sigal, 1995; Trombetta, 1998; Giuliodori y Mychaszula, 1998; Sigal & Freixas, 1998; Dirié, 2002; Davini, 2015 [2005]; Krotsch y Atairo, 2008; Chiroleu, 2012; García de Fanelli A. , 2015a, 2015b; Marquina y Chiroleu, 2015; Instituto Nacional de Educación Tecnológica [INET], 2016; Fernández Lamarra (Dir.), 2018; Tavela y Catino, 2018; Mendonça, 2019; Mendonça y Pérez Trento, 2020).

Aquí nos proponemos contribuir a la discusión teórico-metodológica de las investigaciones sobre la expansión de la educación superior, una discusión poco atendida en los estudios desarrollados en Argentina y relevante para comprender la naturaleza de la dinámica de ese crecimiento.<sup>3</sup> A partir de una reconstrucción histórica del estado del arte sobre las tendencias expansivas de la ES desde la segunda posguerra en los países europeos y en Estados Unidos y sus líneas investigativas,<sup>4</sup> se eligieron producciones dentro de una línea interesada en identificar factores (“*drivers*”, “motores”) asociados a diferentes niveles, ritmos y modalidades de expansión en los diversos países. Se trata de estudios empíricos con enfoque cuantitativo y comparado, de alcance mundial o regional, dentro del campo de la sociología y la economía política, que en diversa medida recuperan y dialogan con los planteos seminales de Martin Trow (1973) respecto del desarrollo de sistemas masificados, a la vez que discuten entre sí sobre el modelo explicativo más potente para discriminar el efecto diferencial de dichos factores. La selección se realizó teniendo en cuenta su interés teórico y su contribución a la línea de investigación mencionada.

<sup>3</sup> El presente artículo deriva de una investigación recientemente finalizada que exploró las tendencias registradas en la formación de la fuerza de trabajo con educación superior en el Gran Buenos Aires (GBA)/Región Metropolitana Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires más 24 partidos del Gran Buenos Aires), entre 2001 y 2019: “La formación de la fuerza de trabajo y la educación superior en el Gran Buenos Aires: tendencias y políticas (2001-2019)”, radicado en el Departamento de Educación de la UNLu. Dirección: Laura Rodríguez. Codirección: M. Betania Oreja Cerruti (Proyectos de Investigación articulados con Centros de Investigación, Docencia y Extensión de la UNLu y/o Centros Regionales, Delegación y Sede CABA– año 2021).

<sup>4</sup> En el proceso de sistematización de las producciones identificamos varias líneas de trabajo, diferenciadas por el recorte del problema y el foco de interés: (a) centradas en las formas de la expansión (masificación, diversificación / diferenciación); (b) centradas en sus efectos (desigualdad / estratificación social); (c) como efecto de lógicas inherentes al propio sistema educativo; y (d) centradas en la especificación de factores impulsores generales (Rodríguez y Oreja Cerruti, 2025).

A diferencia de sistematizaciones que repasan las principales hipótesis sobre el papel de la educación superior en la sociedad contemporánea, señalando el carácter ambiguo, incompleto o controversial de sus hallazgos, sin ahondar en sus supuestos teóricos (Badry y Willoughby, 2016) o de otras que las retoman, sea para proponer una selección alternativa de factores (Windolf, 2018 [1998] (Wright y Horta, 2018) o un factor primario común (Marginson, 2018), nos interesa iniciar una discusión sobre los supuestos teóricos que comparten así como señalar lo que entendemos son sus limitaciones para la comprensión de los procesos estudiados, desde un enfoque que procura superar análisis fragmentarios sobre la sociedad. Partiendo de los desarrollos de Marx (1976 [1885]) respecto del modo en que la búsqueda de valorización del capital transforma los procesos de trabajo y, con ello, a la propia clase trabajadora, se estudia la ES como parte de la formación de la fuerza de trabajo y de la conformación de subjetividades productivas (Iñigo Carrera, 2013), (Hirsch y Iñigo, 2005), asumidas como tareas del Estado capitalista (Altvater, 1976; Blanke et al., 1978; Müller y Neusüss, 1978; Holloway y Picciotto (Eds), 1978; Bonefeld y Holloway (Comps.), 1994).

### **Estudios comparados sobre los factores que impulsan la expansión de la educación superior**

La expansión de la ES se constituyó en objeto de estudio a fines de los años 60, consolidándose lentamente como un verdadero programa global de investigación, dentro de un campo inherentemente multidisciplinar con teorías y herramientas de diversas disciplinas (sociología, economía, ciencia política). Tuvo un desarrollo fragmentado (Tight, 2014; Labraña, 2022) en dos grandes conjuntos: por un lado, estudios predominantemente descriptivos de carácter nacional, regional o mundial referidos a los patrones de crecimiento de la matrícula y la graduación según tipo de estudiantes, instituciones, modalidades, programas formativos y disciplinas; por el otro, estudios con pretensiones explicativas y construcción teórica, guiada, entre otras, por la pregunta sobre las causas determinantes de la expansión.

Inicialmente tributarios de los debates teóricos sobre las causas que impulsaban la expansión de la escolarización en la sociedad contemporánea, estos trabajos hicieron base en supuestos convencionales que concebían a la expansión como parte de la modernización social y la mejora del nivel de vida, del consumo de bienes –incluida la educación–, apalancada por la inversión estatal. Para ilustrar el punto de partida de la discusión puede tomarse como ejemplo los análisis publicados a principios de los 70, que coincidían en que el “factor determinante” –principal o de mayor gravitación– del crecimiento de la matrícula, en las universidades europeas, era la tasa de graduación en el nivel medio (que todavía se mantenía debajo del 50% en la mayoría de los países). No se distinguía el efecto de variables internas a la propia ES como, por ejemplo, el crecimiento del gasto (totalmente independiente de las tasas de matriculación), medidas de apertura del ingreso o de diversificación institucional y de la oferta. El crecimiento había sido similar en el circuito vocacional-técnico y en el universitario, y este último seguía siendo el dominante. Tampoco encontraron que incidiera en la expansión la introducción de sistemas de becas, más relevantes en términos de diversificación de la extracción social de los estudiantes. El crecimiento tenía una “naturaleza en apariencia arbitraria”, un “alto grado de ‘espontaneidad’ o ‘autonomía’”, expresado también en el aumento de la matrícula en las disciplinas de humanidades y ciencias sociales, a pesar de políticas específicas que, desde los 50, buscaban estimular el desarrollo de las ciencias básicas y aplicadas. En suma, “el sistema parecía haber mostrado cierto grado de resistencia a los incentivos políticos” y detrás de los patrones de crecimiento, “se encontraban fuerzas más profundas que arraigaban en las estructuras educacionales establecidas y en las actitudes y deficiencias sociales” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], February 1971, p. 14-15).

Diversas líneas teóricas fueron aportando hipótesis que otorgaban preeminencia a ciertos procesos por sobre otros, delimitados como factores. Así, por ejemplo, y sin pretensión de exhaustividad, las teorías del desarrollo técnico y del capital humano señalaban el efecto derivado del incremento de la demanda de trabajadores calificados en el mercado laboral y de los niveles de educación impulsado por mayores tasas de retorno individual (Becker, 1983; Schultz, 1985); las teorías del *signaling* o *screening* (Dore, 1983) apuntaban al creciente valor de los títulos en la selección de trabajadores mientras que la teoría del credencialismo (Collins, 1989) a la competencia por los puestos de trabajo y ascenso de *status*. Para las teorías del sistema mundial de filiación neoinstitucionalista, la expansión educativa anclaba en la difusión global de modelos socioculturales o políticos que resaltaban el valor de la educación para la mejora social o individual (Meyer et al., 1979). Las teorías sistemáticas (Archer, 1982; Green et al., 1990), específicamente interesadas en generar una teoría sobre el origen, características y evolución de los sistemas educativos, discutían con muchas de las teorías mencionadas, precisando propiedades estructurales y contingentes que impulsaban el crecimiento de los sistemas en general.

Paulatinamente las investigaciones fueron ganando especificidad respecto de las particularidades de la expansión de la ES, inicialmente sólo del sector universitario y, posteriormente, de todo el nivel postsecundario. El aumento de su número y diversidad es notable a partir de los años 90.

Tempranamente, queda establecida una serie de supuestos sobre los procesos que estimulan la expansión, sus consecuencias y probables tendencias futuras. Llama la atención que, desde 1970, distintos enfoques teóricos-metodológicos profundizan el análisis de forma cada vez más sofisticada, ya sea estudiando casos nacionales o estudios comparados con marcos temporales y espaciales cada vez más amplios, pero sin apartarse demasiado de aquella “lista original de factores”. El estudio de Meyer *et al* (1979) sobre la expansión global de los sistemas educativos entre 1950 y 1970, se constituyó en el punto de partida del diálogo entre investigaciones. Interesados en establecer cómo incidían en el crecimiento de la matrícula diversos factores nacionales –el grado de desarrollo económico, modernización social y política, nivel de autoridad y poder estatal, grado de heterogeneidad social y carácter del Estado-nación-, analizaron un amplio panel de países a partir de complejas elaboraciones estadísticas. Concluyeron que las propiedades particulares de los Estados nacionales no afectaban sustantivamente la expansión educativa por encima o más allá de lo que denominaron una *dinámica autogenerada* y que sus efectos eran irrelevantes, al menos para el período estudiado (Meyer y Hannan, Eds., 1979).

Las investigaciones sobre la ES adoptaron, además, las categorías introducidas por Martin Trow (1973) para analizar la evolución del nivel universitario en USA: desde una educación superior de élite a otra “de masas” y, luego, a otra de “acceso universal”, según las tasas de escolarización superior alcanzadas (5%, 15% y 50% respectivamente). La literatura especializada continuó referenciando estas fases en los estudios mundiales o nacionales, sea para convalidarlas o reformularlas.

En 2005, Schofer y Meyer señalaron que los estudios sobre la expansión mundial de la ES en el siglo XX no se habían interesado en discutir sus causas, sino en analizar casos políticos nacionales y en elaborar tipologías de sistemas de ES. Sin embargo, aún no se habían podido establecer consistentemente características nacionales que afectaran la tasa de crecimiento. Las tres familias de explicaciones que identifican –funcionalistas, neoinstitucionales y del conflicto/competencia- ofrecían argumentos insuficientes y no lograban mostrar empíricamente de manera consistente los efectos de los factores propuestos: el desarrollo económico, la industrialización o las demandas del mercado de empleo (funcionalistas), los cambios ideológicos y culturales (neoinstitucionalistas), o la competencia por estatus y la inflación de títulos (teóricos del conflicto / competencia) (Schofer y Meyer, 2005).

A partir de un set de datos para un período largo (1900 a 2000), aplicaron un análisis de regresión por seis paneles regionales –uno de ellos, América Central y del Sur- con el que testearon diversas variables independientes, para establecer la fuente de las variaciones entre países en las tasas netas de matrícula de ES cada 10.000 hab. [ISCED 5 / 6, excluyendo programas técnico-vocacionales post-secundarios]. Concluyeron que la expansión había sido más rápida en países con altas tasas de escolarización secundaria y en los más abiertos a las redes de política global y más lenta en países con sociedades étnica o lingüísticamente más diversas (los grupos aventajados cerraban el ingreso) y con sistemas educativos más centralizados (los gobiernos controlaban la expansión). El grado de desarrollo económico tenía un efecto positivo en la matriculación recién a partir de la segunda mitad del siglo XX, fortaleciendo las hipótesis neoinstitucionalistas sobre el efecto de la modernización social.

Atendiendo a la expansión post 90 y en el marco de debates sobre las tendencias a la diversificación y segmentación del nivel, otros autores postularon el inicio de una fase expansiva con amplias diferencias entre países (p.ej. Corea, con tasas de matrícula terciaria de más del 90% o Alemania, con el 50%). Para captar esta situación heterogénea propusieron distinguir entre dos tipos de sistemas de ES, “masificados” y “post-masificados”, dejando de lado el concepto de “acceso universal”, caracterizado por una población estudiantil con menores competencias y un ahondamiento de la grieta entre docencia e investigación (Shin y Teichler, 2014). En una misma línea, S. Marginson propuso no hablar de sistemas de ES “universales”, no sólo porque no se alcanzaban tasas del 100%, sino también porque reflejaba una “cierta complacencia [a principios de los 70] con sistemas de educación superior en los que las mujeres, estudiantes de familias pobres y de familias no blancas estaban sustantivamente infrarrepresentados” (Marginson, 2018, p. 5). Como alternativa, acuñó la categoría de “sistemas de ES de alta participación” (SAP). Según datos del BM, en 2013 había 56 SAP con una tasa bruta de matrícula del 50% o más. Incluso cinco de los países con sistemas de más baja tasa bruta relativa entraban en el grupo de sistemas de ES de masas de Trow (Cantwell et al., Eds, 2018).

Marginson discutió las “teorías y narrativas” sobre el factor que “impulsa la irresistible y omnipresente tendencia a la expansión educativa” (Marginson, 2018, p. 22): señaló que ofrecían un modelo universal de desarrollo en el que se perdían las particularidades de “lo local, la agencia y por ello la diversidad” (ídem, p. 23). No obstante, compartía con Trow la importancia de las aspiraciones familiares como el fundamento micro de la alta participación, por encima de las tendencias del mercado laboral o la economía.

Las explicaciones que resaltaban el papel de las políticas estatales como motores del crecimiento, tendían a subestimar el efecto de la “demanda individual agregada” y no podían explicar que el desarrollo de SAP se daba en países con diversos tipos e intensidades de intervenciones estatales que variaban, además, según el estadio del SAP. Para Marginson, tendían a sobrevalorar la retórica de la competitividad global, confundiéndola con un factor determinante. Las “narrativas sobre el desarrollo económico”, por su parte, no podían establecer más que una “asociación modesta” con diversas variables económicas, como las tasas de retorno diferenciales de la teoría del capital humano, el crecimiento económico, o los cambios en la demanda de trabajadores con mayores calificaciones y/o cambios en la estructura productiva. Diversos estudios comparados entre países no lograban determinar, salvo casos excepcionales, la necesaria presencia de estos factores para el crecimiento de la ES; la relación causal podía ser incluso inversa, mutua o implicar la participación de un tercer factor o complejo de factores. En todo caso, el desarrollo económico parecía favorecer el crecimiento de la ES a partir de cierto “umbral” de riqueza y con cierto grado de desarrollo de la industria y los servicios públicos y privados, pero en proporciones muy variables según países. Finalmente, la teoría del credencialismo enfatizaba en muchos casos la agencia de las instituciones educativas a expensas de la de los individuos, familias y empleadores, sobreestimando el papel “asignador” del título. Por el contrario, el nivel de urbanización y el crecimiento de las clases medias era un factor asociado moderadamente con el crecimiento de los SES, con excepción de solo tres países “en desarrollo”. En suma, si bien ninguna “narrativa” podía excluirse en la explicación de los SAP, ninguna era suficiente como causa universal ni constituyía “una fuerza motora suficiente”. Estaban “atrapadas del lado de la estructura” y no atendían al motor más importante: la agencia humana, el deseo de mejora individual / familiar. Marginson encuentra en la demanda social por educación el “motor común de la tendencia mundial hacia SAP” (Marginson, 2018, p. 28).

Investigaciones posteriores orientaron la búsqueda de factores determinantes a partir de supuestos *a priori*/provenientes de teorías / modelos específicos. Vincularon, por ejemplo, las particularidades de la expansión –“patrones de educación y de políticas de educación superior”- con los tipos de régimenes de bienestar de Esping-Andersen (Pechar y Andres, 2011), con los “regímenes de producción” / “variedades de capitalismos” (VdC), teoría inicialmente elaborada por P. Hall y D. Soskice (2004) y luego reelaborada por B. Ross Schneider (2009, citado por Andres y Pechar, 2013) o con los “sistemas de formación de habilidades (*skills*)” (Power y Solga, 2010; Van Santen, 2014; Durazzi, 2018; Bogliaccini y Madariaga, 2020).

Referenciada en el campo de la economía política comparada, con enfoque institucionalista, la teoría VdC buscó comprender los resultados en la provisión de trabajadores calificados de diferentes políticas de formación de habilidades en la educación formal de diversas economías de mercado, originalmente de los países denominados centrales (Busemeyer y Trampusch, 2012). Identifica “modelos de coordinación” entre actores en tres esferas institucionales: los sistemas de producción de habilidades (inicialmente la formación técnico-profesional de la secundaria superior, pero luego todo el sistema de educación superior), los mercados de trabajo y las empresas. Reconoce dos modelos: *economías de mercado liberales* (p.ej. USA) y *coordinadas* (p.ej. Alemania), con sus particulares patrones de regulaciones complementarias entre esferas. En 2009, Ben Ross Schneider amplió la tipología para incluir países de América Latina como *economías de mercado jerárquicas*. Estos enfoques intentaron explicar la débil correlación –planteada por otras investigaciones- entre expansión del nivel superior y el desempeño económico, al hacerla descansar en las ventajas comparativas de cada tipo de régimen (Andres y Pechar, 2013). Señalan, por ejemplo, que en los países “avanzados” existen sistemas de ES relativamente menos expandidos, por la presencia de un importante circuito de formación técnico-profesional (como el caso del sistema dual alemán). Frente a la creciente importancia de los “tipos de conocimiento más genéricos y abstractos” en las “sociedades postindustriales” o “economías del conocimiento”, los sistemas de formación de habilidades mostraban un “giro hacia la ‘unificación’ de la formación técnico-profesional y la superior universitaria, con su correlato en la activación de un ciclo expansivo” (Andres y Pechar, 2013, p. 253).

### Aportes de las investigaciones y discusión sobre sus supuestos

Las investigaciones reseñadas describen las formas bajo las cuales se expandieron los sistemas de ES nacionales y los niveles de calificación de la población adulta. Las aristas en las que se detienen permiten avanzar en la

compresión de la expansión de la educación superior, desde su forma más general hasta los procesos más específicos en diversos países, tipos de instituciones y momentos históricos. Formulan interrogantes relevantes sobre la relación de la educación superior con el mercado de empleo, la demanda de formación específica, la competencia por los puestos de trabajo, los procesos de industrialización, modernización y urbanización, la democratización, la ampliación de derechos y la expresión de demandas de diversos grupos sociales; también estudiaron las políticas desarrolladas por los Estados nacionales y las orientaciones de las propias instituciones. Sus aportes permiten expandir las preguntas que guían los trabajos sobre la ES en Argentina, predominantemente centrados en la descripción de la expansión y su relación con políticas gubernamentales e institucionales o con los programas político-sociales que orientaron esas políticas.

Al mismo tiempo, entendemos que una limitación sustantiva de los antecedentes relevados es que la mayoría descansa en el supuesto de que la realidad social es el resultado de una suma de factores, a partir de los cuales se definen variables que se ponen en relación. El análisis suele basarse en una operatoria previa de escisión de las relaciones sociales en esferas a las cuales se les atribuye relativa independencia, con mayor o menor peso de “lo político”, “lo económico”, “lo ideológico”, según el caso, o como una suma equivalente donde todo determina todo por igual o nada determina nada (Hirsch e Iñigo, 2005). Así, por ejemplo, la modernización social y la mejora del nivel de vida aparecen separadas de los cambios en los procesos de trabajo y la demanda de calificaciones o las aspiraciones de los sujetos desvinculadas de las dinámicas del mercado de empleo, desde análisis fragmentarios que limitan la comprensión de esos procesos.

Al no encontrar un “factor determinante” de la expansión, algunos investigadores la explican por una “dinámica autogenerada” por los propios sujetos (Meyer et al, 1979). Los trabajos de corte neoinstitucionalista ponen el foco en la difusión de modelos políticos que resaltan el valor de la educación para la mejora social e individual, pero, en todo caso, no logran explicar por qué en determinado momento histórico estos programas ganan fuerza, abstrandéndolos de los cambios en los procesos de trabajo. Las explicaciones centradas en la dinámica interna del sistema educativo (mayor tasa de graduación en la educación media, políticas de incentivo de los gobiernos para los estudios superiores, etc.), suelen escindirse del movimiento general de la vida social en el capitalismo y, en no pocos casos, la pierden de vista por completo. Las investigaciones que abrevan en los debates sobre el incremento de la demanda de trabajadores calificados, la competencia por los puestos de trabajo y el credencialismo, dan un paso más, formulando preguntas en torno a la necesidad de ciertos atributos de, al menos, una fracción de la clase trabajadora. Sin embargo, la propia teoría de la que parten termina poniendo obstáculos para la comprensión del fenómeno, como el caso de la teoría del capital humano con sus supuestos respecto del trabajo, la educación y la sociedad propios de la teoría neoclásica.

La fragmentación en el análisis y la focalización en determinados aspectos por sobre otros, derivó en debates sobre el énfasis otorgado a los procesos estructurales en desmedro de las características locales y la agencia de los sujetos como, por ejemplo, las observaciones de Marginson (2018) a los trabajos de Trow (1973) y Schofer y Meyer (2005). Afirmado en un individualismo metodológico, Marginson critica los análisis a los que caracteriza como “atrapados del lado de la estructura” y coloca la agencia humana, la demanda social, como motor de la expansión como si esa agencia o demanda fueran producto de una conciencia individual abstractamente libre, sin determinación alguna de las relaciones sociales en el capitalismo. Desde nuestro punto de vista, su crítica se basa en escisiones arbitrarias como, por ejemplo, entre las aspiraciones familiares y las tendencias del mercado laboral. Cabe interrogarse, entonces, cómo se constituye esa agencia y demanda social, por qué asume unas formas y no otras y a qué responde.

En varias de las investigaciones analizadas subyace, además, una suerte de búsqueda por encontrar una relación perfecta entre variables, sin contradicciones. En algunos casos, esto lleva a no poder explicar el fenómeno que se estudia y a plantear límites respecto de la intensidad, dirección y regularidad de las asociaciones encontradas en casos atípicos o desviados, en comparación con tipos ideales o supuestos establecidos *a priori* entre variables. Esto se observa especialmente en aquellos trabajos que, a través de la búsqueda de correlaciones, finalizan por no poder explicar por qué la ES crece, se estanca o decrece, en relación lineal con determinada variable; ante la ausencia de una correlación perfecta, algunos llegan a la conclusión de que el crecimiento de la matrícula tiene una naturaleza espontánea o arbitraria.

Sin embargo, la conclusión es, cuanto menos, confusa en tanto resulta de una metodología de investigación limitada para estudiar estos procesos que no permite captar su complejidad. Por ejemplo, en relación con el crecimiento

económico diversas investigaciones han mostrado su papel en la expansión –en términos de los efectos en las condiciones de vida de la población, mayor financiamiento público y privado, demandas específicas de empleo, etc.- pero también se ha señalado que la expansión se sostiene en momentos de recesión e incremento del desempleo –y en algunos casos a un ritmo mayor- dado el interés de los sujetos por contar con mayores acreditaciones frente a la competencia laboral.

La búsqueda por establecer correlaciones está asociada también a los intentos por encontrar patrones entre sociedades distintas. Sobre esto llaman la atención trabajos como el de Marginson, quien plantea la necesidad de investigar cada caso nacional como un proceso particular que puede no responder linealmente a tendencias mundiales muy generales. Así, se parte del supuesto de que las particularidades nacionales pueden entenderse como autónomas de los procesos de acumulación mundial, en una suerte de “nacionalismo metodológico” (Fitzsimons y Starosta, 2018). Asociado a ello, se advierte una preponderancia de trabajos basados en los supuestos del desarrollismo y del papel que este le asigna a la educación para el desarrollo nacional. Sin embargo, la tendencia que empuja a la prosecución de estudios de educación superior, por muy distintos que sean los casos nacionales y sus particularidades, no puede comprenderse si se la separa de las características generales del capitalismo a nivel mundial, del papel de cada país en la división internacional del trabajo y de las necesidades de formación de trabajadores con ciertas cualificaciones; procesos que se expresan, de manera no lineal, en las decisiones políticas, institucionales y en “las aspiraciones individuales”. A partir de esta afirmación, nos interesa plantear los nudos centrales de un análisis que entendemos superador.

### **Comprender la expansión en la unidad de las relaciones sociales**

Un primer punto de partida, muy general, que guía nuestro análisis es reconocer el papel de la educación en la formación de la fuerza de trabajo. No nos referimos a la formación para un trabajo técnico ni específico, sino a los conocimientos generales, aptitudes, disposiciones morales, etc., que el capitalismo ha requerido por parte de la clase trabajadora, es decir, a la necesidad de contar con una fuerza de trabajo con determinados atributos productivos (Fernández Enguita, 1985; Hirsch e Iñigo, 2005; Iñigo Carrera, 2013). Desde las primeras fases de la industrialización a hoy, esas necesidades de formación se han ido modificando y diferenciando, en virtud de la producción de plusvalía relativa, mediante continuos cambios en los procesos técnicos y de la organización del trabajo. Ello dio lugar a procesos de fragmentación y diferenciación de las condiciones de existencia de la propia clase obrera, con características específicas en cada ámbito nacional. El Estado, en tanto representante del capital total (Müller y Neusüss, 1978), cumple un papel determinante en la producción de la fuerza de trabajo en condiciones para su explotación y, particularmente, en su formación (Offe y Lenhardt, 1984 [1977]; Rodríguez Guerra, 2013).

En la ES, la formación general de los niveles primario y secundario da lugar a la especialización (aunque también en ella se continúan promoviendo y fortaleciendo atributos generales, tal como ha sido señalado por diversas investigaciones). Así, la expansión de la ES está determinada<sup>5</sup> por la necesidad de producir una fuerza de trabajo con los atributos productivos necesarios para desarrollar tareas, en distintas áreas de la vida social, cuya complejidad requiere de un período más prolongado y especializado de formación.

Cuando la expansión de la ES se explica como efecto del desarrollo interno del sistema educativo y de la presión de los graduados del nivel medio, o bien como resultado de la agencia individual o institucional, esos procesos son abstraídos de las necesidades que surgen de la forma en que se organiza la producción y el consumo en el capitalismo.

Ahora bien, en el modo de producción capitalista no existe unidad directa entre producción y consumo. La organización general de la producción social tiene un carácter indirecto, sin que alguien asigne qué, quién, cómo y cuánto debe producir, sino que se produce mediante el cambio de mercancías hechas de manera privada e independiente (Iñigo Carrera, 2013). Esto lleva a desequilibrios entre la producción y la necesidad social solvente a la que se responde. Tampoco existe unidad directa entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, es decir, no existe una planificación ajustada de las necesidades de fuerza de trabajo en cada rama y sector, sino que ello

<sup>5</sup> Lejos del estructuralismo, el reconocimiento de las determinaciones no implica un planteo “economicista” que niega la acción humana sino, muy por el contrario, analizar las formas en que esa acción se realiza como existencia de la unidad inescindible del movimiento de la totalidad social (Pérez Soto, 2008; Iñigo Carrera, 2012).

también se resuelve de forma indirecta, en el mercado, produciendo al mismo tiempo población obrera sobrante para las necesidades del capital. Es decir, por el modo en que se organiza la vida social en el capitalismo, “nada garantiza en lo inmediato una correspondencia exacta entre el tipo de fuerza de trabajo disponible —en cuanto a sus atributos— y las necesidades de su utilización productiva para la valorización del capital” (Weksler, 2020, p.9).

Esos desajustes entre la demanda empleo y los estudiantes y graduados efectivos en las distintas disciplinas son interpretados por parte de las investigaciones reseñadas, como la existencia de una plena autonomía de la formación superior respecto de la economía; también llevaron a la formulación de hipótesis que ponen el foco en la agencia individual por sobre la “estructura social”. Son esos desajustes, también, los que dieron lugar a debates respecto de la “sobreeducación”, en momentos específicos en los que se expresaron con mayor notoriedad (Weksler, 2020).

De hecho, el modo en que se resuelve la necesidad de fuerza de trabajo con diversas calificaciones y grados de educación superior se resuelve, en cada país, más de forma descoordinada que su contrario –aunque con distintos grados de “descoordinación” según las características nacionales-. Una expresión paradigmática es, por caso, la caracterización de B. Clark para la ES de Estados Unidos a mediados de los 70: gran tamaño, control disperso, formatos institucionales diversificados y diferenciados, sistemas de elección de materias por los estudiantes y una alta movilidad de los académicos, no son resultado de una planificación general, sino de un “ajuste espontáneo en los mil y un segmentos que componen la complejidad organizada de la educación superior moderna” (Clark, 1976, pág. 37).

En relación con la acción del Estado y las investigaciones que explican la expansión por el efecto de las políticas gubernamentales, en la mayor parte de los casos subyace el supuesto de que estas responden a la mera voluntad de quienes las llevan adelante o que expresan la presión de grupos sociales, abstrayendo tanto a los programas políticos como a las luchas sociales –que efectivamente se desarrollan- de las necesidades derivadas del proceso de organización de la vida social. Como parte de una tradición que en Argentina es dominante, en la mayor parte de los casos se trata de investigaciones fundamentadas en la noción de la autonomía relativa del Estado, heredada de L. Althusser y N. Poulantzas, aunque muchas veces no se explice. Sin embargo, en el modo de producción capitalista no existe una escisión entre Estado y mercado, entre política y economía, sino que las relaciones político-jurídicas tienen un contenido material (Marx, 1976 [1885]; Müller & Neusüsβ, 1978; Iñigo Carrera, 2012). Es claro que el Estado y las propias instituciones realizan acciones que impactan en la expansión –mediante, por ejemplo, la ampliación de la oferta académica y la diversificación institucional, el establecimiento de carreras prioritarias, políticas de financiamiento, becas, políticas de apoyo al estudiantado, etc. Los trabajos que estudian esas políticas, su desarrollo, logros y limitaciones, constituyen un valioso aporte tanto para el avance del campo de estudios de la ES como para la acción concreta de las instituciones. Lo que señalamos como limitación es que se pierda de vista que esas políticas o las luchas democráticas y las demandas de grupos específicos, queden abstraídas de la unidad de las relaciones sociales en el capital; como si la acción estatal o el reclamo por el derecho a la educación superior no fueran, al mismo tiempo, la forma que adquiere la realización de mejores condiciones para la venta de la fuerza de trabajo o la satisfacción de la necesidad de contar con trabajadores con determinados conocimientos, aptitudes y habilidades para la resolución de tareas y demandas que surgen de la forma en que se realiza la vida social en el capitalismo.

Finalmente, considerando que el modo de producción capitalista es mundial y toma formas específicas en cada ámbito nacional (Iñigo Carrera, 2013), resulta inconducente tanto descuidar las formas nacionales como conferirles una autonomía respecto de los procesos globales. El crecimiento de la matrícula y de la graduación de la ES constituye un fenómeno claramente mundial, aunque, como es sabido, tuvo inicios y ritmos distintos por región y grupos de países. En tanto los cambios en los procesos de trabajo se expanden a nivel global –de forma diversa en cada país, según su papel en la división internacional del trabajo– la fuerza de trabajo se ve afectada mundialmente, aunque no de forma homogénea sino a través de procesos de fuerte diferenciación.

La expansión de la matrícula en un país determinado no puede comprenderse separada de esos procesos mundiales. El proceso de valorización del capital toma formas específicas en cada país y ello determina distintos niveles de industrialización, de desarrollo del mercado interno y del tipo de mercancías que se exportan. En consecuencia, si bien existen patrones mundiales de expansión de la matrícula, también existen especificidades. En los últimos años esto toma una mayor complejidad ya que a la migración de trabajadores con educación superior completa o incompleta –que dio lugar a los fenómenos conocidos como “fuga de cerebros” - se añade la aceleración

del *home office* con la intensificación del uso de fuerza de trabajo formada en determinado Estado por capitales de otros países, sin necesidad de migración.

### Reflexiones finales

A lo largo del trabajo hemos reseñado una serie de investigaciones que formularon preguntas variadas y ambiciosas respecto de la expansión de la ES. Su análisis nos ha permitido avanzar en otras preguntas y reflexionar sobre el modo en que se concibe a la sociedad, el Estado y la educación en general, en las investigaciones del campo disciplinar. La focalización fragmentada en ciertos aspectos de la realidad social, la búsqueda de patrones en relación con supuestos a priori y de correlaciones de variables, en muchos casos ha llevado a conclusiones limitadas en tanto se termina perdiendo la unidad de las relaciones y las formas más simples que toman en el modo de producción capitalista.

La reseña crítica de esos trabajos forma parte de una búsqueda por problematizar sus supuestos implícitos sobre la sociedad y la educación de manera de aportar a la comprensión de la expansión de la educación superior a nivel mundial y nacional. En ese sentido, se intentó contribuir a la reflexión teórico y epistemológica sobre los supuestos de las investigaciones empíricas.

Los desarrollos de Marx brindan herramientas metodológicas potentes para superar los análisis que parten de enfoques fragmentarios sobre la realidad y que terminan abstrayendo el papel de la ES respecto de las formas en que se produce y se organiza la vida en el capitalismo. En ese sentido, permiten clarificar lo que en algunas de las investigaciones reseñadas aparecen como contradicciones o falta de correlación “entre factores”. En un modo de producción cuyo fin es la valorización del valor, el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad ha demandado trabajadores con formación específica en grado creciente, con los procesos de diferenciación entre países y en cada uno de ellos que las investigaciones describen. A partir de allí se abren interrogantes respecto, por ejemplo, del papel de un país determinado en la división internacional del trabajo y sus necesidades específicas de formación, así como de los procesos sociales y políticos que les dan impulso.

Excede el objetivo de este texto realizar un recorrido por las profundas discusiones teórico-políticas que se han desarrollado en el campo del marxismo en general y en los estudios sobre educación en particular. En verdad, las discusiones esbozadas nos llevan a reflexionar sobre las grandes cuestiones de las ciencias sociales: la relación entre agencia/estructura, relaciones político-jurídicas/relaciones económicas, lo nacional/lo mundial. Avanzar en la problematización de supuestos dados respecto de esas grandes cuestiones constituye un punto de partida que contribuirá a la comprensión de los procesos de expansión de la ES.

### Referencias bibliográficas

- Altvater, E. (1976). *Estado y capitalismo: Notas sobre algunos problemas de intervención estatal*. Cuadernos Políticos, 9, 9–30. <https://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.9/CP.9.3.ElmarAltvater.pdf>
- Andres, L., & Pechar, H. (2013). Participation patterns in higher education: A comparative welfare and production régime perspective. *European Journal of Education*, 48(2), 247–261. <https://doi.org/10.1111/ejed.12028>
- Archer, M. (1982). Introduction: Theorizing about the expansion of educational systems. En M. Archer (Ed.), *The sociology of educational expansion: Take-off, growth and inflation in educational systems* (pp. 3–64). SAGE.
- Badry, F., & Willoughby, J. (2016). The global expansion of higher education: Alternative perspectives. En *Higher education revolutions in the Gulf: Globalization and institutional viability* (pp. 12–27). Routledge.
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Alianza Editorial.
- Blanke, B., Jürgens, U., & Kastendiek, H. (1978). On the current Marxist discussion on the analysis of form and function of the bourgeois state. En J. Holloway & S. Picciotto (Eds.), *State and capital: A Marxist debate* (pp. 108–147). Edward Arnold Publishers.

- Bogliaccini, J. A., & Madariaga, A. (2020). Varieties of skills profiles in Latin America: A reassessment of the hierarchical model of capitalism. *Journal of Latin American Studies*, 1–31. <https://doi.org/10.1017/S0022216X20000322>
- Bonefeld, W., & Holloway, J. (Comps.). (1994). *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el capital.* CAMBIO XXI.
- Busemeyer, M., & Trampusch, C. (2012). The comparative political economy of collective skill formation. En M. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The political economy of collective skill formation* (pp. 3–38). Oxford University Press.
- Cantwell, B., Marginson, S., & Smolentseva, A. (Eds.). (2018). *High participation systems of higher education.* Oxford University Press.
- Chiroleu, A. (2012). Expansión y privatización creciente de la educación superior universitaria en Argentina: ¿Cambios en la oferta y/o en la demanda? *VII Jornadas de Sociología de la UNLP.* <https://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Chiroleu.pdf>
- Clark, B. R. (1976). The benefits of disorder. *Change*, 8(9), 31–37. <https://www.jstor.org/stable/40162661>
- Collins, R. (1989). *La sociedad credencialista: Sociología histórica de la educación y de la estratificación.* Akal.
- Davini, M. C. (2015 [2005]). *Estudio de la calidad y cantidad de oferta de la formación docente, investigación y capacitación en la Argentina: Informe final.* Ministerio de Educación de la Nación.
- Dirié, C. (2002). *Mapa de la oferta de la educación superior argentina 2000.* Ministerio de Educación – Secretaría de Políticas Universitarias.
- Dore, R. P. (1983). *La fiebre de los diplomas.* Fondo de Cultura Económica.
- Durazzi, N. (2018). *The political economy of high skills: Higher education in knowledge societies* (Tesis de Doctorado). London School of Economics. [https://etheses.lse.ac.uk/3818/1/Durazzi\\_political-economy-of-high.pdf](https://etheses.lse.ac.uk/3818/1/Durazzi_political-economy-of-high.pdf)
- Fernández Enguita, M. (1985). *Trabajo, escuela e ideología.* Akal.
- Fernández Lamarra, N. (Dir.). (2018). *La educación superior universitaria argentina: Situación actual en el contexto regional.* UNTREF.
- Fitzsimons, A. L., & Starosta, G. (2018). Global capital, uneven development and national differences: Critical reflections on accumulation in Latin America. *Capital & Class*, 42(1), 109–132. <https://doi.org/10.1177/0309816817692126>
- Fröbel, F., Heinrichs, J., & Kreye, O. (1980). *La nueva división internacional del trabajo.* Siglo XXI Editores.
- García de Fanelli, A. M. (2015a). La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. *Propuesta Educativa*, 1(43), 17–31. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403041714004>
- García de Fanelli, A. M. (2015b). Acceder a la universidad y graduarse: Argentina en el contexto internacional. *Pensamiento Universitario*, 17(17), 7–18.
- García de Fanelli, A. M., & Balán, J. (1994). *Expansión de la oferta universitaria: Nuevas instituciones, nuevos programas.* CEDES. [https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3409/1/Doc\\_c106.pdf](https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3409/1/Doc_c106.pdf)
- Giuliodori, R. F., & Mychaszula, S. M. (1998). La enseñanza de nivel superior no universitario de formación técnico-profesional: Un análisis cuantitativo. En J. A. Delfino, H. R. Gertel, & V. Sigal (Eds.), *La educación superior técnica no universitaria* (pp. 199–240). Ministerio de Cultura y Educación.
- Green, T., Ericson, D., & Seidman, R. (1990). *Predicting the behavior of the educational system.* Syracuse University Press.

Hall, P., & Soskice, P. (Eds.). (2004). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.

Hirsch, M., & Iñigo, L. (2005). La formación del sistema educativo argentino: ¿Producción de fuerza de trabajo vs. producción de ciudadanos? *7º Congreso Nacional sobre Estudios del Trabajo*. <https://aset.org.ar/congresos-anteriores/7/pdf/11015.pdf>

Holloway, J., & Picciotto, S. (Eds.). (1978). *State and capital: A Marxist debate*. Edward Arnold Publishers.

Instituto Nacional de Educación Tecnológica. (2016). *Demandas de capacidades 2020*. Ministerio de Educación.

Iñigo Carrera, J. (2012). El capital: Determinación económica y subjetividad política. *Crítica Jurídica*, 12, 51–69. <https://doi.org/10.22201/ceiich.01883968p.2012.34.35478>

Iñigo Carrera, J. (2013). *El capital: Razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Imago Mundi.

Krotsch, P., & Atairo, D. (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. IIPE-UNESCO.

Labraña, J. (2022). La teoría de los sistemas sociales y el campo de estudios en educación superior. *Cinta de Moebio*, 74, 51–64.

Marginson, S. (2018). High participation systems of higher education. En B. Cantwell, S. Marginson, & A. Smolentseva (Eds.), *High participation systems of higher education* (pp. 3–38). Oxford University Press.

Marquina, M., & Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? Propuesta Educativa, 24(43), 7–16.

Marx, K. (1976 [1885]). *El capital* (Vols. 1–3). Siglo XXI Editores.

Mendonça, M. (2019). Expansión y diversificación en la educación superior argentina del siglo XX. *Debate Universitario*, 7(14), 9–23. <https://doi.org/10.59471/debate201978>

Mendonça, M., & Pérez Trento, N. (2020). El devenir del sistema universitario público en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(49). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4914>

Meyer, J., & Hannan, M. T. (Eds.). (1979). *National development and the world system*. University of Chicago Press.

Meyer, J., Ramirez, F. O., Robinson, R., & Boli-Bennett, J. (1979). The world educational revolution, 1950–70. En J. W. Meyer & M. T. Hannan (Eds.), *National development and the world system* (pp. 37–84). University of Chicago Press.

Müller, W., & Neuß, C. (1978). The “welfare state illusion” and the contradiction between wage labour and capital. En J. Holloway & S. Picciotto (Eds.), *State and capital* (pp. 32–39). Edward Arnold Publishers.

OECD. (1971, February). *Policy implications of the growth in higher education*. *The OECD Observer*, 50, 13–18.

Offe, C., & Lenhardt, G. (1984 [1977]). Social policy and the theory of the State. En C. Offe & J. Keane (Eds.), *Contradictions of the welfare state* (pp. 88–118). Hutchinson & Co.

Pérez Soto, C. (2008). *Desde Hegel: Para una crítica radical de las ciencias sociales*. Ítaca.

Pechar, H., & Andres, L. (2011). Higher education policies and welfare regimes. *Higher Education Policy*, 24(1), 25–52. <https://doi.org/10.1057/hep.2010.24>

Power, J. J., & Solga, H. (2010). Analyzing the nexus of higher education and vocational training in Europe. *Studies in Higher Education*, 35(6), 705–721. <https://doi.org/10.1080/03075070903295829>

Rodríguez, L., & Oreja Cerruti, M. B. (2025). *La formación de la fuerza de trabajo y la educación superior en el Gran Buenos Aires (2001–2019)*. Universidad Nacional de Luján.

Rodríguez Guerra, J. (2013). *Orden liberal y malestar social*. Ágora.

Schofer, E., & Meyer, J. W. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review*, 70, 898–920. <https://www.jstor.org/stable/4145399>

Schultz, T. (1985). *Invirtiendo en la gente*. Ariel.

Shin, J. C., & Teichler, U. (2014). The future of the university in the post-massification era. En J. C. Shin & U. Teichler (Eds.), *The future of the post-massified university at the crossroads* (pp. 1–12). Springer.

Sigal, V. (1995). *El acceso a la educación superior*. Ministerio de Cultura y Educación.

Sigal, V., & Freixas, J. (1998). Orientación de la oferta de educación superior técnico profesional no universitaria. En J. A. Delfino et al. (Eds.), *La educación superior técnica no universitaria* (pp. 241–278). Ministerio de Cultura y Educación.

Starosta, G. (2016). Revisiting the new international division of labour thesis. En G. Charnock & G. Starosta (Eds.), *The new international division of labour* (pp. 79–104). Palgrave Macmillan.

Tavela, D., & Catino, M. (2018). *Áreas de vacancia, vinculación, pertinencia y planificación del sistema universitario*. Ministerio de Educación de la Nación.

Tight, M. (2014). Discipline and theory in higher education research. *Research Papers in Education*, 29(1), 93–110. <https://doi.org/10.1080/02671522.2012.729080>

Trombetta, A. (1998). *Alcances y dimensiones de la educación superior no universitaria en la Argentina* (Tesis de Maestría). CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4401>

Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission.

Van Santen, A. (2014). *Varieties of capitalism – Varieties of degrees?* (Tesis Doctoral). Hertie School of Governance.

Weksler, G. (2020). Sobreeducación entre los egresados universitarios argentinos. *Estudios del Trabajo*. <https://ojs.aset.org.ar/revista/article/view/57>

Windolf, P. (2018 [1998]). *Expansion and structural change: Higher education in Germany, the United States and Japan, 1870–1990*. Routledge.

Wright, E., & Horta, H. (2018). Higher education participation in “high income” universal systems. *Asian Education and Development Studies*, 7(2), 184–204.

Fecha de recepción: 15-4-2025

Fecha de aceptación: 6-11-2025

# Políticas públicas orientadas a la planificación estratégica en las universidades nacionales: ¿más o menos autonomía?

Public Policies Aimed at Strategic Planning in National Universities: More or Less Autonomy?

REZNIK, Nicolás<sup>1</sup>, SANTÍN, Silvina<sup>2</sup> y MARQUINA, Mónica<sup>3</sup>

Reznik, N., Santín, S. y Marquina, M. (2025). Políticas públicas orientadas a la planificación estratégica en las universidades nacionales: ¿más o menos autonomía?. *RELAPAE*, (23), pp. 107-122.

## Resumen

El artículo analiza las políticas públicas promovidas en Argentina entre 1995 y 2019 que incentivaron la adopción de prácticas de planificación estratégica en las universidades nacionales. A través de un enfoque cualitativo e interpretativo, que combina análisis documental y entrevistas a informantes clave, se examinan cuatro políticas principales: el FOMEC, el FUNDAR, los Contratos Programa fragmentados y los Contratos Programa Integrales junto con la convocatoria a Planes de Desarrollo Institucional. Se identifican distintas concepciones sobre la planificación, modalidades de implementación, niveles de participación institucional y vínculos con la mejora continua. El análisis revela una evolución desde esquemas de financiamiento competitivo hacia propuestas más dialógicas e integrales, aunque con limitaciones estructurales y discontinuidades. El trabajo sostiene que estas políticas han configurado nuevas relaciones entre el Estado y las universidades, marcadas por tensiones entre la lógica de control estatal y el fortalecimiento de la autonomía institucional. Se concluye que, aunque la planificación estratégica ha sido promovida como herramienta de mejora, su impacto ha dependido del diseño, la participación y la continuidad política. Se plantea la necesidad de consolidar capacidades institucionales y políticas sostenibles para que la planificación no contradiga, sino que refuerce, la autonomía universitaria.

**Palabras Clave:** Planificación universitaria, políticas universitarias, autonomía universitaria.

## Abstract

This article examines public policies implemented in Argentina between 1995 and 2019 that aimed to foster strategic planning practices in national universities. Using a qualitative and interpretive approach, combining document analysis and interviews with key informants, the study focuses on four main policies: FOMEC, FUNDAR, fragmented performance contracts, and comprehensive performance contracts along with the call for Institutional Development Plans. The paper explores different conceptualizations of planning, implementation modalities, levels of institutional participation, and connections to continuous improvement. The findings show an evolution from competitive funding schemes to more dialogic and integrated approaches, although limited by structural constraints and policy discontinuities. The study argues that these policies have reshaped the relationship between the State and universities, generating tensions between state control and the strengthening of institutional autonomy. While strategic planning has been promoted as a tool for institutional improvement, its actual impact has largely depended on policy design, participatory mechanisms, and political continuity. The article concludes by emphasizing the importance of consolidating institutional capacities and sustainable public policies, ensuring that planning processes reinforce rather than undermine university autonomy.

**Keywords:** University planning, higher education policies, university autonomy.

<sup>1</sup> Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / nicoreznik@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-8182-6271>

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Quilmes, Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / mailto:ssantin@unq.edu.ar / <https://orcid.org/0009-0006-0059-5667>

<sup>3</sup> Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / mmarquina@untref.edu.ar / <https://orcid.org/0000-0001-5828-186X>

## Introducción

El presente trabajo expone los resultados de una investigación<sup>4</sup> centrada en el análisis de las políticas públicas de alcance nacional orientadas a fomentar la adopción de prácticas de planificación estratégica en las universidades nacionales argentinas, en el período comprendido entre 1995 y 2019.

En ese marco, el objetivo de este trabajo es presentar un modelo de abordaje para el estudio de las iniciativas estatales previamente mencionadas. A partir de dimensiones analíticas predefinidas, se identifican características específicas de dichas políticas, las que están vinculadas a distintos momentos históricos de implementación.

Partimos de la idea de que las políticas públicas no deben entenderse únicamente como decisiones impuestas verticalmente por el Estado, sino como el resultado de un proceso social que se configura en torno a la aparición, evolución y resolución de problemas que una sociedad, a través del Estado, identifica como relevantes para sostener su orden social (Oszlak y O'Donnell, 1982). Asimismo, las acciones de los actores —en este caso, institucionales— solo pueden interpretarse en el marco de las instituciones a las que pertenecen, ya que estas reglas condicionan su comportamiento al tiempo que son transformadas por ellos (Powell y DiMaggio, 1991).

El análisis de las políticas públicas argentinas orientadas a promover procesos de planificación estratégica permite, en este sentido, indagar en el contexto sociopolítico en el cual esa política de planificación se configura como una herramienta clave en el gobierno y gestión del sistema universitario nacional. Esta perspectiva resulta fundamental para comprender los modos en que se articula una política de planificación estratégica a escala nacional con el ejercicio de la autonomía institucional.

El trabajo se propone, además, identificar continuidades y rupturas en las políticas durante el período analizado, así como las particularidades de cada etapa que han influido en los modelos de gobernanza universitaria. Como resultado de todo ello, se ha desarrollado una periodización e identificación de las principales políticas a estudiar: 1) El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC); 2) el Fondo Universitario de Desarrollo Regional (FUNDAR); 3) Los contratos programa (CP) que denominamos “fragmentados”; y 4) los Contratos Programa Integrales (CPI) junto a la convocatoria a Planes de Desarrollo Institucional (PDI).

Dicho recorrido histórico y analítico permitió considerar los objetivos, características y limitaciones de cada política y la forma en que fomentaron la planificación estratégica en las universidades. Finalmente, se proponen algunas líneas de discusión alrededor de la idea de la convivencia y tensión entre políticas públicas orientadas a la planificación y autonomía, con el fin de proponer la continuidad de estas discusiones en futuros trabajos.

## Aproximaciones teóricas

Según Fernández Lamarra (2006), la planificación como política pública surge en América Latina a fines de la década de 1940 y principios de los años 50, en un contexto de fuerte impulso al desarrollo promovido por organismos como la CEPAL y gobiernos que atribuían al Estado un papel central. Inspirada en modelos desarrollistas y experiencias europeas de reconstrucción, como los planes quinquenales franceses, esta primera etapa del planeamiento asumió un enfoque normativo y centralizado. En el caso de la educación, se consolidó institucionalmente en los años 50 y 60 a partir de iniciativas lideradas por la UNESCO y la OEA, con énfasis en el diagnóstico estadístico y la formulación de metas de expansión, pero con escasa articulación con las políticas generales de gobierno y limitada participación de actores locales.

Sin embargo, hacia mediados de los años 70, comenzaron a evidenciarse las limitaciones de este modelo de planeamiento normativo: planes poco realistas, desarticulados del aparato estatal, escasamente ejecutables y con un marcado énfasis cuantitativo (Fernández Lamarra, 2006). La creciente disociación entre el planeamiento y las políticas efectivas, sumada al contexto de dictaduras militares y reformas neoliberales, debilitó su influencia. En este escenario, emergieron enfoques alternativos, como la perspectiva gerencial de la planificación estratégica, proveniente de organizaciones empresariales, con propuestas de aplicación al ámbito público desde propuestas tecnocráticas (López, 2002). No obstante, desde el enfoque de la planificación estratégica situacional, se propuso una visión más flexible,

<sup>4</sup> Este trabajo se inscribe en el proyecto PICT 2021-1209 denominado “Gobierno y gestión institucional de las funciones sustantivas de las universidades: entre el gerencialismo y el aseguramiento de la calidad”, bajo la dirección de Mónica Marquina y, específicamente, en las tesis doctorales de Nicolás Reznik y Silvina Santín.

contextual y participativa del planeamiento (De Mattos, 1979). Esta nueva perspectiva buscaba vincular estrechamente las decisiones estratégicas con el entorno, reconocer la incertidumbre y promover la planificación como un proceso dinámico de reflexión crítica y acción transformadora.

Adaptando esa vertiente al ámbito de lo público y del gobierno, De Mattos (1979) critica la noción de plan-libro por su rigidez e incapacidad para adecuarse a la realidad latinoamericana marcada por sociedades cambiantes e inestables. En contraposición, defiende una planificación “dentro de los límites que le imponen las condiciones económicas, sociales y políticas de cada realidad y solamente dentro de ellos” (p. 91).

Los aportes de De Mattos nos conducen a la defensa de Matus (1987 y 2007) de un tipo específico de planificación estratégica, concebida como contraria a la tradicional o normativa, incapaz para abordar la complejidad de los procesos sociales al considerar al Estado planificador como el único actor relevante, con un marcado sesgo positivista, e ignorando la dimensión política. En contraposición, Matus (1987) concibe a la planificación estratégica como una técnica moderna de gobierno para la construcción de un futuro deseado, que se sabe incierto y no puede preverse, como una práctica de libertad.

El planteo de Matus sitúa la planificación en el ámbito de lo político y reclama el protagonismo del rumbo y del acontecer. Ubica en el centro de la escena las cuestiones de la participación y la representación, así como también del compromiso. Resulta interesante, como expone Obeide (1999), dimensionar el quiebre epistemológico y metodológico del planteo de Matus frente a la forma tradicional de la planificación. Este quiebre implica, centralmente, la consideración del otro en tanto actor con valores, creencias y posicionamientos propios (Andretich, 2008). En el ámbito universitario, podemos asociar esta perspectiva con el fortalecimiento de la autonomía (Marquina y Morresi, 2018), así como la importancia de la tríada “evaluación, gestión y planificación” como forma de aprendizaje y mejoramiento institucional (Navarro, 2007).

Desde este encuadre conceptual, partimos de una definición de planificación estratégica universitaria entendida *como una herramienta de gestión y gobierno, de naturaleza política y convocante de toda la comunidad, que forma parte de los procesos permanentes de toma de decisiones para la mejora y la innovación, un ejercicio que fortalece la autonomía de la universidad*.

### **El contexto argentino de la planificación universitaria**

Consideramos pertinente incorporar una mirada contextual con el fin de comprender no sólo el origen conceptual de la planificación estratégica, sino también sus formas de implementación en Argentina, particularmente a través de las políticas de contractualización entre el Estado y las universidades. Experiencias similares en el contexto internacional tuvieron un desarrollo significativo en el pasado en Europa, con especial énfasis en los casos de Francia y Cataluña. Estas experiencias fueron la fuente del diseño de las políticas que analizamos, especialmente las iniciales, para lo cual expertos argentinos viajaron a dichos países a conocerlas y tomar elementos útiles (García de Fanelli, 2008).

En el contexto argentino, se identifica el origen de este enfoque en la década de 1990, con la creación, por primera vez en la historia del sistema universitario nacional y de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Este hito implicó la incorporación, dentro del presupuesto de la Administración Pública Nacional, de una modalidad de asignación de recursos financieros dirigida a las universidades mediante programas específicos definidos por la propia SPU. Los instrumentos privilegiados para la aplicación de esta política fueron los contratos-programa (CP) orientados al desarrollo institucional, cuya relevancia fue en aumento progresivo a lo largo del tiempo (Marquina, 2021).

Las políticas analizadas pueden encuadrarse dentro de esta amplia categoría de CP, la que fue evolucionando y transformándose con continuidades y cambios a lo largo de la historia reciente. En cualquier caso, la introducción de esta nueva dinámica puso en evidencia una tensión estructural entre dos modelos de financiamiento universitario: por un lado, un esquema de carácter previsible, vinculado estrechamente a las prioridades y planes definidos por las propias instituciones; por otro, un modelo sustentado en programas -amplios y específicos-, diseñados desde el Estado, que impactaron en la orientación de los proyectos institucionales.

En este recorrido de políticas orientadas al financiamiento mediante programas o proyectos financiados desde el Estado, no sólo es posible identificar la incidencia de las políticas públicas en el devenir de las instituciones, sino también la forma en que dicha incidencia se lleva a cabo. Allí podemos identificar políticas mayormente orientadas al apoyo a planes institucionales propios (Stubrin, 2019), o bien políticas orientadas al apoyo específico de líneas o prioridades nacionales. Este último modelo ha sido conceptualizado por García de Fanelli (2008) como de “ventanillas múltiples” y

por Suasnábar y Rovelli (2011) como generador de un “efecto regadera”. Ambas nociones permiten problematizar la tensión entre la integralidad y la fragmentación en el diseño de políticas de financiamiento, así como su incidencia sobre los procesos de planificación institucional y, en consecuencia, sobre la autonomía universitaria

### **Encuadre metodológico**

El enfoque metodológico adoptado en este trabajo se enmarca en una estrategia cualitativa de carácter interpretativo, orientada a comprender los sentidos, alcances y modalidades de implementación de las políticas públicas que impulsaron procesos de planificación estratégica en las universidades nacionales argentinas entre 1995 y 2019. La investigación se centró en reconstruir las lógicas y rationalidades de las políticas, los dispositivos y las formas de apropiación de las mismas por parte de los actores involucrados, mediante un abordaje que articula el análisis documental con la realización de entrevistas en profundidad.

El universo empírico de la investigación lo constituyen las políticas públicas nacionales promovidas por el Estado argentino, en particular desde la SPU, orientadas explícitamente a introducir o consolidar la planificación estratégica en las universidades nacionales, bajo diferentes modalidades contractuales. La selección de políticas se realizó en función de su incidencia directa sobre los procesos institucionales de planificación y su inscripción en una lógica de contractualización, entendida como un mecanismo de asignación de recursos adicionales condicionado al cumplimiento de objetivos previamente definidos y negociados entre el Estado y las universidades.

A partir de un relevamiento sistemático de fuentes documentales, se identificaron como políticas centrales para el análisis: el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) (1995–2003), el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR) (2005–2007), los Contratos Programa Integrales (CPI) y el Programa de Desarrollo Institucional (PDI) (2017–2019). Asimismo, se incorporó el estudio del período 2008–2015, caracterizado por la ausencia de una política integral explícita, pero que presenta una proliferación de dispositivos contractuales dispersos, cuya configuración permite ser analizada en términos de política implícita o no formalizada.

El trabajo de campo se basó en la triangulación de fuentes. Principalmente se atendió al análisis documental y las entrevistas en profundidad. Con las primeras se examinaron documentos oficiales emitidos por la SPU y el Ministerio de Educación, tales como resoluciones, disposiciones, convocatorias, lineamientos técnicos, informes de evaluación, reglamentos operativos y bases programáticas. El análisis se centró tanto en los componentes normativos y técnicos de las políticas como en las concepciones implícitas sobre planificación, calidad, institucionalidad y mejora. Se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas a informantes clave que participaron desde distintos roles institucionales, en el diseño, formulación e implementación de las políticas seleccionadas. Los entrevistados fueron seleccionados en función de su conocimiento experto, trayectoria y participación directa en los procesos de elaboración o gestión de estas iniciativas. Las entrevistas permitieron reconstruir dimensiones no visibles en los documentos oficiales, así como identificar tensiones, aprendizajes institucionales, adaptaciones y resignificaciones de las políticas por parte de los actores.

El análisis de la información recolectada se estructuró en torno a cuatro dimensiones de indagación, construidas en diálogo con el marco teórico de la investigación y orientadas a dar cuenta de la especificidad de cada política y su impacto en el campo universitario: 1) Perspectivas conceptuales sobre la planificación estratégica, se exploró la concepción de planificación implícita en cada política, la configuración de la relación entre el Estado y las universidades, el tipo de financiamiento promovido (integral o fragmentado), el grado de reconocimiento de la autonomía universitaria y la solidez técnica de los dispositivos de intervención.

2) Modalidad de diseño e implementación, se analizó la existencia (o no) de dispositivos de acompañamiento técnico por parte de la SPU, la promoción de dinámicas participativas al interior de las universidades, la articulación con procesos de autoevaluación institucional y el involucramiento de actores diversos en el proceso de formulación e implementación.

3) Vinculación con procesos de mejora institucional, esta dimensión permitió valorar en qué medida las políticas contribuyeron al fortalecimiento de capacidades institucionales, a la instalación de una cultura de planificación y a la consolidación de dinámicas de mejora continua.

4) Contenidos de las políticas de planificación estratégica: Se identificaron las temáticas y ejes privilegiados en cada política (por ejemplo, mejora de la calidad académica, fortalecimiento de la gestión, internacionalización, vinculación territorial, entre otros) y se evaluó su articulación con objetivos de política universitaria a nivel nacional.

### **Caracterización de las políticas**

#### *El FOMEc*

Uno de los primeros intentos por incentivar el desarrollo de procesos de planificación estratégica en las Universidades Nacionales (UUNN) y priorizar el financiamiento público global en función de las prioridades y de los proyectos institucionales fue el FOMEc. La creación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEc), a través del Decreto N.º 408/95<sup>5</sup> y su puesta en funcionamiento en 1996, representó un hito en la historia de la política universitaria argentina. Esta iniciativa “no solo introdujo un esquema innovador de financiamiento competitivo, sino que, sobre todo, marcó un cambio sustantivo en la lógica de planificación y asignación de recursos en el sistema universitario” según señala la especialista entrevistada (entrevista personal, 25 de julio de 2023).

El FOMEc fue uno de los primeros instrumentos de política pública orientado explícitamente a instalar la planificación estratégica institucional como condición necesaria para acceder al financiamiento estatal, aunque las presentaciones no necesariamente venían de la mano de las instancias centrales de gobierno universitario. A través de acuerdos entre la SPU y las UUNN, promovió la elaboración de diagnósticos, planes estratégicos y programas de acción. Esta exigencia implicó un desafío significativo para muchas universidades, dado el bajo desarrollo previo de capacidades de planificación y evaluación institucional. Este enfoque introdujo un cambio de paradigma al reemplazar la pauta histórica de distribución presupuestaria mediante la asignación de una suma global, por una estrategia basada en criterios de concursabilidad y pertinencia estratégica. Se trató de una política orientada a alinear los objetivos institucionales con las prioridades del sistema universitario y de la política educativa nacional, a partir del uso de herramientas de planificación, gestión y financiamiento.

En términos de legado, el FOMEc puede ser considerado un antecedente directo de los Contratos Programa (CP), como instrumento que identifica objetivos de fortalecimiento institucional y por su orientación estratégica, aunque con diferencias en cuanto a sus instrumentos y alcance. Puede por tanto considerarse una política orientada a transformar la lógica de gobierno universitario mediante la instalación de capacidades de planificación estratégica, coordinación institucional y gestión orientada a resultados, en un sistema caracterizado hasta entonces por prácticas fragmentadas y escasa articulación entre objetivos, recursos y evaluación.

#### *El FUNDAR*

Una década más tarde, se retoman políticas nacionales orientadas por una concepción del planeamiento integral y de carácter plurianual del financiamiento universitario, en consonancia con procesos de planificación estratégica institucional en las UUNN. En este marco, el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), creado mediante la Resolución Ministerial N.º 260/05, puede interpretarse como el primer intento de establecer un esquema de financiamiento público sustentado en acuerdos entre las prioridades definidas para el sistema universitario a nivel nacional y aquellas formuladas en los planes de desarrollo institucional de cada universidad.

No obstante, el alcance del FUNDAR fue limitado: se implementó en tres instituciones<sup>6</sup> y su vigencia fue breve, dado que fue derogado en 2007 por la Resolución Ministerial N.º 1100/07. Esta última reconocía que tanto el diagnóstico como los fundamentos que dieron origen al programa se mantenían vigentes, aunque se consideraba inviable sostener su estructura operativa en ausencia de una capacidad efectiva para extender su cobertura al conjunto del sistema universitario, razón por la cual se resolvió su disolución (Entrevista personal a responsable SPU, 10 de octubre de 2023).

Mediante el FUNDAR se asignaban fondos adicionales al presupuesto otorgado a las UUNN por el Congreso Nacional, para el diseño e implementación de CP con las universidades seleccionadas. Estos contratos se realizaron a partir de

<sup>5</sup> El diseño del FOMEc se estructuró con recursos mixtos: por un lado, aportes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial), en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES); y por otro, fondos provenientes del Tesoro Nacional como contrapartida.

<sup>6</sup> En efecto, su implementación se restringió a tres universidades, UNCUYO, UNS y UNPA, elegidas por su experiencia en evaluación institucional y su vinculación con la SPU. En cada institución, se financiaron proyectos orientados a ejes estratégicos como la integración institucional, el desarrollo docente y académico, la mejora de la calidad educativa, la infraestructura y el fortalecimiento de las funciones sustantivas.

los diagnósticos institucionales, se articularon planes de desarrollo institucional, y se plasmaron en programas de mejoramiento trianuales, con una dinámica de diálogo estructurado entre la SPU y cada universidad, mediado por asesores que operaban como un dispositivo de seguimiento. Como expresó una asesora universitaria en entrevista personal, el proceso permitió “empezar a instalar un pensamiento diverso, respecto de la idea de cómo sentarse a pensar con cada universidad en términos de muchas de sus funciones, incluso sus génesis” (entrevista personal, 18 de julio de 2023).

Las líneas estratégicas definidas por la política incluían objetivos como: “apoyar el desarrollo de las áreas específicas que confieren a cada universidad una característica distintiva”, “fortalecer las ventajas comparativas en su capacidad de contribuir significativamente al desarrollo nacional o regional” y “promover carreras críticas... y estimular el acceso de estudiantes en dichas carreras”. El carácter del FUNDAR se distinguió por su naturaleza dialógica y no competitiva, en contraste con el programa previo basado en la competencia por fondos. Los contratos eran diseñados específicamente para cada institución, lo cual implicaba un fuerte componente de concertación. Según uno de los consejeros del FUNDAR,

*“el Contrato-Programa concertado por el FUNDAR se conforma como un instrumento para el desarrollo universitario y a la vez que vincula a las universidades con la región, da transparencia a la asignación de fondos... evitando las ventanillas múltiples”* (entrevista, 2 de agosto de 2023).

Esta herramienta permitió al Estado articular una nueva forma de relación con las instituciones, combinando respeto por la autonomía universitaria con mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas. Como expresó otro de los consejeros,

*“La política era favorecer el desarrollo de las universidades a través de metas que se fijaban en las propias universidades, pero con un control del Estado... No había invasión de la autonomía”* (entrevista, 27 de septiembre de 2023).

La influencia internacional también fue significativa. Inspirado en modelos europeos, en particular el francés, el diseño del FUNDAR fue producto de misiones técnicas y cooperación bilateral. Según una autoridad de la SPU de entonces, “formamos misiones, viajamos a conocer cómo desarrollaban ellos inclusive las negociaciones” (entrevista personal, 28 de junio de 2023).

Asimismo, el fondo incorporó aprendizajes derivados de la experiencia de evaluación institucional desarrollada por la CONEAU desde 1995. El FUNDAR operó como un instrumento de planeamiento y financiamiento orientado a la mejora institucional, vinculado a los resultados de procesos de autoevaluación y evaluación externa, según un secretario de Políticas Universitarias entrevistado

También surge de los testimonios de los informantes que el FUNDAR recuperó acuerdos previos, como los alcanzados por los rectores de universidades públicas en Horco Molle (2004), donde se definieron prioridades estratégicas compartidas. Estos consensos fueron fundamentales para sostener el enfoque dialógico de la política.

#### *Los CP fragmentados*

El período siguiente se extiende entre los años 2008 y 2015. Como se dijo, la RM N° 1100/07 deroga parcialmente el FUNDAR ya que, si bien en el artículo 1º de dicha norma deroga la RM N° 260/05 de creación del fondo, en el artículo 4º se resuelve mantener las actividades (actividad 11) dentro del programa presupuestario 26 - Desarrollo de la Educación Superior, en la jurisdicción del Ministerio de Educación, a fin de financiar los proyectos en ejecución y los que se aprobasen en el futuro. Además, el artículo 2º designa a la SPU como responsable del seguimiento de estos convenios, cuando anteriormente dicho seguimiento estaba a cargo de un consejo.

En este marco, en el periodo señalado, el concepto de Contrato-Programa atravesó una transformación significativa en el marco de las políticas de educación superior en Argentina pasando a gestionar alrededor de 152 concertaciones, si sólo se cuentan las indicadas en los informes de gestión. Originalmente concebido como un instrumento orientado a la articulación entre el Estado y las universidades nacionales para la planificación estratégica y el desarrollo institucional integral, el CP fue perdiendo progresivamente dicha orientación, desplazándose hacia un uso más fragmentado y flexible, centrado en la asignación puntual de recursos para aspectos institucionales específicos, a demanda. Este cambio implicó una transición desde una visión más sistémica de las trayectorias de las políticas públicas que buscan

generar un impacto en las competencias de planeamiento estratégico en las universidades, hacia intervenciones más focalizadas en carreras o unidades académicas específicas.

En la práctica, muchos de los CP celebrados durante este período no estuvieron vinculados a procesos de evaluación externa sistemática, aunque sí pudieron apoyarse en algunos casos a planes de gestión institucional. Sin embargo, no todas las universidades contaban con proyectos de desarrollo integral, lo que restringió la potencialidad del CP como herramienta de planificación estratégica en clave sistémica. Así, la lógica de concertación original fue reemplazada por modalidades de intervención más pragmáticas y coyunturales, orientadas a resolver necesidades específicas y urgentes.

Dentro de este gran conjunto de CP reconocemos como casos específicos a los proyectos financiados dentro de los Programas de Mejora, que estaban destinados a financiar parte o la totalidad de los planes de mejora que surgían luego de la acreditación de las carreras que atravesaban procesos de acreditación. En estos casos, se trataba de un instrumento de política explícito, lanzado a partir de convocatorias, y destinado a carreras específicas, por ejemplo, las de Ingeniería (PROMEI), las de Agronomía (PROAGRO), las de Veterinaria (PROMVET), etc.

Las entrevistas realizadas a actores clave del sistema universitario revelan una percepción crítica respecto al uso del CP en esta etapa. Aunque se mantuvo su denominación por razones simbólicas, administrativas o políticas, el instrumento fue desnaturalizado en cuanto a sus objetivos fundacionales. En palabras de una entrevistada, el CP terminó siendo una vía para "viabilizar administrativamente" asignaciones presupuestarias puntuales, lo cual implicó una pérdida de su sentido estratégico, de largo plazo y articulador de prioridades entre el Estado y las universidades.

De acuerdo con varios de los testimonios relevados, la transformación del CP se tradujo en prácticas de gestión que favorecieron la segmentación institucional. En lugar de consolidar una visión de conjunto los nuevos usos del CP tendieron a responder incluso a grupos de interés, a menudo negociadas directamente entre rectores y el Poder Ejecutivo. Esta dinámica no sólo minó la transparencia y la equidad en la asignación de recursos, sino que también acentuó las asimetrías internas dentro de las universidades. Asimismo, se produjo una discontinuidad en los dispositivos de seguimiento y participación que habían caracterizado a la etapa anterior. Según surge de los testimonios de los informantes, la debilitada capacidad de evaluación y rendición de cuentas por parte de las UUNN, la falta de indicadores robustos y planes de desarrollo articulados, impidió medir el impacto real de los proyectos financiados. Como resultado, el CP se consolidó como un vehículo alternativo al presupuesto regular, desprovisto de una estrategia de transformación estructural y sostenida.

Desde una mirada más amplia, algunos especialistas interpretan este viraje como una respuesta a prioridades políticas del período, tales como la recomposición salarial docente, que absorbió buena parte de los recursos disponibles, en detrimento de iniciativas de fortalecimiento institucional. Otros subrayan que la persistencia del término CP respondió a una lógica de gobernabilidad del sistema, en tanto permitió legitimar asignaciones focalizadas bajo una retórica de planificación, aunque no respondieran a una estrategia integral.

#### *Los CPI y la convocatoria a PDI*

En 2017, el gobierno nacional impulsó una nueva iniciativa formal vinculada a la planificación estratégica en las universidades, con un enfoque orientado a garantizar un financiamiento público estable y asociado a proyectos institucionales. Esta iniciativa se materializó a través de los Contratos Programa Integrales (CPI), aprobados por la Resolución SPU Nº 3885/17. Según los criterios establecidos en el anexo de dicha normativa, los CPI tenían como objetivo asignar recursos económicos a las instituciones en función de su misión, sus planes estratégicos, los resultados de procesos de evaluación, y en consonancia con las definiciones políticas nacionales.

La aparición de los CPI representó un esfuerzo deliberado por retomar la orientación estratégica e integral que caracterizó al FUNDAR. Sin embargo, pese a un marco normativo ambicioso en términos de innovación e integralidad, la firma y financiación de solo cinco CPI plurianuales revela su alcance restringido. La baja cobertura, la voluntad política para extender la iniciativa en el tiempo y la capacidad real de las universidades para elaborar planes estratégicos acordes con las exigencias del programa, fueron los problemas habituales que enfrentó tal política. En este sentido, el CPI parece haber funcionado más como una experiencia piloto o experimental, sin consolidarse como política estructural del sistema universitario (Entrevista personal, 13 de noviembre de 2023).

Un aspecto problemático fue la ausencia de información pública actualizada sobre la ejecución y continuidad de los CPI, lo que comprometió su legitimidad como política de Estado, a la vez que una dificultad estructural: la falta de seguimiento sistemático, evaluación pública y sistematización de los resultados de los instrumentos de financiamiento. La combinación de discontinuidad y falta de visibilidad dificultó la generación de aprendizajes institucionales y limitó la acumulación de capacidades estatales para la gestión estratégica (Entrevista personal, 13 de noviembre de 2023).

Pero es de destacar que los CPI surgieron en un tiempo que podríamos caracterizar como de reconfiguración de las relaciones Estado-universidades, lo que explica en parte su carácter limitado y la eventual desactivación del instrumento. La implementación de una herramienta estratégica en un contexto de políticas de ajuste y redefinición del rol estatal en la educación superior expone la tensión entre la innovación institucional y la sostenibilidad política.

Otra iniciativa relevante, complementaria de la anterior, para articular la política nacional con la planificación institucional en las universidades nacionales fue, en el mismo período, la convocatoria de “Apoyo al desarrollo institucional de las UUNN” (PDI), aprobada por la Resolución Ministerial N° 3896/17. A través de esta convocatoria, y mediante la Resolución SPU N° 5027/17, se financiaron un total de 24 proyectos institucionales cuyo propósito principal fue el diseño participativo de planes de desarrollo institucional. Este instrumento tuvo un impacto significativo en el conjunto del sistema universitario, contribuyendo en buena medida al incremento del número de instituciones que actualmente cuentan con planes de desarrollo en marcha. Cabe destacar que 16 de las 24 universidades participantes no poseían experiencia previa en planificación estratégica, iniciando dicho proceso en el marco de dicha convocatoria.

En términos analíticos, la convocatoria PDI puede ser entendida no solo como un mecanismo de financiamiento puntual, sino también como un impulsor de una cultura de planificación estratégica dentro del sistema universitario nacional. De acuerdo a testimonios de responsables institucionales, esta presión es especialmente relevante para aquellas instituciones con escasa o nula trayectoria en la materia, dado que promueve prácticas de gestión prospectiva y participativa, fortaleciendo así la autonomía universitaria y la capacidad institucional para responder a los desafíos internos y externos (Entrevista personal, 12 de marzo de 2024).

El diseño participativo de los planes de desarrollo institucional es otro aspecto destacable de la convocatoria, puesto que implica un abordaje que trasciende la planificación técnica tradicional. La incorporación de diferentes actores universitarios, docentes, estudiantes y equipos administrativos, favoreció su legitimidad y el compromiso posterior con los planes, lo cual resultó clave para sostenibilidad en el tiempo (Entrevista personal, 12 de marzo de 2024).

Desde una perspectiva de política pública, aunque la convocatoria PDI se centró principalmente en la elaboración de planes, su vinculación con otros instrumentos de financiamiento, como los Contratos Programa Integrales (CPI) u otros programas, resultó central para consolidar una política se propuso articular la planificación institucional con la asignación presupuestaria de manera transparente y sostenible.

No obstante, pese a estos avances, contó con diversas dificultades vinculadas con la capacidad técnica y administrativa de las universidades para diseñar planes firmes y operativos, así como la incertidumbre respecto a la sostenibilidad de dichos planes a largo plazo, condicionada por factores externos como la continuidad del financiamiento, la estabilidad política y la integración efectiva de los planes en la gestión cotidiana (Entrevista personal, 12 de marzo de 2024).

## Hallazgos

El estudio de los principales instrumentos de política universitaria implementados en Argentina desde los años 90 hasta 2019, revela una dinámica compleja en la articulación entre financiamiento, planificación estratégica y gobernanza institucional. A continuación, se enuncian los principales hallazgos del análisis de las políticas descriptas en cada una de las dimensiones mencionadas.

### *1) Perspectivas conceptuales acerca de la planificación estratégica implícitas en las políticas*

En esta dimensión indagamos la perspectiva conceptual desde la cual se formularon las políticas, en el caso que la misma se hubiera hecho identifiable. Aquí atendimos a reconocer el tipo de relación entre el Estado y las instituciones; si el financiamiento asociado se plantea como integral o más bien fragmentado; si se menciona la autonomía como un principio reconocido; y la importancia dada a la solidez técnica.

El FOMEC contaba con una clara perspectiva conceptual acerca de la planificación, su relación con la evaluación y, consecuentemente, acerca del financiamiento público asociado a estos procesos. Asimismo, resulta interesante advertir que esta perspectiva conceptual de vincular los proyectos a financiar con la planificación integral y la evaluación de la Universidad tenía su concreción a través de los mecanismos y los instrumentos diseñados en el marco del programa. Pero la experiencia del FOMEC de acuerdo a los testimonios de los informantes, puso en evidencia la debilidad institucional en términos de experiencia y de conocimiento conceptual y técnico acerca del desarrollo de procesos de planificación institucional. En efecto, el responsable nacional de presupuesto comenta que, para ese momento, la universidad en Argentina no contaba con el ejercicio de planificación y de rendición de cuentas, no había información estadística ni capacidades para el desarrollo de planeamiento estratégico (entrevista, 28 junio de 2023).

La perspectiva de planeamiento que tuvo FUNDAR fue integral y sistémica. A diferencia de políticas anteriores que se enfocaban en proyectos puntuales y fragmentados, promovió una lógica de planificación estratégica vinculada a los objetivos institucionales de largo plazo, articulando el financiamiento con planes estratégicos institucionales y ciclos de acreditación. Aunque fue puntual y quedó como experiencia piloto. El FUNDAR buscó fomentar una gestión universitaria cohesionada, orientada a la mejora continua y al desarrollo sostenible de las universidades nacionales. Es decir, concibió la planificación estratégica como un proceso integrado que abarcaba múltiples dimensiones institucionales, vinculaba la asignación de recursos con metas claras y mecanismos de evaluación que permitieran monitorear avances y resultados de forma estructurada y sistemática. Sin embargo, el sistema universitario, no contaba al tiempo, con sistemas de información robustos y producción de indicadores complejos.

Como se dijo, a partir de la derogación parcial del FUNDAR en 2007, comienza un período, que se extiende hasta 2015, en el que no existen políticas o programas formales desde los que se aborde integralmente la planificación en las UUNN. Resulta interesante estudiar este período, al que denominamos de “Contratos programas fragmentados”, ya que justamente la ausencia de una política formal constituye una manera particular de conducir esta cuestión desde el Estado. Además, como se indicó previamente, a lo largo de este período el FUNDAR continuó representando una actividad programática con un significativo financiamiento desde la SPU. Fueron años en los que proliferó la asignación de contratos programa que, en lugar de ser integrales, de acuerdo a los testimonios de los informantes clave, estos tienen destinos u objetivos específicos negociados, acordados y conveniados entre la SPU y la Universidad; o bien relacionados con el resultado de carreras acreditadas; o bien definidos de manera unilateral desde el Estado. En este período se observa una regresión conceptual, dado que la planificación se fragmenta y se convierte en una herramienta discrecional, desvinculada de una lógica estratégica amplia.

Por su parte, los CPI postulan la necesidad de apostar por un criterio institucional integral para aportar financiamiento a las universidades, de manera similar a la idea inicial del FUNDAR. Se prioriza la distribución de recursos públicos en función de proyectos o planes que abarquen a la institución en su conjunto y se favorece, consecuentemente, el desarrollo de procesos que persigan este objetivo al interior con respeto por sus autonomías.

Los fundamentos de los CPI exponen con mayor detalle la concepción acerca de la valorización de la definición de planes de desarrollo a nivel institucional y el aporte del financiamiento público en función de estas definiciones. En estos términos, se propone redefinir la relación entre el Estado y las universidades, a partir de la posibilidad para estas últimas de proponer sus prioridades de manera autónoma, y para el Estado de asignar recursos sobre la base de estos planes. Los CPI se presentan, por lo tanto, como instrumentos destinados a fortalecer la autonomía de las universidades en la definición de sus propios objetivos.

En una línea similar, la convocatoria PDI desde su fundamentación, establece una postura conceptual clara acerca de lo que se entiende por universidad, como organización compleja, y en este contexto se presenta a la planificación estratégica como la forma adecuada de abordar esta complejidad. Se explicita la convivencia en este tipo de organizaciones de diferentes actores con diferentes objetivos y prioridades y, por lo tanto, se resalta la importancia de debatir y de lograr acuerdos y consensos. En este marco, se postula a los procesos de planificación como las herramientas adecuadas para que las universidades definan autónomamente hacia dónde quieren ir y cómo quieren hacerlo. También se explicita la importancia de que estos procesos se originen en diagnósticos institucionales. La RM N° 3896/17 posiciona conceptualmente a la planificación como el instrumento que posibilita que las universidades tomen el protagonismo en la definición de sus propios objetivos, frente a relegar este papel y depender de las diferentes ventanillas de financiamiento que ofrece el Estado. En esta tarea, la normativa pone el énfasis en la necesidad de potenciar la autonomía y desarrollar procesos participativos para la definición de metas a mediano y largo plazo. Finalmente, en los fundamentos de esta política se destaca la necesidad de desarrollar en las instituciones las

capacidades para diseñar e implementar procesos de planificación. Es decir, que uno de los objetivos de la política pública consiste en formar y capacitar a las instituciones en el desarrollo de estos procesos.

En definitiva, las políticas públicas que tuvieron como objeto a la planificación estratégica en las UUNN partieron de una perspectiva conceptual que involucró una reconfiguración de la relación entre el Estado y las Universidades, y que se manifiesta en una modalidad contractual bajo el formato de contrato - programa. En este sentido, estas políticas se postularon, de manera explícita en algunos casos, a favor de una perspectiva integral de financiamiento, en función de los proyectos institucionales, y en oposición la opción de ventanillas múltiples (García de Fanelli, 2008).

Por otra parte, en las normas que aprueban las políticas analizadas es posible percibir, con distinto grado de precisión conceptual, la defensa de una perspectiva acerca de la planificación como un proceso participativo y de fortalecimiento de la autonomía institucional. Además, se postula la necesidad de generar capacidad técnica para desarrollar estos procesos con suficiente solidez.

## *2) Modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación estratégica subyacentes a las políticas*

Aquí nos propusimos reconocer si existía un apoyo y acompañamiento de la SPU; si se promovió el debate, la discusión interna con participación de los diferentes actores de la comunidad, así como el logro de acuerdos y consensos y la articulación con los procesos de autoevaluación.

El FOMEc, en tanto la primera política pública que tuvo como objeto a la planificación estratégica en las UUNN argentinas, encontró como dificultad la inexperiencia en el desarrollo y la implementación de estos procesos por parte de las UUNN. Además, siguiendo a Stubrin (2019), es posible afirmar que ante esta limitación, las autoridades no tomaron la decisión de realizar acciones de asistencia que permitieran subsanar la situación.

El FUNDAR, por su parte, en los considerandos de su norma de creación, deja entrever una noción básica acerca de la modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación. Postula, en este sentido, el lugar central que debe ocupar la discusión al interior de la institución para definir la misión y los objetivos a mediano y largo plazo. Sin mayor detalle o especificaciones acerca de la modalidad que debe asumir el proceso, se plantea el fomento de la discusión interna como uno de sus objetivos y además cuenta con un cuerpo de asesores que actúan como consejeros en las universidades, y como mediadores en la relación entre el Estado y las Instituciones.

El panorama de los años 2008 y 2015 con los “Contratos programa fragmentados”, tuvo implicancias en cuanto a la modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación estratégica que promovió el Estado. Ante la ausencia de una política formal, los contratos programa financiados por la SPU utilizaban las bases y lineamientos que dejó la experiencia previa, pero las condiciones de su formulación eran producto de acuerdos específicos con la institución, o bien partían de convocatorias específicas que no tenían como condición que sus contenidos partieran de las consideraciones de realizadas en los planes institucionales. No obstante, estos proyectos contaban con el acompañamiento y asesoramiento del Programa de Calidad Universitaria (Entrevista realizada a responsable 1 de dirección del Programa, octubre de 2023).

En cuanto a los CPI, la Resolución SPU N° 3885/17 que los crea no hace referencia a la modalidad de desarrollo del proceso de planificación en las universidades, ni aporta lineamientos acerca de la forma en la que deben diseñarse o implementarse a nivel institucional. No obstante, en el marco del desarrollo del proceso de planificación, se previó la mejora de los proyectos a través de una instancia de intercambio entre la institución y la SPU Aparece, en este caso también, el lugar para el acompañamiento en la formulación de los proyectos. (Entrevista realizada a responsable 2 de dirección del Programa, noviembre de 2023).

Por su parte, en la fundamentación y en los objetivos de la convocatoria PDI las referencias a los aspectos vinculados al diseño y a la implementación de los procesos de planificación en las Universidades se hacen más específicas, explicitándose el rol de la SPU orientado al apoyo y a la generación de capacidades institucionales vinculadas con el desarrollo y la implementación de procesos de planificación estratégica. Con este objetivo, en el marco de la convocatoria se realizaron encuentros de formación y de intercambio de experiencias entre las Universidades involucradas, con la participación de expertos en la temática.

En pocas palabras, algunas de las políticas públicas que tuvieron como objeto a la planificación estratégica en las UUNN argentinas destacan la importancia que adquieren las etapas de diseño e implementación, así como la relevancia de

desarrollar procesos sólidos técnicamente. No obstante, en los documentos públicos de aprobación de estas políticas existe poco detalle acerca de las modalidades prácticas que deban adquirir.

A pesar del escaso detalle acerca de la modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación estratégica, la importancia dada a favorecer las instancias participativas de debate y construcción de consensos está presente en las normas y documentos de las políticas analizadas, aunque no siempre sucedió en la implementación de la política, de acuerdo con los testimonios de los entrevistados. No podemos identificar de las fuentes consultadas, y tampoco ha sido un objetivo de esta etapa del trabajo, si existe una vinculación entre la intencionalidad y las perspectivas de planeamiento en las políticas seleccionadas con ejes de análisis similares en el gobierno nacional de cada período. Finalmente, cabe destacar que la etapa de la evaluación del impacto de los planes estratégicos no ocupa un lugar central en ninguna de las políticas analizadas.

### *3) Relación de la planificación con los procesos internos y externos de mejora institucional presente en las políticas analizadas*

Aquí el foco de atención estuvo puesto en analizar, de manera específica, la relación que se promueve desde las políticas públicas nacionales entre la planificación estratégica y los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras.

El FOMEC se forjó bajo una perspectiva conceptual que postulaba la vinculación entre la evaluación y la planificación, tal como expusimos anteriormente. Sin embargo, la temporalidad de esta política operó en contra de la implementación efectiva de este postulado. El FOMEC se creó en el año 1995 mientras que el comienzo de los procesos de evaluación institucional previstos para la CONEAU se demoró unos años más.

Por su parte, el FUNDAR destaca a nivel discursivo la imperiosa vinculación al interior de la institución entre los planes estratégicos y los procesos de evaluación y acreditación, así como con las prioridades nacionales y las necesidades regionales. La apelación a la relación entre la planificación y los procesos internos y externos de mejora institucional aparece en el FUNDAR tanto en el discurso como en su implementación.

En el período de los “Contratos programa fragmentados”, la promoción desde la SPU al fortalecimiento de la vinculación entre la planificación estratégica y los procesos internos y externos de mejora institucional en las UUNN no está presente. Al no contar con un marco normativo que regule esta vinculación, la relación entre los contratos programa asignados y la evaluación institucional quedó condicionada, ya sea al curso particular de las negociaciones entre autoridades, a procesos específicos de mejora para la acreditación de ciertas carreras, o a convocatorias unilaterales establecidas desde la SPU. El único caso excepcional es el de los programas de mejora a las distintas carreras que atravesaron procesos de acreditación, los que sí estaban vinculados a financiar los planes de mejora que surgían de dichos procesos. No obstante, como ya mencionamos, se trata de líneas específicas, mejor planteadas y articuladas con una política pública, diferentes a la mayoría de los CP acordados de manera individual, a demanda.

Los CPI sostienen en la normativa la relevancia de la ligazón entre los procesos de evaluación institucional y los de planificación estratégica. Particularmente, entre los objetivos establecidos en la Resolución SPU N° 3885/17 se postula que el aporte de recursos económicos para las instituciones en el marco de los CPI requiere que las mismas hayan atravesado procesos de evaluación externa, y que el CPI a acordar se encuadre en la misión, los planes estratégicos, y los resultados de procesos de evaluación, en sintonía con las definiciones políticas nacionales.

Por último, la convocatoria a los PDI pone el foco en la importancia de la relación de los procesos de planificación con los de evaluación institucional a nivel interno y externo. Se promueven, consecuentemente, procesos que se originan en el diagnóstico y se plasman en acciones colectivas consensuadas y coordinadas. Concretamente, la convocatoria define como requisito a las instituciones para participar de la misma, el hecho de haber atravesado al menos un proceso de evaluación en los últimos cinco años.

La importancia de la relación entre los procesos internos y externos de mejora institucional y los procesos de planificación estratégica en las Universidades es destacada por todas las políticas seleccionadas. No obstante, se observa que esta valorización se registra fundamentalmente a nivel discursivo en las normas de aprobación de cada una de estas y no siempre han tenido un correlato a nivel práctico o de implementación. También surge de los testimonios de los informantes esta disociación. Sólo en el caso de las últimas políticas analizadas, observamos que de

manera explícita fija como condición para la asignación de recursos el hecho de haber transitado una evaluación externa en las instituciones participantes.

#### *4)Ejes establecidos en las políticas para abordar la planificación estratégica de las UUNN*

Este trabajo se propuso finalmente analizar si las políticas públicas nacionales orientadas a la planificación estratégica en las universidades nacionales argentinas incluyeron contenidos específicos. En particular, se examinó si dichas políticas establecieron prioridades de alcance nacional o regional, o si delimitaron los contenidos a considerar. En definitiva, se buscó determinar si los planes estratégicos respondieron a criterios autónomos de cada institución o si se vieron condicionados por lineamientos externos.

Durante el primer período, Stubrin (2019) señaló que las instituciones enfrentaron la necesidad de modernizar sus formas de gestión, en consonancia con tendencias globales, y de alinearse con nuevas agendas públicas centradas en la diversificación, acreditación, evaluación e internacionalización, entre otras cuestiones.

En relación con el Programa FUNDAR, su norma de aprobación estableció como objetivo principal promover acciones orientadas a mejorar la calidad y pertinencia de las universidades nacionales. En consecuencia, esta política propuso financiar planes de desarrollo que contemplaran las prioridades nacionales, las necesidades regionales y los resultados de los procesos de evaluación externa y acreditación de carreras, tal como se expresara en las entrevistas.

Durante el período caracterizado por los “Contratos programa fragmentados”, la definición de contenidos prioritarios en los procesos de planificación estratégica resultó ambigua. Este tipo de contrato se definió, precisamente, por contraposición al concepto de integralidad institucional, ya que se dirigió a aspectos particulares. Estos aspectos surgieron de carreras que habían concluido sus procesos de acreditación, de convocatorias unilaterales emitidas desde el Ministerio, o de acuerdos con cada universidad según demandas específicas según se señala en la entrevista al secretario de SPU (Entrevista, noviembre de 2023).

Ahora bien, con la implementación de los Contratos Programa Integrales (CPI), se reintrodujo la idea de determinar ejes vinculados con las políticas nacionales, orientados a la modernización de la gestión institucional. Se promovió la formulación de proyectos estratégicos con el objetivo de mejorar la calidad tanto en el ámbito interno de las universidades como en su relación con el entorno.

Por último, en la convocatoria a la formulación de Planes de Desarrollo Institucional (PDI), se priorizó la presentación de proyectos estratégicos que incluyeran como uno de sus objetivos el fortalecimiento de las áreas de gestión responsables del diseño y la implementación de procesos de planificación institucional.

En síntesis, con excepción del período comprendido entre 2008 y 2015, las políticas públicas analizaron de forma limitada la inclusión de ejes temáticos pre establecidos para la planificación estratégica. En términos generales, las referencias resultaron genéricas, basadas en nociones amplias y en algunos casos conceptualmente integradoras, en consonancia con la intención de respetar la singularidad de cada proyecto institucional.

### **Conclusiones y discusión**

El análisis de cada política permitió construir una periodización acompañada por una caracterización específica de cada etapa, considerando las dimensiones previamente definidas. Asimismo, se logró establecer el alcance efectivo de estas políticas a partir del número de proyectos desarrollados, así como de la cantidad de procesos de planificación y evaluación externa realizados en cada período, lo que ofreció una aproximación al impacto alcanzado por las políticas analizadas. Estos resultados pueden verse sintetizados en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Síntesis del análisis de las políticas**

| Variables                                                                                        | Períodos                                                       |                                                                     |                                 |                                     |                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                                                                                  | I                                                              | II                                                                  | III                             | IV                                  |                                                      |
| Caracterización de los períodos                                                                  | Años                                                           | 1995 - 2003                                                         | 2005 - 2007                     | 2008 – 2015                         | 2017 – 2019                                          |
| Política                                                                                         | Fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria (FOMEC) | Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR) | Contratos programa fragmentados | Contratos Programa Integrales (CPI) | Apoyo al desarrollo institucional de las UUNN" (PDI) |
| Normativa                                                                                        | Decreto PEN N° 408/95                                          | Resolución Ministerial N° 260/05                                    | Ley presupuesto nacional        | Resolución SPU N° 3885/17           | Resolución Ministerial N° 3896/17                    |
| Alcance                                                                                          | 5 convocatorias<br>472 proyectos                               | 3 Planes de instituciones                                           | No es posible contabilizar      | 5<br>24 PDI                         | CPI                                                  |
| <b>Dimensiones de indagación</b>                                                                 |                                                                |                                                                     |                                 |                                     |                                                      |
| Perspectivas conceptuales acerca de la planificación estratégica (Dimensión I)                   | Modalidad                                                      | Integral                                                            | Integral                        | Fragmentada                         | Integral                                             |
|                                                                                                  | Acompañamiento/Asistencia de la SPU                            | No                                                                  | Sí                              | Sí en algunos casos                 | Sí                                                   |
|                                                                                                  | Instancia institucional                                        | Unidades académicas                                                 | Institución                     | Unidades académicas                 | Institución                                          |
| Modalidad de diseño e implementación de los procesos de planificación estratégica (Dimensión II) | Modalidad de diseño e implementación                           | No pautado                                                          | Lineamientos Pautado            | - Pautado                           | CPI: No pautado<br>PDI: Lineamientos – Pautado       |
| Relación con los procesos internos y externos de mejora institucional (Dimensión III)            | Cantidad de PE (*) elaborados en este período                  | 3                                                                   | 7                               | 10                                  | 14                                                   |
|                                                                                                  | Cantidad de EE (**) en este período                            | 17                                                                  | 10                              | 18                                  | 15                                                   |
|                                                                                                  | Relación con la evaluación externa                             | Sí, formal                                                          | Sí                              | No                                  | Sí                                                   |
|                                                                                                  | Vinculación con la planificación institucional                 | No                                                                  | Sí                              | No                                  | Sí                                                   |
| Ejes que aborda la planificación estratégica de las UUNN (Dimensión IV)                          | Ejes abordados por la planificación                            | Temáticas particulares                                              | Amplio - General                | Temáticas particulares              | Amplio – General                                     |

Fuente: elaboración propia.

\*PE: planes estratégicos.

\*\*EE: evaluaciones externas

En primer lugar, cabe señalar que las políticas públicas orientadas específicamente a la planificación estratégica en las UUNN han sido escasas. No obstante, su duración temporal resulta suficiente para permitir su identificación y análisis. En segundo término, se observa que las experiencias relevadas no evidenciaron un alto grado de éxito en términos de alcance, ya sea por la cantidad de instituciones involucradas o por la profundidad de los procesos promovidos.

En tercer lugar, fue posible determinar una periodización que permite caracterizar las principales políticas implementadas, y una clasificación de cada una de ellas según su modalidad, ya sea integral o fragmentada. Esta clasificación permitió comprender los sentidos de la política pública e institucionales que adquirieron los procesos de planificación en distintos momentos históricos, a partir de dimensiones analíticas previamente definidas. En este marco, se identificó un período sin normativa específica, comprendido entre los años 2008 y 2015, que fue caracterizado como etapa de “Contratos Programa fragmentados”. Asimismo, se examinó el alcance de cada política en la práctica, considerando la cantidad de proyectos financiados, así como el número de planes estratégicos y de evaluaciones externas desarrollados en cada caso.

El análisis de las políticas públicas identificadas permite contextualizar la relación entre los lineamientos de planificación a nivel nacional y la autonomía de las universidades. La duración y el alcance de estas políticas reflejan, a su vez, la tensión existente entre modelos de financiamiento público de carácter integral o fragmentado, y su vinculación con los procesos de definición de prioridades institucionales.

La formulación e implementación de políticas públicas vinculadas a la promoción de la planificación estratégica en las UUNN, junto con la extensión de procesos de evaluación externa en las últimas décadas, justifican la relevancia de indagar en los sentidos que estos procesos adquieren como instrumentos para la mejora institucional.

En este sentido, resulta pertinente recuperar el análisis de Stubrin (2019) sobre el devenir de la planificación estratégica a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES). Según su planteo, la inclusión de la evaluación institucional en dicha ley obedecería a la intención de que la multiplicación de estos procesos pudiera sentar las bases para la instalación de la planificación estratégica en el interior de las universidades. No obstante, el desarrollo histórico posterior mostró una evolución divergente. Como sostiene el autor, si bien la evaluación institucional logró consolidarse como práctica estable, la planificación institucional no logró instituirse como herramienta efectiva de gestión y gobierno universitario. En esta línea de análisis, la escasa valoración otorgada a la planificación se vincula con la presunción de que el control estatal resulta más factible a través de mecanismos de evaluación que mediante procesos planificadores más complejos (Stubrin, 2019). Agregamos, desde nuestro análisis, que dicho control estatal también se fortalece cuando menos integrales son los programas financiados.

La relación entre las políticas de planificación institucional promovidas por el Estado y el principio de autonomía universitaria refleja los cambios que han atravesado los instrumentos de política universitaria desde la década de 1990. El FOMECH implicó una tensión considerable al condicionar el acceso a fondos a planes avalados por criterios externos en este caso incluso, promovidos por organismos de empréstito internacional. El FUNDAR en cambio se diferencia del FOMECH por su naturaleza dialógica y no competitiva, lo que reduce potencialmente el conflicto con la autonomía institucional. Con base en una concepción de contratos programa integrales personalizados, posibilitan la emergencia de diagnósticos institucionales y planes estratégicos propios de las universidades. Si bien el Estado no impuso explícitamente metas, ataba la concertación a los resultados de las autoevaluaciones y evaluaciones externas, y supervisaba las propuestas mediante instrumentos de seguimiento. En este sentido, se percibe al FUNDAR como una política de cooperación y coordinación sin imposición directa.

En los “Contratos programas fragmentados” las decisiones son sobre aspectos puntuales de las políticas institucionales, y pasan a ser “negociadas” lo que debilita tanto la autonomía como la planificación colectiva. En este sentido se acentúa una tensión por pérdida de visión sistémica, concentración de decisiones en pocas manos y uso del CP como herramienta política de asignación de recursos. En cambio, en los CPI tendieron a fortalecer capacidades estatales que permitan sostener políticas universitarias estables, integrales y que armonizaran autonomía con planificación sistémica. No obstante, al limitarse las experiencias financiadas, el impacto estructural fue acotado, pero representan un intento de re-equilibrar la relación entre Estado y universidades, respetando la autonomía, pero condicionando los fondos a planificación institucional evaluada.

La convocatoria a PDI fue concebida como una herramienta de construcción de capacidades para que las universidades definieran sus propios objetivos estratégicos a mediano y largo plazo, a partir de un diagnóstico interno, por lo que alentó a formular planes de desarrollo que orientaran sus decisiones, prioridades y acciones futuras, como forma de

construir capacidades de visión estratégica propia. En este sentido, las universidades no recibieron lineamientos cerrados, con el fin de promover una relación virtuosa entre planificación y autonomía. Sin embargo, uno de los principales límites estaba asociado directamente al financiamiento, y a los alcances acotados del propio instrumento para generar una cultura institucional de planificación estratégica arraigada, especialmente en entornos con alta inercia organizacional o resistencias internas. Así, una política que prever su continuidad para un seguimiento de mediano y largo plazo de dichos planes, dependió en gran medida de las capacidades técnicas, organizacionales y políticas adquiridas para su sostenibilidad y, por tanto, fortalecimiento de la autonomía.

El recorrido del FOMEC al PDI muestra distintos momentos y expresiones de la tensión política pública de planificación – autonomía, oscilando entre imposición, colaboración, fragmentación, integralidad, con efectos diferenciados sobre la capacidad de planificación, el uso estratégico del financiamiento y la preservación y fortalecimiento de la autonomía como principio rector del sistema universitario.

A partir de nuestro análisis, proponemos para futuros estudios una discusión sobre la tensión entre políticas públicas de planeamiento y autonomía. ¿En qué medida, esta tendencia cambiante y no sostenida de fomento a la planificación institucional desde la política pública explica las limitaciones de las instituciones por establecer modelos propios, autónomos, de gobierno y gestión? O dicho de otra forma, ¿las políticas públicas favorecen o colisionan con la posibilidad de que las instituciones tengan proyectos institucionales de desarrollo propios y autónomos? ¿Podrían haber aprovechado las oportunidades de la política pública -más allá del modo más o menos fragmentado o más o menos dirigido a objetivos predefinidos desde el gobierno- para llevar adelante planes estratégicos autónomos?

La tensión entre las políticas de planificación impulsadas por el Estado y la autonomía universitaria es estructural en el sistema universitario argentino. Sin embargo, esto no implica necesariamente un conflicto en sí mismo. La consideración de ciertos mecanismos de concertación de manera institucionalizada, la participación genuina de las instituciones, el respeto por la diversidad de proyectos universitarios, y la articulación de las prioridades nacionales con los procesos de autoevaluación institucional podrían ser los ejes de las políticas para el sector a futuro, si se quiere consolidar como una práctica sostenible y robusta en el tiempo. Queda abierta para futuras indagaciones identificar si existe una vinculación entre la intencionalidad y las perspectivas de planeamiento en las políticas estudiadas con ejes de análisis similares en el gobierno nacional de cada período.

## Referencias bibliográficas

- Andretich, D. (2008). *Planificación estratégica situacional y gestión participativa: Aportes para la formación de directivos escolares*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación – Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD).
- De Mattos, C. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, (8), 1–20.
- Fernández Lamarra, N. (2006). Reflexiones sobre la planificación de la educación en Argentina y en América Latina: Evolución, crisis, desafíos y perspectivas. En *Política, planificación y gestión de la educación: Modelos de simulación en Argentina* (pp. 46–65). EDUNTREF.
- García de Fanelli, A. M. (2008). *Contrato-programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. IIPE-UNESCO; Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- López, N. (2002). *La planificación en América Latina: Crisis y perspectivas*. UNESCO / OREALC.
- Marquina, M. (2021). Una ley que piense más en el sistema que en las instituciones. *Pensamiento Universitario*, (20).
- Marquina, M., & Morresi, S. (2018). *La planificación institucional en la universidad: Conceptos, debates y experiencias en el marco de políticas públicas* [Documento de trabajo]. UNTREF.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Altadir.
- Matus, C. (2007). *Adiós, señor Presidente: Gobernar es gobernar procesos*. Fundación Altadir / Ediciones Correo del Orinoco.

Navarro, A. M. (2007). La vinculación olvidada: Planeamiento, gestión y evaluación institucional. *Cuadernos de Humanidades*, (17), 59–72.

Obeide, P. (1999). *La planificación estratégica situacional: Una ruptura epistemológica con la planificación normativa tradicional*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1, 75–105.

Powell, W., & DiMaggio, P. (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.

Stubrin, A. (2019). *Análisis de la configuración universitaria de la Argentina a través de la evolución de la Universidad Nacional del Litoral en el último entresiglos (1990–2010)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario].

Suasnábar, C., & Rovelli, L. (2011). Políticas universitarias en Argentina: Entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación Educativa*, 11(57), 21–30.

#### **Normativa citada (APA 7.<sup>a</sup> edición – documentos legales)**

Decreto 408/1995. (1995, 23 de marzo). Créase el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Ley N.<sup>o</sup> 24.521. (1995, 20 de julio). Ley de Educación Superior. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Resolución 260/2005. (2005, 28 de marzo). Créase el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Resolución 3885/2017. (2017, 12 de julio). Aprueba los “Criterios para la implementación de la nueva modalidad de Contratos Programa Integrales (CPI)”. Secretaría de Políticas Universitarias, Argentina.

Resolución 3896/2017. (2017, 13 de julio). Convocatoria de Apoyo al Desarrollo Institucional de las UUNN. Ministerio de Educación, Argentina.

**Fecha de recepción:** 21-5-2025

**Fecha de aceptación:** 31-5-2025

# **SECCIÓN GENERAL**

# “Gobernar a través de las comunidades”: dispositivos socio-estatales, proactividad comunitaria y economización de la educación. Un estudio sobre las Escuelas Públicas de Gestión Social de la provincia de Chaco

“Governing Through Communities”: Socio-State Devices, Community Proactivity, And the Economization of Education. A Study on The Public Schools of Social Management in Chaco Province.

AGUIRRE, Elías Gonzalo<sup>1</sup>

Aguirre, E. G. (2025). “Gobernar a través de las comunidades”: dispositivos socio-estatales, proactividad comunitaria y economización de la educación. Un estudio sobre las Escuelas Públicas de Gestión Social de la provincia de Chaco. *RELAPAE*, (23), pp. 124-139.

## Resumen

Este artículo<sup>2</sup> analiza las Escuelas Públicas de Gestión Social (EPGS) de la provincia de Chaco, Argentina, como dispositivos socio-estatales que expresan modalidades de economización del gobierno de la educación. El estudio examina dos casos (EPGS-A y B) que muestran características distintivas en sus articulaciones Estado-comunidad. La hipótesis central sostiene que estas instituciones constituyen ensamblajes de elementos discursivos y no discursivos donde convergen tecnologías estatales de gobierno y prácticas comunitarias de autogobierno, configurando modalidades específicas de gubernamentalidad neoliberal. Metodológicamente, la investigación adoptó un diseño cualitativo con análisis documental de 217 materiales (2010-2021) y entrevistas semiestructuradas con dirigentes de movimientos sociales y ex funcionarios provinciales. Los hallazgos evidencian que las EPoS representan mecanismos donde el Estado gobierna a distancia (Rose, 2007) mediante la activación de capacidades comunitarias, produciendo una economización de los medios de gobierno que delega responsabilidades educativas en las organizaciones sociales mientras mantiene un amplio control normativo. El caso de las EPoS chaqueñas permiten someter a discusión las dicotomías público-privado, que redefine las fronteras tradicionales entre estatalidad y autoorganización comunitaria en contextos de vulnerabilidad social.

**Palabras Clave:** gubernamentalidad, dispositivos socio-estatales, política educativa, gestión social, movimientos sociales.

## Abstract

This article analyzes the contemporary process of emergence and configuration of Public Schools of Social Management (EPGS) in the province of Chaco, Argentina, as an expression of State-community articulations that configure socio-state government devices. The proposed hypothesis indicates that these institutions express assemblages of discursive and non-discursive elements —state and community— that when combined form socio-state devices where the will to govern and the self-government of social movements and state organizations converge. Theoretically, this work is positioned in governmentality studies, fostering an approach to educational policy that decentralizes the exclusivity of the State and proposes a hybrid perspective more anchored in socio-state epistemological conditions. Methodologically, the research adopted a qualitative approach focused on documentary analysis and semi-structured interviews with key informants from social movements and educational management in Chaco during 2020 and 2021. The main findings indicate that EPoS express State-community articulations that materialized in socio-educational policies that combine

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- Universidad Nacional de San Martín, Argentina / aguirre.elias.gonzalo@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-3209-2096>

<sup>2</sup> Este trabajo se inscribe en las tareas de investigación realizadas para la titulación de Magíster en Política y Administración de la educación (UNTREF) cuya dirección estuvo a cargo de la Dra. Renata Giovine, a quien agradezco su guía indispensable.

state subsidiarity and community co-responsibility, postulating other modalities of government of the educational system and organization of school education that transcend traditional public-private dichotomies.

**Keywords:** governmentality, socio-state devices, educational policy, social management, social movements.

## Introducción

Las Escuelas Públicas de Gestión Social (EPGS) son instituciones creadas y gestionadas por organizaciones y movimientos sociales —desde MSTD e iglesias evangélicas hasta asociaciones culturales, partidos y sindicatos— bajo supervisión del Estado provincial. En Chaco se registran 14 EPGS oficialmente reconocidas, gratuitas por mandato del financiamiento estatal y habilitadas para ofrecer propuestas en todos los niveles y modalidades del sistema, incluida la formación docente y técnico-profesional.

En lo pedagógico conviven dos gramáticas: algunas reproducen el formato escolar tradicional —edad, espacios y tiempos diferenciados, disciplinamiento curricular y evaluación periódica— (Tyack y Cuban, 1997); otras ensayan dispositivos próximos a la educación popular, con no gradualidad, acreditación situada y currículos anclados en el territorio.

La emergencia de estas experiencias tensiona las fronteras clásicas entre Estado y sociedad civil. Surgidas en contextos de vulnerabilidad, las EPGS configuran articulaciones socio-estatales que disputan la dicotomía público/privado (Feldfeber, 2003) y enlazan tecnologías estatales de gobierno con prácticas comunitarias de autogobierno, dando lugar a modalidades específicas de gubernamentalidad neoliberal (Foucault, 2008). La pregunta que guía el estudio es directa: ¿cómo expresan las EPGS esas articulaciones Estado-comunidad y con qué efectos sobre las formas contemporáneas de gobierno educativo?

El artículo se organiza en las siguientes sección. En primer lugar, se precisan antecedentes normativos y debates conceptuales (3.1–3.4); luego se describe el diseño metodológico (4); a continuación se presentan los hallazgos a partir de dos casos en Chaco (5.1–5.4); finalmente, se presentan una serie de conclusiones.

## Antecedentes y fundamentación teórica

### Contexto normativo y emergencia de la gestión social

El reconocimiento de la gestión social en el sistema educativo argentino se apoya en un andamiaje jurídico que habilita nuevas formas de provisión de oferta educativa (Rosemberg, 2015). La Ley de Educación Nacional 26.206 del año 2006 incorpora la gestión social y cooperativa dentro de las modalidades del sistema, mientras que en la provincia del Chaco la Ley 1887-E de 2010 faculta a organizaciones sociales para crear establecimientos gratuitos con prioridad en contextos de vulnerabilidad socioeducativa. Este piso legal abre la posibilidad de institucionalizar experiencias comunitarias en la educación obligatoria y explica la trayectoria provincial de las EPGS bajo supervisión total y financiamiento parcial del estado chaqueño.

Si bien la Ley de Educación Nacional N° 26.206 introdujo formalmente la gestión social y cooperativa en 2006, la puesta en acto de esta normativa en el escenario federal argentino ha sido marcadamente heterogénea. A diferencia de otras jurisdicciones subnacionales como Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe, donde estas experiencias pedagógicas suelen quedar subsumidas bajo la normativa de la educación privada o carecen de un encuadre específico que reconozca su identidad comunitaria, la provincia del Chaco presenta una singularidad regulatoria. La sanción de su Ley de Educación Provincial (actual N° 1887-E) institucionalizó tempranamente las Escuelas Públicas de Gestión Social (EPGS), configurando un escenario privilegiado para analizar las tensiones gubernamentales y las disputas por el sentido de lo público que emergen cuando el Estado y los movimientos sociales co-construyen la política educativa. Este adelantamiento normativo sitúa al caso chaqueño no como una excepción aislada, sino como un analizador potente de las complejidades y zonas de hibridación que asume la territorialización de la gestión social en el federalismo argentino.

Conceptualmente, estas experiencias se comprenden mejor dentro de los debates en torno a lo público- privado o lo público no estatal (Felffeber, 2003a, Minteguiaga, 2009). Se trata de formas organizativas surgidas desde la sociedad civil y orientados al interés general pero que se encuentran fuera del aparato estatal pero cuya actuación no está definida por las lógicas de mercado ni con la iniciativa privada. Ese lenguaje proviene de los debates de reforma del Estado en América Latina (Bresser-Pereira y Cunill Grau, 1998) y permite nombrar la organización escolar de las EPGS sin equipararla con una experiencia de privatización educativa (Ball y Youdell, 2007).

En el plano regional más amplio, los análisis sobre cambios en las políticas sociales describen un tránsito hacia una nueva generación que pone el foco en derechos, integralidad e intersectorialidad, con participación ciudadana y corresponsabilidad de actores (Arriagada, 2006). Este giro es programático y general, no específico de educación,

aunque ayuda a contextualizar la expansión de entrelazamientos mixtos e híbridos entre Estado y comunidad en áreas sociales donde la gestión se teje en red y con anclaje territorial (Giovine, 2012).

Al mismo tiempo, los debates sobre territorialización de políticas distinguen entre políticas territorializadas, donde lo central define y lo local ejecuta, y políticas territoriales, donde la articulación nace en los actores del territorio (Gallicchio, 2010). Esta distinción, propia de los estudios sobre desarrollo local, resulta útil para abordar cómo se produce la gobernanza socioeducativa (Ball, 2008) en experiencias como las EPGS sin atribuirle a esa literatura un tratamiento específico de la gestión social educativa. Sirve para precisar desde dónde se deciden reglas, responsabilidades y recursos y cómo se coordinan niveles y agencias (Ball, 2010).

En el terreno estrictamente educativo, la evidencia comparada muestra que las iniciativas comunitarias tienden a emerger cuando el Estado enfrenta límites de cobertura o pertinencia y que suelen constituir vínculos de co-gestión con los gobiernos (Bray, 2003). Se combinan recursos estatales y comunitarios, se definen responsabilidades compartidas y aparecen desafíos de rendición de cuentas y de sostenibilidad financiera.

En el caso de Argentina, una densa producción académica, desde comienzos de los 2000, examina experiencias surgidas en la intersección de movimientos sociales y Estado. Proyectos pioneros como los dirigidos por Myriam Feldfeber sobre autonomía en la relación Estado–movimientos sociales y por Flavia Terigi sobre “hacer escuela desde la gestión social” (FECEABA), generaron una base de estudios que permitió describir los bachilleratos populares, jardines comunitarios y otras experiencias de autogestión (Gluz, 2009; Zibechi, 2005). Estas investigaciones coinciden en que el ciclo de protesta y organización de los años 2001-2003 impulsó a organizaciones sociales a crear ofertas educativas allí donde el Estado se había retirado, articulando proyectos político-pedagógicos que combinaron disputa y negociación con el aparato estatal.

Asimismo, Alonso Brá (2015) propone abordar la emergencia de la gestión social como una reformulación de la relación Estado-sociedad en el escenario posneoliberal, donde el Estado se re legitima ante la comunidad a través de sus organizaciones o redes socio-comunitarias y éstas, a su vez, obtienen legitimidad mediante el aval estatal. En sintonía, Karolinski (2015), al estudiar el proceso de oficialización de jardines comunitarios en la provincia de Buenos Aires, muestra que esa institucionalización fue sinuosa y conflictiva, marcada por tensiones entre las demandas de las organizaciones y la voluntad estatal. Langer (2010, 2012) aporta una mirada más amplia sobre las experiencias urbanas autogestivas, subrayando su raíz en la economía social y solidaria y la persistencia de un vínculo crítico con el Estado.

En tiempos más recientes, el primer Relevamiento Nacional de Experiencias Educativas Comunitarias, Cooperativas y de Gestión Social, analizado por Vicente (2024), ofrece un mapa empírico del fenómeno al sistematizar 285 experiencias de 17 jurisdicciones. Dicho trabajo confirma la heterogeneidad del universo de instituciones de gestión social, al tiempo que evidencia distintos grados de formalización y articulación con el Estado. Junto a estudios de Ferreyra y Gil (2016), Flores y Acuña (2019) y Aguirre (2021), este nuevo aporte consolida la idea de que la gestión social constituye una trama multirregulatoria híbrida (Giovine, 2012; Giovine et al., 2019) combina autogobierno comunitario, corresponsabilidad estatal y producción de subjetividades políticas (Palumbo, 2020), dando forma a un espacio público no estatal que amplía derechos y reordena las relaciones entre movimientos sociales y Estado.

### Definiciones teórico- conceptuales

El marco teórico se sustenta en los estudios de gubernamentalidad (Foucault, 2006, 2007), que permiten analizar las modalidades contemporáneas de gobierno más allá de las instituciones estatales formales. Como sostiene Foucault (2006), por gubernamentalidad entiende:

"el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, los análisis y las reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder, que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad" (p. 136).

Este aporte teórico se despliega descentrando los debates sobre el Estado y sus contracciones y expansiones, para situar las reflexiones en la emergencia del gobierno como problema (Chao y Bartlett, 2019). Gobierno, como lo plantea Foucault (2006), vinculado con la conducción de la propia conducta y de la de otros/as. Proponer una perspectiva afianzada en los estudios de gubernamentalidad permite analizar el vínculo entre Estado y sociedad civil a partir de los ciclos de reformas educativas contemporáneas, caracterizando estas relaciones como procesos históricos donde los

"regímenes de gubernamentalidades múltiples" (Foucault, 2006, p. 136) del Estado se encuentran afectados, pero también como momentos específicos donde el juego estratégico, heterárquico y agonal de los actores sociales está atravesado por la articulación de técnicas y prácticas gubernamentales destinadas a estructurar el campo de acción de sí y de los otros (Castro-Gómez, 2007; Raffin, 2018).

La perspectiva foucaultiana distingue entre diferentes familias de tecnologías (Foucault, 2008): "las tecnologías de producción, las tecnologías de sistemas de signos, las tecnologías de poder, las tecnologías del yo" (p. 48). Sin embargo, Castro-Gómez (2010) advierte que Foucault construyó una quinta familia, las tecnologías de gobierno, que "aparecen como un nuevo conjunto que se diferencia de las tecnologías de dominación porque no buscan simplemente determinar la conducta de los otros, sino dirigirla de un modo eficaz, ya que presuponen la capacidad de acción (libertad) de aquellas personas que deben ser gobernadas" (p. 39). Estas tecnologías pueden "intentar conducir la conducta de otros conforme a metas no fijadas (aunque consentidas) por los gobernados", pero también podrían "conducir la propia conducta conforme a metas fijadas por uno mismo" (Castro-Gómez, 2010, p. 40). En este sentido, como sostiene Ball (2003), la reforma educativa es "acerca de los poderes que ejercen influencia sobre la existencia del individuo y sus relaciones interpersonales" (p. 91), tratándose de "la reformulación de relaciones y subjetividades y en las formas de disciplina nuevas o reinventadas a las cuales ello da lugar" (p. 91).

Las tradiciones que siguieron a Foucault ampliaron este programa. Rose y Miller (2010) mostraron que el gobierno actúa más allá del Estado a través de ensamblajes de saberes expertos, dispositivos y programas que buscan conducir la conducta a distancia, mientras que Dean (2010) sistematizó el estudio de regímenes de prácticas mediante categorías como campos de visibilidad, formas de conocimiento, tecnologías y teleologías políticas. Desde esta perspectiva, el dispositivo socio-estatal (Aguirre, 2021) lo entendemos como una trama heterogénea de discursos, instituciones, reglas, instrumentos y afectos que enlaza agencias estatales y organizaciones sociales para orientar comportamientos y organizar responsabilidades en el campo socioeducativo. Como se expresará en trabajos previos (Aguirre, 2023) el enfoque de gubernamentalidad "permite cartografiar las relaciones de fuerza y poder ligadas a las políticas educativas y comprender la producción de redes y dispositivos socio-estatales como agenciamientos múltiples y heterogéneos que descentran el rol del Estado" (p. 3-4).

En este marco analítico, la racionalidad neoliberal se caracteriza por la economización de los medios de gobierno (De Marinis, 2005), donde el Estado promueve la autoorganización y el empoderamiento comunitario, favoreciendo modalidades indirectas de gobierno de las poblaciones. Como señala Rose (2007), el gobierno neoliberal actúa "por medio de la activación de compromisos individuales, energías y elecciones, a través de la moralidad personal al interior de un escenario comunitario" (p. 123). Esta modalidad representa una crítica desde una racionalidad liberal que cuestiona el exceso de gobierno (Foucault, 2007), definida por su fobia del Estado y que asume "el gobierno de lo social sin recurrir en absoluto al aparato del Estado" (Castro-Gómez, 2016, p. 13). Desde entonces, se propone una economización de los medios de gobierno que vincula las necesidades del Estado con el autogobierno del sujeto y la construcción de subjetividades (De Marinis, 1999). Así, emergen los procesos de ONGeización (Rose, 2007) donde la sociedad civil organizada en instituciones como fundaciones, asociaciones, grupos de cooperación, entre otros, absorbe una serie de funciones que antaño eran desempeñadas por el cuerpo estatal. Se trata de una privatización explícita, es decir, de un viraje que concede al sector privado, desde un posicionamiento voluntario y filantrópico, las tareas de asistencia y contención de las asimetrías sociales. En este marco, la inserción de la comunidad deviene en solución de eficacia y eficiencia y de reducción de la carga económica-financiera de los Estados, significando el paso de una economía política de la población a una economía política de las asociaciones intermedias y de la comunidad (Álvarez Leguizamón, 2005)

En esta línea, se acuerda con Rose (1997) en que, en las sociedades caracterizadas por el liberalismo avanzado, se produce un doble movimiento de desgubernamentalización del Estado y desestatización del gobierno, donde el énfasis está en una "nueva pluralización de las tecnologías sociales" (p. 35). Esto no implica la supresión del Estado, sino su desmonopolización en el ejercicio del gobierno. En la misma dirección, pensar una dimensión comunitaria desgubernamentalizada, siguiendo a Grinberg (2006), es una cuestión que lejos de haberse producido ha devenido en "nuevas prácticas y lógicas que no deben confundirse con la falta de gobierno" (p. 68). Se trata de una mutación en las formas de gobernar que amplía y diversifica las instancias de regulación.

Este desplazamiento se hace visible en los análisis recientes sobre gobierno de la pobreza. Giavedoni (2012) muestra que, contrariamente a la hipótesis de abandono, en los barrios vulnerabilizados de Rosario surgen técnicas positivas de gobierno que regulan la vida cotidiana a través de la provisión de servicios básicos, como la energía eléctrica,

produciendo un "sujeto carenciado" ligado a esas infraestructuras. Paulizzi (2015) y Paulizzi y Milana (2015) llegan a conclusiones convergentes en la provincia de Salta: la pobreza se constituye en un entramado de relaciones y saberes que busca conformar un sujeto condicionado en su autogobierno, mientras las poblaciones despliegan, a la vez, prácticas de resistencia. En el campo educativo, Martignoni (2008, 2013) indica que los discursos que clasifican a las/os estudiantes según su condición socioeconómica instauran formatos escolares diferenciados para los públicos definidos como pobres. Estas investigaciones discuten las hipótesis que atribuyen la economización de los medios de gobierno a la retirada estatal. Por el contrario, advierten el paso hacia nuevas formas de intervención que actúan sobre las poblaciones vulnerabilizadas a través de dispositivos que entrelazan asistencia, control y producción de subjetividades.

La materialización concreta de estos procesos puede comprenderse a través de la perspectiva de transversalidad estatal (Oszlak, 2001), que permite analizar las modalidades contemporáneas de articulación entre agencias estatales y organizaciones sociales que trascienden las formas tradicionales de intervención. Este enfoque ha sido discutido también a través de las categorías de *Estado socio* (Grinberg et al., 2012), *trama asociativa* (García Delgado, 1996) y *redes de integración socioeducativas* (Giovine, 2012). En el campo de las políticas públicas, tales redes configuran modalidades de co-gestión (Manzano, 2008) en las que el Estado asume un rol activador, promueve la iniciativa local y alienta el emprendedorismo comunitario. Estas configuraciones reflejan racionalidades neoliberales que desplazan la gestión de los riesgos sociales hacia individuos y comunidades, transformando la seguridad social en una cuestión de responsabilidad individual y colectiva (Foucault, 2007).

Otros estudios destacan que estas articulaciones entre movimientos sociales de base territorial y el Estado también se expresan como procesos de integración política a la gestión (Gradin, 2013) o de gobierno político (Natalucci, 2010). Esta lógica supone que los movimientos sociales asumen un papel protagónico en la producción de políticas y en la conducción de programas dentro del aparato estatal. Desde esta perspectiva, el vínculo no se agota en mecanismos de cooptación política o el clientelismo (Svampa, 2009; Auyero, 2002). Por el contrario y en acuerdo con Retamozo y Trujillo (2019), considerar estas experiencias únicamente de esos modos termina por obturárlas e invisibilizar la capacidad de agenciamiento que los movimientos sociales despliegan en su interacción cotidiana con las agencias estatales. Reconocer estas convergencias permite apreciar cómo la acción colectiva redefine las fronteras entre lo público y lo comunitario, produciendo nuevas formas de gobierno de lo social que integran, tensionan y transforman el rol del Estado en la vida cotidiana.

## Diseño y metodología

### Enfoque metodológico

La investigación adoptó un diseño metodológico principalmente cualitativo y descriptivo, desarrollado entre 2020 y 2022. Aunque inicialmente se planificó un trabajo de campo etnográfico *in situ* en las EPGS de Chaco, las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19 obligaron a revisar la estrategia metodológica, diversificando los instrumentos de producción de información para asegurar un trabajo empírico riguroso y de alta calidad.

### Técnicas de producción de información

El trabajo de campo se estructuró en dos etapas principales:

Primera etapa - Análisis documental exhaustivo (Bowen 2009): Se analizaron 217 materiales producidos entre 2010 y 2021, incluyendo textos legales, registros legislativos, comunicaciones institucionales, proyectos educativos comunitarios y producciones audiovisuales. Este análisis permitió comprender el marco legal que regula las EPGS, así como las narrativas y discursos que rodean su relación con el Estado y la comunidad.

Segunda etapa - Entrevistas semiestructuradas (Kvale, 2012): Se seleccionaron dos EPGS (denominadas EPGS A y EPGS B) según criterios de localización territorial, tipo de oferta educativa y pluralismo comunitario. Se entrevistaron a dos miembros de cada EPGS, así como ex funcionarios del Ministerio de Educación de Chaco que tuvieron responsabilidades en la relación con las EPGS y movimientos sociales entre 2012 y 2021.

En estas entrevistas se indagaron sobre los siguientes ejes temáticos: 1) la percepción de los actores sobre la regulación estatal en las EPGS; 2) las tensiones entre la autonomía del movimiento y la conducción ministerial; y 3) los horizontes hacia los cuales se orienta la autoconducción de estos proyectos educativos.

## Criterios de selección de casos

Las unidades de análisis definidas han sido las EPGS cuya población actual (14), ha sido reducidas a una muestra intencionada en base a criterios (Goetz y LeCompte, 1988). Dentro de los criterios de selección de la muestra se han definido: a) el emplazamiento geográfico de estas EPGS en radios censales del Área Metropolitana de Gran Resistencia (AMGR) que, según el nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del Censo Nacional del año 2001 y 2010, pueden ser clasificadas en contexto de pobreza (INDEC, 2001); b) uniformidad en el tipo de oferta educativa (niveles y modalidades) que estas EPGS ofrecen a sus comunidades; c) el periodo de conformación y reconocimiento oficial de las experiencias educativas y autogestivas como EPGS, observando que aquellas que surgieron en una primera etapa (2012-2015) presentan características asociadas al pluralismo comunitario (Correa y Giovine, 2010).

Respecto al recorte temporal y el trabajo de campo, este debió ser alterado producto de la emergencia del COVID-19 y las restricciones sanitarias establecidas en el año 2020. La irrupción del COVID -19 significó el rediseño del cronograma tentativo de actividades y, sobre todo, importantes cambios en la estrategia metodológica de producción de información. Así, los propósitos iniciales de fundar un estudio con una fuerte impronta etnográfica fueron descartadas como consecuencia de las sucesivas prórrogas a las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) y luego de Distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO). A partir de lo anterior, este estudio asumió un enfoque descriptivo principalmente cualitativo, a partir de utilizar técnicas de recolección de información como el análisis documental y la realización de entrevistas virtuales semiestructuradas

## Estrategia de análisis

El análisis se realizó en dos niveles. Un primer nivel se enfocó en los discursos de Estado (Giovine, 2012), es decir, aquellos producidos en ámbitos político-institucionales como los poderes legislativo y ejecutivo. Para estos casos, la estrategia se sustanció desde los aportes formulados por el análisis político de los textos legales educativos que, en acuerdo con Giovine (2012), Giovine y Suasnabar (2013) y Giovine et al. (2019), constituyen un recurso analítico poderoso que ofrece sólidos indicios para un abordaje de la política educativa como texto y discurso (Ball, 2002). Desde esta tradición posestructuralista, el discurso designa la combinación de poder y conocimiento, en el cual el lenguaje es un elemento que constituye la realidad.

Un segundo nivel analizó los discursos sociales entendidos como prácticas, aplicando análisis político de discursos y siguiendo las reglas propuestas por Porta y Silva (2003) y Abela (2008) para el análisis de contenido.

Para la sistematización y el análisis de este corpus de datos, se utilizó el software de apoyo a la investigación cualitativa Atlas.ti. El uso de esta herramienta tecnológica permitió operacionalizar el análisis político del discurso mediante un proceso de codificación en dos etapas. En una primera instancia, se realizó una codificación abierta sobre las unidades hermenéuticas (transcripciones de entrevistas y documentos normativos), orientada a segmentar citas significativas e identificar núcleos de sentido emergentes vinculados a las prácticas de gobierno y las demandas comunitarias.

Posteriormente, se procedió a una codificación axial para agrupar estos códigos en 'familias' o categorías analíticas densas (tales como '*multirregulación*', '*autonomía gestionada*' y '*dispositivos socio-estatales*'). Para trascender la descripción lineal y dar cuenta de la complejidad de las relaciones de poder, se utilizaron las herramientas de análisis de redes (networks) y tablas de co-ocurrencia. Estas operaciones permitieron cartografiar las tensiones y las zonas de hibridación entre la racionalidad estatal y la proactividad comunitaria, visibilizando las regularidades discursivas que configuran a las EPGS como un territorio de disputa gubernamental.

## Resultados y discusión

### Entre conflictos, protestas y respuestas estatales disciplinarias: gobernando las desigualdades sociales

La irrupción de los MSTD en el escenario político chaqueño se sitúa en contextos problemáticos que vinculan desigualdades, exclusión y fragmentación social como puntos de partida desde los cuales "la vida cotidiana, el barrio o el territorio de una comunidad pueden también convertirse en espacios de experiencia contra la ideología neoliberal" (Pleyers y Álvarez, 2019, p. 58).

Para 2001, la provincia de Chaco se caracterizaba por niveles significativos de poblaciones con altas necesidades básicas insatisfechas (INDEC, 2001), encontrándose casi el 60% de la población chaqueña por debajo de la línea de

pobreza y casi el 40% por debajo de la indigencia (INDEC, 2002). Este período es clave para el caso chaqueño porque fue en esos tiempos que el conflicto social vinculado a la lucha y denuncia contra el empobrecimiento de las condiciones de vida alcanzó su punto álgido en protestas, asambleas, ocupaciones y piquetes que se constituyeron como un ciclo de protestas (Tarrow, 1998) y se extendió rápidamente a diferentes centros urbanos de Argentina (Iñigo Carrera y Cotarelo, 2003).

Como explica un dirigente de MSTD:

*"Nosotros, abrumados por la situación que estábamos pasando, empezamos a organizarnos. Primero entre las delegaciones del [MSTD] y después fuimos sumando más compañeros que estaban en la misma situación. Sin trabajo, sin un lugar en buenas condiciones para vivir, y así fuimos conformando una organización más amplia que su primer gran triunfo fue la creación del Barrio [nombre del barrio]"* (coordinador 1 de EPGS A, mayo 2021, entrevista virtual).

La inseguridad como falta de protección civil y social frente a "imponderables que podrían degradar el estatuto social del individuo" (Castel, 2003, p. 24) implica también el declive de condiciones precarias que, especialmente para poblaciones particularmente vulnerables, asumen la condición de precariedad/precariad (Butler, 2017). Las inseguridades se transformaron en incertidumbre y desbalance que incluso, como discuten Rose y Miller (2010), el propio Welfarismo no resuelve estructuralmente, sino que reconvierte las racionalidades y redes tecnológicas aplicadas al gobierno, 'mutualizando' el riesgo bajo una fuerte impronta que vincula la seguridad individual con la responsabilidad social.

En este marco, estos grupos de trabajadoras/es desocupadas/os adquieren carácter urbano ya que su futuro involucra "desde la acción directa (asentamientos ilegales) hasta la acción institucional (demandas de títulos de tierras y diferentes servicios al Estado), adoptando formatos organizacionales perdurables" (Svampa, 2005, p. 427). En un contexto de creciente precariedad de la vida, la autoorganización comunitaria se presenta no solo como expresión de supervivencia, sino también como forma de resistencia al orden social neoliberal. Esta resistencia se articula desde la movilización de voluntades y sujetos deseantes que, según Retamozo (2009), construyen demandas que tienen carácter productivo y abren el campo de acción. Este escenario crítico se convierte en medio para la construcción colectiva de un ethos militante (Longa, 2016) y el desarrollo de iniciativas comunitarias que buscan mitigar los efectos de la precariedad.

Un coordinador de EPGS B explica respecto de los bloqueos de rutas o *piquetes*:

*"Lo otro es por qué se corta la ruta. Una que era simbólica y emblemática, las rutas son las venas o el vaso circulante de la riqueza de los ricos que se transporta por las rutas, esa era una razón. La otra es que el desalojo lo tenían que hacer las fuerzas federales y era muy difícil llegar a los caminos de la provincia del Chaco y por eso nos daba más margen de operación, más que manifestar en los lugares céntricos donde era monopolio de la [policía provincial]"*. (material audiovisual n° 5, octubre 2020).

Desde 2003, la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas más inclusivas (Feldfeber y Gluz, 2011) se combina con formas tradicionales de intervención estatal. Bajo el discurso de la nueva generación de políticas sociales (Arriagada, 2006), se promueve la integración social, reconociendo que una comunidad activa y un Estado presente deben trabajar juntos, sin eludir responsabilidades (Kirchner, 2007).

### Devenir escuela: nuevas formas de asociatividad y complementariedad con el estado en educación

La irrupción de las EPGS en Chaco no puede separarse del proceso contemporáneo en el cual las comunidades post-sociales (De Marinis, 2005) se han convertido en territorios de gobierno (Grinberg, 2008). Esto promueve prácticas gubernamentales centradas en la actividad estatal, basadas en la co-producción de discursos glocalizados que reafirman que las comunidades tienen lo necesario (capital social, conocimiento acabado de problemas y necesidades, lazos de proximidad y vecindad) para auto-comprometerse y responsabilizarse de su futuro (Aguirre, 2021).

En primer lugar, estas experiencias están vinculadas a propuestas pedagógicas desarrolladas por los MSTD buscando superar los efectos de la crisis social y económica. En este contexto emergieron las primeras prácticas auto-organizadas de alfabetización y apoyo escolar, que luego se integraron con acciones y políticas estatales. Como menciona un dirigente de MSTD vinculado a la EPGS B:

*"Desde que empezamos a hacer el primer pozo para la primera base de vivienda... el compañero que tenía séptimo grado... ya le daba clase a nuestro compañero. Desde que hicimos el primer pozo en el barrio hace casi once años, estuvimos así por cuatro años, cuatro años estudiando, teníamos enseñándonos unos a otros a leer y escribir".* (Fundador y coordinador de MSTD-EPGS B, entrevista virtual, noviembre de 2020)

En segundo lugar, luego de consolidar sus experiencias, las organizaciones sociales comenzaron a integrar sus acciones con las prácticas y políticas del estado provincial, vinculadas a la alfabetización e inclusión en la educación obligatoria. Estas articulaciones iniciales con las comunidades de los MSTD crecieron, desarrollando propuestas educativas territorializadas complementadas por la acción estatal bajo proyectos especiales.

Como explica un ex funcionario:

*"El proyecto especial era un paso intermedio entre la gestión de las escuelas de gestión social y la escuela tradicional. ¿Qué te garantizaba? Que la comunidad eligiera a sus maestros y no que te llegaran según el orden de mérito. Entonces, ¿qué te garantizaba el proyecto especial? Que armen su equipo docente".* (Ex Ministro de educación, cultura, ciencia y tecnología de Chaco entre 2009 y 2013, marzo de 2021)

Con la sanción de la LEN en 2006 y la LEP en 2010, se inaugura un nuevo espacio para reorganizar la gestión social en el campo educativo. Desde 2012, cuando se crea la primera EPGS en Chaco, el proceso encuentra dos momentos: una primera etapa entre 2012 y 2015 con la creación de una EPGS por año, y una segunda etapa entre 2016 y 2019 con el reconocimiento de 11 EPGS, de las cuales 10 siguen funcionando.

Esta evolución refleja lo que Bray (2003) denomina como dimensiones y vínculos de las iniciativas educativas comunitarias, donde convergen objetivos sociales, económicos y políticos que trascienden la mera provisión educativa. Las EPGS, en este sentido, constituyen modalidades de gestión que articulan recursos estatales limitados con capacidades organizativas comunitarias, configurando nuevas geografías del poder educativo.

### **Ni estatal, ni privada: ¡gestionada socialmente!**

El proceso de conformación de las EPGS resituó los debates entre lo público como representación exclusiva de lo estatal y lo privado como todo aquello que no es estatal (Karolinski, 2015). Las primeras EPGS se negaron a ser reconocidas como Unidades Educativas de Gestión Privada (UEGP) y demandaron e insistieron en definir para sí un espacio con características propias que rompe esa dualidad histórica, más típica de la reforma educativa de los '90 en Argentina.

Como relata un educador y coordinador de EPGS A:

*"Lo primero que ofreció el Ministerio en ese momento era, bueno, creamos una UEP (Unidad Educativa Privada), dicen, con arancel cero, porque iba a estar subsidiada por el estado, pero privada. Nosotros nos opusimos y enfrentamos todo el proceso de buscar una manera, y no conocíamos la gestión social. Recuerdo que mi padre [dirigente MSTD] decía, 'Yo no hice lo que hice todo este tiempo, para ser el patrón de mis compañeros'. ¡No! ¡De ninguna manera una escuela privada! La escuela privada tiene un dueño, y la idea no era que tuviera un dueño, la idea era que fuera un esfuerzo comunitario".* (Diciembre 2020, entrevista virtual)

La definición de gestión social en Chaco fue un desafío por la diversidad de actores socio-comunitarios involucrados, porque se convierte en una cuestión novedosa a ser construida de manera diferente a la gestión privada. En este marco, la gestión social se presentaría como la posibilidad de estructurar y organizar la acción político-pedagógica de otras maneras. Al respecto, el educador y coordinador de EPGS A sostiene:

*"La gestión social debe tener un sello de educación popular, pero no todas las escuelas lo tienen. La gestión social es una herramienta de gestión y la educación popular una decisión pedagógica. En 2012, logramos que aprobaran la escuela como complejo educativo. Los primeros dos años funcionamos como una escuela común, solo que el movimiento nos convocaba maestros, sin concursos".* (agosto 2020, entrevista virtual).

Esta tensión refleja lo que Gobby y Niesche (2019) identifican como procesos de responsabilización donde "los consejos escolares constituyen un esfuerzo estratégico y político deliberado para mejorar el autogobierno a través del empoderamiento de ciudadanos individuales [y] la formación de comunidades responsables y locales de stakeholders" (p. 11). Sin embargo, a diferencia de los casos australianos analizados por estos autores, las EPGS chaqueñas emergen desde lógicas bottom-up que buscan mantener cierto grado de autonomía política respecto a las tecnologías de gobierno estatales.

Con la evolución de la configuración de las EPGS, los desacuerdos y tensiones con la educación estatal como dispositivo de gobierno (Foucault, 2006) y control de los sujetos parecen empeorar, profundizando las distancias que los propios MSTD comienzan a tender con esta modalidad de enseñanza y aprendizaje. Pero cuando investigamos cómo esto se expresa dentro de la organización de las EPGS analizadas, asumen características distintivas, divergentes y heterogéneas entre los movimientos y también, en algún punto contradictorias y contingentes, con esa forma de hacer escuelas estatales y privadas de las cuales quieren distanciarse.

Como explica un coordinador de EPGS B:

*"Ellos [Gobernadores Rozas y Nikisch] habían instalado en todas las instituciones educativas que los que estaban luchando, o los luchadores, o los que pensaban del sector más 'crito', de los sectores marginales, no estudien, paren con el conocimiento de esa gente, porque se convierten en un enemigo o en un arma. Y yo estoy convencido, me convencieron, de que el conocimiento es un arma. Porque uno aprende a expresarse, a hablar, a coordinar oraciones, y que todos entiendan lo que queremos decir".* (Octubre 2020, entrevista virtual)

La emergencia de las EPGS pone una cuña en las perspectivas políticas dicotómicas que se dividen entre lo público y lo privado. Las EPGS no solo parecen representar un tercer sector, sino que también regeneran disputas en torno al sector público no estatal, buscando diferenciarse tanto de lo que representa el Estado a través de la educación tradicional como de lo que supone ideológicamente la educación privatizada.

### Entre "ONGeización", autogestión y tercerización del derecho a la educación

Estas dinámicas analizadas exponen el alcance y las características persistentes de los procesos de oenegeización (Rose, 2007) en los cuales la sociedad civil organizada en instituciones como fundaciones, asociaciones, grupos de cooperación, entre otros, absorbe una serie de funciones que anteriormente eran desempeñadas centralmente por el cuerpo estatal.

Esta territorialización de políticas (Grimson et al., 2009) en clave socio-comunitaria o el desarrollo de políticas territoriales (Gallicchio, 2010) reintroduce la pregunta sobre si las EPGS no constituyen una forma de des-responsabilizar al estado del derecho a la educación y su 'tercerización' hacia actores sociales diversos y heterogéneos tanto en historias como en perspectivas político-pedagógicas. Ball y Youdell (2007) ya se preguntaban si la territorialización de la educación pública por actores privados -es decir, no estatales- constituía una puerta de entrada para el despliegue de estrategias de privatización en (endógena) o (exógena) educación.

Al respecto, es sugerente el siguiente argumento de eficiencia económica presentado por el ex de Ministerio de Educación de Chaco entre 2015 y 2019 sobre las EPGS:

*"Se hace crítica a las escuelas de gestión social que, por ejemplo, no se hace a las escuelas privadas. El Chaco es la única provincia que le paga a estas escuelas [privadas] tanto los sueldos de los docentes como las cargas sociales y encima se quedan con una rentabilidad a costa del Estado. Sin embargo, las escuelas de gestión social que no cobran arancel sirven con solo el 1% del presupuesto provincial de educación, que en su caso se usa únicamente para pagar sueldos de docentes, al 2% de la matrícula estudiantil".* (Septiembre 2021, entrevista virtual)

Estas son características distintivas en el caso de las EPGS si se considera que su funcionamiento cotidiano depende pura y exclusivamente de aquellos recursos que son captados, demandados y/o producidos por los propios sujetos comunitarios. Como explica un coordinador y educador 2 de EPGS A:

*"Una de las cosas que fue dolor de cabeza en los últimos dos años es que el Estado se hizo cargo completamente del comedor comunitario ahora. Hace dos años ya todo lo que es alimento para el comedor y merienda lo atiende el Estado. Después todos los gastos de funcionamiento del día a día, vendemos alfajores, hacemos una rifa, tenemos un aporte convenido de los docentes que todos los meses ponemos 300 pesos".* (Agosto 2020, entrevista virtual):

Un educador y coordinador 1 de EPGS B agrega:

*"Nosotros vamos a hacer visitas domiciliarias a ver porque ahí los estudiantes dejan que vengan y no sabemos por qué dejan de venir y vamos a ver y hay un problema que no debería ser un problema, por ejemplo, que no tienen zapatillas y nosotros buscamos todos los medios posibles, vendemos tortas, venta de alfajores, alguna venta, algo, para poder comprarle la zapatilla al estudiante porque no tiene que ser un impedimento para que el estudiante no venga sino que asista a clases".* (Marzo 2021, entrevista virtual)

En síntesis, el estado financia exclusivamente el salario de una planta docente permanente, pero no brinda ningún otro tipo de financiamiento. Todo lo relacionado con la provisión y/o pago de servicios básicos (electricidad, gas, teléfono e internet, agua corriente, entre otros); limpieza y desinfección; acompañamiento social a las familias y sus estudiantes; material educativo y mobiliario escolar, así como infraestructura (reparación y/o construcción), entre otros aspectos, queda íntegramente a cargo de los movimientos sociales que sostienen las EPGS, apelando en general a la creatividad económica comunitaria.

## Conclusiones

Las Escuelas Públicas de Gestión Social de Chaco se presentan como dispositivos socio estatales que enlazan prácticas comunitarias y tecnologías estatales en una dinámica que economiza el gobierno de la educación sin disolver su dimensión pública. La experiencia observada desarma la vieja oposición entre Estado y movimientos sociales y muestra un campo de cooperación conflictiva donde la elaboración de políticas, su implementación y su control circulan entre ministerios, equipos directivos y organizaciones territoriales. En ese intercambio se reinstalan reglas, responsabilidades y lenguajes de gestión que ya no se ordenan por la dicotomía cooptación o confrontación, sino por modos situados de co construir escuela en contextos de desigualdad.

Estas escuelas funcionan como ensamblajes que redistribuyen tareas y expectativas hacia la comunidad y que reordenan la vida institucional con gramáticas de responsabilización, monitoreo y resultados. La dirección y los equipos asumen un papel de bisagra que traduce programas, organiza evidencias y sostiene el cuidado cotidiano, a la vez que protege márgenes para decisiones pedagógicas y políticas propias. El vínculo con la comunidad no opera como adorno participativo, sino como condición de posibilidad del proyecto escolar, aunque también como fuente de tensiones cuando los objetivos oficiales y las prioridades barriales no coinciden.

Se volvió visible una forma de transversalidad estatal que recombinan niveles y agencias sin perder el anclaje público de la conducción del sistema. La estatalidad no se evapora en redes difusas, sino que se reconfigura en un punto nodal que habilita, regula y audita lo que hacen las escuelas de gestión social. Esa arquitectura habilita integraciones novedosas entre cuadros estatales y referentes de organizaciones sociales y, en lugar de reducir la política a cooptación, genera entramados donde la participación conlleva responsabilidades efectivas y aprendizajes recíprocos.

El proceso transforma sujetos y vínculos. Las identidades militantes, profesionales y comunitarias se desplazan, se reacomodan y ensayan nuevas combinaciones de experiencia y de autoridad. La dirección escolar deja de ser únicamente el lugar del mando burocrático y se convierte en un oficio de mediación inteligente que negocia con múltiples audiencias, administra incertidumbres y cuida la continuidad institucional en escenarios de evaluación permanente. Esa mediación produce subjetividades directivas más reflexivas y, al mismo tiempo, más expuestas a la presión del desempeño y a la lógica de proyectos.

También se advierte la huella de una gubernamentalidad neoliberal que redefine libertad y responsabilidad como prácticas de autoconducción. Parte de las energías que antes se orientaban a la confrontación se reconducen hacia la búsqueda de márgenes de decisión situados, hacia acuerdos de corresponsabilidad y hacia formas de auto organización que prometen mayor capacidad de agencia. Esa promesa convive con riesgos concretos, porque el énfasis en la

iniciativa local puede desplazar costos materiales y simbólicos desde el Estado hacia las redes comunitarias, el cuerpo docente y las familias, y porque el lenguaje del empoderamiento no siempre llega acompañado de recursos suficientes.

La experiencia de las EPGS reabre el debate sobre lo público no estatal y la frontera entre lo público y lo privado. En estos espacios se construye una escuela que pertenece a la comunidad sin dejar de ser parte del sistema, que produce valor público con herramientas mixtas y que somete su quehacer a formas de rendición de cuentas múltiples. El resultado no es una simple tercerización de funciones, sino un modo de hacer Estado con y en las comunidades, cuyo alcance depende de la calidad de las reglas, de la estabilidad del financiamiento y de la capacidad de sostener derechos educativos en igualdad de condiciones.

Este estudio reconoce su carácter en curso y su recorte empírico. Queda abierto un programa de investigación comparativa entre jurisdicciones que permita medir efectos de largo plazo sobre trayectorias escolares, distribución de oportunidades y modos de liderazgo. También se vuelve necesario indagar bajo qué condiciones la cooperación Estado comunidad amplía justicia educativa y cuándo, por el contrario, desplaza cargas y naturaliza desigualdades. Explorar con mayor detalle los procesos de subjetivación de directivos, docentes y estudiantes ayudará a precisar cómo se negocian cotidianamente las promesas emancipatorias y las tecnologías de control que cohabitán en estas escuelas y a delinejar criterios de política que fortalezcan la dimensión pública de la gestión social sin dejarla sola frente a los desafíos del territorio.

## Referencias bibliográficas

- Abela, J. A. (2008). *Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada* (Documento de trabajo). Centro de Estudios Andaluces.
- Aguirre, E. G. (2021). *Gobernar a través de la comunidad: Transversalidad estatal, gubernamentalidad neoliberal y luchas por la escolarización de los movimientos sociales* [Tesis de maestría no publicada]. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Aguirre, E. G. (2023). Gubernamentalidad, grilla de inteligibilidad e investigación sociológica en política educativa: Notas teórico-analíticas desde la caja de herramientas. *Astrolabio - Nueva Época*, 31, 334–361. <http://repo.iain-tulungagung.ac.id/5510/5/BAB2.pdf>
- Alonso Brá, M. (2015). La gestión social educativa: Un recorrido comparativo por la política y administración educativa. *Revista Question/Cuestión*, 1(47), 24–40. <http://www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2594>
- Arriagada, I. (2006). *Cambios de las políticas sociales: Políticas de género y familia*. CEPAL.
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: Doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(20), 33–52. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/304>
- Ball, S. J. (2002). Textos, discursos y trayectorias de lo político: La teoría estratégica. *Páginas de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(2–3), 19–33. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14985>
- Ball, S. J. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y reformatividad. *Revista Educación y Pedagogía*, 15(36), 87–104. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/5979>
- Ball, S. J. (2008). New philanthropy, new networks and new governance in education. *Political Studies*, 56(4), 747–765. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x>
- Ball, S. J. (2010). Global education, heterarchies, and hybrid organizations. En K. H. Mok (Ed.), *The search for new governance of higher education in Asia* (pp. 13–27). Palgrave Macmillan.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2007). *Hidden privatisation in public education. Preliminary report*. Institute of Education – University of London.

- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bray, M. (2003). Community initiatives in education: Goals, dimensions and linkages. *Compare*, 33(1), 31–45. <https://doi.org/10.1080/03057920302598>
- Bresser-Pereira, L. C., & Cunill Grau, N. (Eds.). (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós.
- Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política: Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Paidós.
- Castel, R. (2003). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Manantial.
- Castro-Gómez, S. (2007). Michel Foucault y la colonialidad del poder. *Tabula Rasa*, 6, 153–172.
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Siglo del Hombre Editores.
- Castro-Gómez, S. (2016). *Historia de la gubernamentalidad II: Filosofía, cristianismo y sexualidad en Michel Foucault*. Siglo del Hombre Editores.
- Chao, D., & Bartlett, J. (Eds.). (2019). *El gobierno como problema: Objetos y abordajes en clave de gubernamentalidad*. TeseoPress; Universidad Nacional del Nordeste.
- Correa, N., & Giovine, R. (2010). De la subsidiariedad a la principalidad del Estado en la reforma educativa en este nuevo siglo. *VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*.
- Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and rule in modern society* (2.ª ed.). SAGE.
- De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. En R. Ramos Torre & F. García Selgas (Eds.), *Globalización, riesgo, reflexividad* (pp. 73–103). CIS.
- De Marinis, P. (2005). 16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es). *Papeles del CEIC*, 15, 1–39.
- Feldfeber, M. (2003a). La redefinición del espacio público: El caso de las escuelas autogestionadas en Argentina. *Educação & Sociedade*, 24(84), 923–943. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300009>
- Feldfeber, M. (2003b). *Los sentidos de lo público: Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Noveduc.
- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. *Educação & Sociedade*, 32(115), 339–356. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87319092006>
- Ferreira, N., & Gil, E. (2016). *La educación de gestión social como propuesta para trabajar con la diversidad de sujetos* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Cuyo].
- Flores Rivas, I., & Acuña, M. M. (2019). Discusiones sobre el hacer escuela en una institución pública de gestión social de la provincia del Chaco, Argentina emplazada en contexto de extrema pobreza. En *4º Congreso Internacional sobre Efectos Desigualdad Educativa y Empleos Juveniles Precarios* (pp. 385–396). <https://www.eumed.net/actas/19/desigualdad/30-discusiones-sobre-el-hacer-escuela-en-una-institucion-publica.pdf>
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2008). *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Paidós.

Gallicchio, E. (2010). *El desarrollo local en América Latina: Estrategia política basada en la construcción de capital social*. CLAEH.

García Delgado, D. R. (1996). *Estado y sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. Grupo Editorial Norma.

Giavedoni, J. (2012). Del Estado en crisis a la crítica del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVI(214), 89–109. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182012000100004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182012000100004)

Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar el sistema educativo: Discursos de Estado y redes de integración socioeducativa*. Universidad Nacional de Quilmes.

Giovine, R., Martignoni, L., & Correa, N. (2019). Estado, escuelas secundarias y organizaciones sociales: Una trama socioeducativa para la inclusión de jóvenes en la provincia de Buenos Aires (Argentina). *Práxis Educativa*, 14(2), 432–450. [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-43092019000200432](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-43092019000200432)

Giovine, R., & Suasnábar, J. (2013). Desandando caminos: Propuestas para un análisis político de los textos legales educativos. En M. de L. Tello, C. G. Geronimo, & C. Pinto de Almeida (Eds.), *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional* (pp. 1–24). Mercado de Letras.

Gluz, N. (2009). Las luchas de los movimientos sociales en el campo educativo. ¿Autonomía vs estatización? *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la UBA*, 0–11. <https://www.aacademica.org/000-062/1571>

Gobby, B., & Niesche, R. (2019). Community empowerment? School autonomy, school boards and depoliticising governance. *The Australian Educational Researcher*, 46(3), 413–434. <https://doi.org/10.1007/s13384-019-00303-9>

Goetz, J. P., & LeCompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Morata.

Gradin, A. (2013). *El proceso de integración política de los movimientos de desocupados a la gestión del Estado en la Argentina kirchnerista* [Tesis de maestría, FLACSO].

Grimson, A., Ferraudi Curti, M. C., & Segura, R. (2009). *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Prometeo.

Grinberg, S. (2006). Educación y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento. *Revista Argentina de Sociología*, 4(6), 67–87. <https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1669-32482006000100006>

Grinberg, S. (2008). *Educación y poder en el siglo XXI: Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades de gerenciamiento*. Miño & Dávila.

Grinberg, S., Gutiérrez, R., & Mantiñán, L. (2012). La comunidad fragmentada: Gubernamentalidad y empoderamiento en territorios urbanos hiperdegradados. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 9(9), 154–172.

INDEC. (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*.

INDEC. (2002). *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos*.

Iñigo Carrera, N., & Cotarelo, M. C. (2003). *La insurrección espontánea. Argentina diciembre 2001. Descripción, periodización, conceptualización* (Documentos de trabajo). PIMSA.

Karolinski, M. (2015). *Políticas educativas y organizaciones sociales en la provincia de Buenos Aires: El proceso de oficialización de los jardines comunitarios (2003–2013)* [Tesis de maestría, UBA]. [http://dspace5.filos.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/4261/uba\\_ffyl\\_t\\_2015\\_96659.pdf](http://dspace5.filos.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/4261/uba_ffyl_t_2015_96659.pdf)

Kirchner, A. (2007). *Políticas sociales en acción. La bisagra*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Kvale, S. (2012). *Las entrevistas en investigación cualitativa* (Vol. 2). Morata.

Langer, E. (2010). *Prácticas discursivas y dificultades en el hacer de estudiantes y docentes en un bachillerato popular. Tensiones y alcances en la producción de resistencia desde un dispositivo pedagógico* [Tesis de maestría, FLACSO]. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3630/2/TFLACSO-2011EDL.pdf>

Langer, E. (2012). Prácticas discursivas y dificultades en el hacer de estudiantes y docentes en un bachillerato popular. *Propuesta Educativa*, 38, 117–119.

Longa, F. (2016). Acerca del “ethos militante”: Aportes conceptuales y metodológicos para su estudio en movimientos sociales contemporáneos. *Argumentos*, 18, 45–74. <http://hdl.handle.net/11336/95490>

Manzano, V. (2008). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza–Gran Buenos Aires. *Runa*, 28, 77–92. [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96282007000100005](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96282007000100005)

Martignoni, L. (2008). *Escuela y experiencias adolescentes en el gobierno de la pobreza* [Tesis de maestría, FLACSO].

Martignoni, L. (2013). *Ampliación de la obligatoriedad escolar y experiencias adolescentes en el gobierno de la pobreza*. La Colmena.

Minteguiaga, A. M. (2009). *Lo público de la educación pública: La reforma educativa de los noventa en Argentina*. FLACSO México.

Natalucci, A. (2010). Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales: La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002–2008. *Lavboratorio*, 11(23), 90–108. <http://hdl.handle.net/11336/186381>

Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas*, 1(6), 1–12.

Palumbo, M. M. (2020). *Jóvenes, organizaciones sociales y gobiernos: Vínculos entre participación y subjetividad*. Grupo Editor Universitario.

Paulizzi, M. C. (2015). Re-configuración del Estado y re-invención de lo social en la Argentina actual: El gobierno de la pobreza (2003–2012). *Trabajo y Sociedad*, 24, 183–205.

Paulizzi, M. C., & Milana, P. (2015). Los avatares de la gubernamentalidad y la cuestión del Estado. Una aproximación crítica desde el gobierno de la pobreza y las prácticas de resistencia (Salta, Argentina). *Astrolabio – Nueva Época*, 15, 356–386. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n15.10739>

Pleyers, G., & Álvarez-Benavides, A. (2019). The production of society by social movements. *Revista Española de Sociología*, 28(1), 141–149.

Porta, L., & Silva, M. (2003). La investigación cualitativa: El análisis de contenido en la investigación en educación. *Anuario Digital de Investigación Educativa*, 1–18.

Raffin, M. (2018). La noción de política en la filosofía de Michel Foucault. *Hermenéutica Intercultural. Revista de Filosofía*, 29, 29–59. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6510178>

Retamozo, M. (2009). Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales. *Cinta de Moebio*, 35, 110–127. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2009000200003>

Retamozo, M., & Trujillo, L. (2019). El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Izquierdas*, 45, 185–214.

Rose, N. (1997). The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, 25(3), 327–356.

Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, 5(8), 113–152. <https://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v5n8/v5n8a07.pdf>

Rose, N., & Miller, P. (2010). Political power beyond the state: Problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173–205. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01247.x>

Rosemberg, D. (2015, noviembre). Ni estatales ni privadas: Escuelas de gestión social. *Le Monde Diplomatique – Suplemento UNIPE*, 36. <https://www.eldiplo.org/197-lo-que-esta-en-juego/ni-estatales-ni-privadas-escuelas-de-gestion-social/>

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus.

Svampa, M. (2009, 7–9 de mayo). Protesta, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina [Ponencia]. *Jornadas de Homenaje a C. Tilly, Universidad Complutense de Madrid – Fundación Carolina*, Madrid, España. <https://maristellasvampa.net/archivos/ensayo57.pdf>

Tarrow, S. (1998). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.

Tyack, D., & Cuban, L. (1997). *En busca de la utopía: Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. Fondo de Cultura Económica.

Vicente, M. E. (2024). Gestión social educativa en Argentina: Análisis del primer informe del Relevamiento Nacional de Experiencias Educativas Comunitarias, Cooperativas y de Gestión Social, 2021. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 20, 162–175. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/1713>

Zibechi, R. (2005). *La educación en los movimientos sociales*. Programa de las Américas del IRC.

Congreso de la Nación Argentina. (2006). Ley de Educación Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina.

Poder Legislativo de la Provincia del Chaco. (2010). Ley de Educación Provincial N° 1887-E. (Anteriormente Ley N° 6691). Boletín Oficial de la Provincia del Chaco.

**Fecha de recepción:** 25-9-2025

**Fecha de aceptación:** 4-12-2025

# Percepción docente sobre la gestión escolar de la Nueva Escuela Mexicana en Tamaulipas.

Teachers' Perception of School Management in the New Mexican School in Tamaulipas.

MÁRQUEZ DE LEÓN, Erik<sup>1</sup> y LARA GUERRERO, José Francisco<sup>2</sup>

Márquez de León, E. y Lara Guerrero, J. F. (2025). Percepción docente sobre la gestión escolar de la Nueva Escuela Mexicana en Tamaulipas. *RELAPAE*, (23), pp. 140-154.

## Resumen

El estudio tiene como objetivo analizar las repercusiones derivadas de la política de gestión escolar de la Nueva Escuela Mexicana en el logro de los aprendizajes, y si dichos cambios han contribuido de manera significativa o no a la mejora de la calidad educativa desde la percepción de profesores de educación básica en Tamaulipas durante el ciclo escolar 2024-2025. Se utiliza el enfoque cuantitativo, muestreo convencional y se aplicó un cuestionario que integra preguntas en las categorías: conocimiento acerca de la política, procesos de gestión escolar, cambios generados por la política y logro de aprendizajes y mejora continua de la calidad. En los resultados, los participantes conocen poco la política porque la intencionalidad se va distorsionando hasta aterrizar en las escuelas como "teléfono descompuesto" provocando incertidumbre entre ellos sobre la forma de trabajar la gestión en la NEM; los procesos de gestión que promueve la política muestran limitaciones del liderazgo autoritario de directores que deciden por intereses personales o de subgrupos con poder en el centro y no en atención a la calidad; predomina el modelo de gestión estratégico no por ser la mejor opción para resolver problemas, sino porque permite mostrar evidencias solicitadas por la SEP sobre la existencia de la gestión y CTE; los cambios provocados por la política en la gestión son poco significativos por falta de armonización con la realidad de los centros; y se construyen pocos ambientes propicios para el aprendizaje afectando la calidad. Se concluye que, se deben valorar los cambios que pretende generar la política en las instituciones para fortalecer la gestión escolar porque es una herramienta potente para que los integrantes de la escuela con visión integradora construyan socialmente escenarios idóneos contextualizados para lograr los aprendizajes y decidir colegiadamente ante eventos que surjan para ir mejorando continuamente a favor de la calidad.

**Palabras Clave:** Política de gestión escolar, Nueva Escuela Mexicana, profesores de educación básica, procesos de gestión, cambios organizacionales, logro de aprendizajes y mejora de la calidad educativa.

## Abstract

This study aims to analyze the impact of the New Mexican School's school management policy on learning achievement and whether or not these changes have significantly contributed to improved educational quality, as perceived by elementary school teachers in Tamaulipas during the 2024-2025 school year. A quantitative approach, conventional sampling, was used, and a questionnaire was administered that integrates questions in the categories: knowledge about the policy, school management processes, changes generated by the policy, and learning achievement and continuous quality improvement. The results show that participants have little knowledge of the policy because its intentionality is distorted until it reaches schools as a "broken telephone," causing uncertainty among them about how to work on management in the NEM. The management processes promoted by the policy show limitations of the authoritarian leadership of principals who decide based on personal interests or those of subgroups with power at the center rather than with regard to quality. The strategic management model predominates, not because it is the best option for solving problems, but because it allows for the evidence requested by the SEP regarding the existence of management and CTE. The changes brought about by the policy in management are insignificant due to a lack of alignment with the reality of the schools; and few environments conducive to learning are created, affecting quality. It is concluded that the changes that the policy seeks to generate in institutions to strengthen school management should be valued because it

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Tamaulipas, México / ermarquez@docentes.uat.edu.mx / <https://orcid.org/0000-0002-1407-0312>

<sup>2</sup> Universidad Autónoma de Tamaulipas, México / jflarag@docentes.uat.edu.mx / <https://orcid.org/0009-0000-7552-9978>

is a powerful tool for school members with an integrative vision to socially construct ideal contextualized scenarios to achieve learning and to make collective decisions regarding events that arise, in order to continuously improve for quality.

**Keywords:** School management policy, New Mexican School, elementary school teachers, management processes, organizational changes, learning achievement, and improving educational quality.

## Introducción

La política de gestión escolar en la Nueva Escuela Mexicana (NEM) implementada desde 2019 se ha convertido, en el discurso e intencionalidad normativa, en un instrumento clave para que los miembros de las escuelas de educación básica en México atiendan y resuelvan en conjunto problemas académicos y administrativos que afectan los procesos de enseñanza-aprendizaje y la calidad de la educación. Sin embargo, se carece de estudios con rigor científico e información valida, incluso de la misma Secretaría de Educación Pública (SEP), que permita asociar con mayor claridad dichas pretensiones gubernamentales en las prácticas reales de gestión que realizan los actores en diferentes contextos, lo cual abre una brecha importante por atender desde la investigación educativa la relación entre la ideología-política de la gestión y lo que se comprende y hace desde los agentes como los profesores que desempeñan un rol determinante en los resultados de dicha acción del gobierno.

Existe evidencia de que los problemas educativos que tendrían que ser abordados desde la gestión promovida por la NEM aún no han tenido los logros esperados en educación básica, por ejemplo, en los resultados de evaluación de los aprendizajes de la prueba PISA del 2022, a estudiantes de 15 años que están por terminar el nivel básico, organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde participó por última vez México, en cada una de las áreas de matemáticas, lectura y ciencias se obtuvo una mala puntuación por debajo de la media, ubicándose en la posición 35 de 37 países. También fue la tercera nación peor evaluado en matemáticas y lectura, mientras que en ciencia fue el peor. Se obtuvieron los resultados más bajos en la historia de su participación desde el 2000 (OECD, 2023).

Además, según las cifras más recientes reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024) en el ciclo escolar 2023-2024, el abandono escolar en primaria era de 0.1% y en secundaria 2.9%, la reprobación en primaria fue de 0.6% y en secundaria 3% y la tasa terminal en primaria era 97.1% y en secundaria 90.8%. Los datos revelan que no se cumple el derecho a la educación que marca la constitución, tarea pendiente de la gestión escolar. Lo anterior pone en duda que exista una relación estrecha entre la intencionalidad de la política de gestión escolar y el sentido y actuación de los miembros de los centros educativos por dar respuesta a los problemas de acuerdo con los principios y formas de proceder que establece esta política nacional.

En este sentido, el problema que se plantea es la falta de pertinencia en las estrategias de gestión que llevan a cabo los actores en la escuela porque se parte de la idea que existen limitaciones en las concepciones y desconocimiento entre el objetivo de la política y la manera de operar la gestión en la complejidad de los planteles afectando el logro de los aprendizajes y la calidad. En consecuencia, la política de gestión escolar no es efectiva en las prácticas y procesos de gestión que hacen los sujetos al intentar atender los diversos problemas en la institución.

Por esta razón, es necesario adentrarse a la realidad vivida por los profesores como principales agentes durante la gestión escolar, recuperar sus percepciones para dar cuenta del entramado de acontecimientos que ocurren al hacer gestión y evidenciar los procesos, cambios y repercusiones de la política en la formación y educación brindada.

Para abordar el tema con precisión, se ha elegido el caso de las escuelas del Estado de Tamaulipas, ubicado en el noreste de México, ya que representa de manera legítima las pretensiones gubernamentales del desarrollo de la política de gestión escolar. Por lo tanto, el estudio tiene como objetivo analizar las repercusiones de la política de gestión escolar de la NEM en el logro de los aprendizajes, y si dichos cambios han contribuido de manera significativa o no a la mejora de la calidad educativa desde la percepción de los profesores de educación básica en Tamaulipas durante el ciclo escolar 2024-2025.

Es necesario tener en cuenta que desde finales de los años ochenta con el paso del Estado Benefactor al Estado Neoliberal, la Nueva Gestión Pública, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la School Based Management se fue montando un esquema que establecería las condiciones para el diseño e implementación de la política de gestión escolar con la finalidad de optimizar los recursos públicos que recibían las escuelas y utilizarlos de manera adecuada para mejorar la calidad.

Como tal, la política en educación básica en México se implementó en 1997 al crearse el proyecto escolar “La Gestión en la Escuela Primaria”, a fin de impulsar un nuevo modelo para construir un marco de gestión en torno a las escuelas acercando la toma de decisiones (del Castillo, 2012), impulsar un trabajo colectivo y autónomo entre profesores y directivos que por medio de un diagnóstico identificaran el problema del rendimiento académico y se atendiera mediante un plan de acción.

En el 2001 en el Programas de Escuelas de Calidad (PEC) se fortalecieron los procesos de gestión escolar apoyándose en la planeación de la escuela orientando la mejora de las dimensiones pedagógica, organizacional, administrativa y social. Se incorporaron instrumentos de financiamiento directo a los centros (INEE, 2018). En el 2013, en el programa “La Escuela al Centro” se incorporó un esquema general de fortalecimiento de la autonomía en los procesos de gestión escolar con los componentes normativos, institucionales y de orden curricular.

Para el 2019, el Gobierno Federal presenta la NEM como una manera distinta de formar a los estudiantes de educación básica bajo los principios y valores que promueven la identidad nacional. En el escenario de este modelo educativo la política de gestión escolar se reconfigura y asume un discurso en el cual se concibe como una actividad participativa, democrática y abierta que requiere del compromiso de los integrantes de la escuela y la sociedad. La gestión escolar se orienta desde el trabajo colaborativo con el propósito de construir comunidades de aprendizaje, generando espacios para el diálogo priorizando el aprendizaje de los estudiantes.

Como se puede apreciar la política de gestión escolar ha sufrido algunos cambios en su concepción y mecanismos de implementación ocasionados por las ideologías políticas del gobierno federal, necesidades y demandas de los actores conforme se experimentaba la política en la realidad de las escuelas, aunque cabe aclarar que el estudio se centra en el escenario de la NEM que sigue vigente actualmente. En este sentido, dicha política se vuelve un fenómeno educativo susceptible de ser considerado como objeto de estudio.

En la literatura existen algunos estudios similares. El trabajo realizado por González (2017) establece el nivel de asociación entre la práctica docente y gestión escolar respecto al desempeño académico de los alumnos de educación primaria. Se asume que los docentes mediante la gestión escolar influyen en el desempeño de alumnos y directivos, por lo tanto, deben crear mecanismos que favorezcan el sentido pedagógico de su función en lugar de ser figuras ligadas a la burocracia. Mientras que el estudio elaborado por Álvaro (2020) analiza estadísticamente la correlación positiva entre la gestión y la calidad en escuelas de nivel básico, determinando la relación en la gestión administrativa y pedagógica, convivencia, participación escolar y cooperación, y seguridad escolar donde los profesores mediante la gestión determinan el éxito de los aprendizajes y de la calidad. Por su parte, el estudio de García, Juárez y Salgado (2023) analizan la gestión escolar y la calidad, donde la interrelación de ambas se alcanza al integrar esfuerzos en los procesos de enseñanza, vinculación con la sociedad y con recursos tecnológicos y financieros suficientes para mejorar el servicio educativo.

A diferencia de las investigaciones antes mencionadas, en el presente estudio se recupera la experiencia vivida de los docentes para comprender el fenómeno, con ello se abre la posibilidad de analizar la “caja negra” de la gestión escolar para explicar los sucesos que ocurren en la relación dinámica entre dicha política y los profesores. Para esto, se establece una estructura del documento que inicia con elementos teóricos sobre la gestión escolar, la política en la NEM y la relación con los aprendizajes y calidad. Después se muestra la metodología, análisis y discusión de los resultados, así como las conclusiones.

## **Marco teórico**

### **Concepción, modelos y dimensiones de la gestión escolar.**

En la literatura existen diferentes concepciones sobre la gestión escolar que permiten comprender y dimensionar la manera en que los actores llevan a cabo las actividades en la escuela con la intención de cumplir las pretensiones de la política de gestión escolar en el escenario de la NEM.

La gestión escolar es definida por Antúnez (1993) como “el conjunto de acciones de movilización de recursos orientadas a la consecución de los objetivos institucionales” (p. 23). Mientras que Farfán y Reyes (2017) la asumen como “una manera por la cual se llevan a cabo múltiples actividades y procesos educativos articulados entre sí para responder a distintas necesidades de los alumnos, docentes y comunidad educativa que respondan a objetivos particulares diseñados por diferentes centros educativos” (p. 53).

Lo anterior sugiere que en este estudio se entienda la gestión escolar como el conjunto de esfuerzos que realizan los miembros de las escuelas de educación básica en Tamaulipas por articular los recursos humanos, materiales, tecnológicos y económicos disponibles a favor del logro de los aprendizajes y la mejora continua de la calidad en un determinado contexto educativo influenciado por la situación económica, social y cultural de las comunidades en el marco de las disposiciones normativas de la NEM.

A partir de la segunda mitad del siglo XX se ha logrado consolidar la gestión como campo disciplinar, esto ha permitido comprender la importancia de la organización en las escuelas para el logro de los objetivos educacionales y con ello distinguir las formas de actuar de la comunidad educativa en respuesta a las pretensiones e ideales de la educación nacional propiciado el desarrollo de una serie de modelos de gestión que brinda un marco de referencia para comprender el modelo que se configura en la NEM.

Aunque existen diversas propuestas de modelos de gestión escolar, la clasificación realizada por Cassasus (2000) fleja particularidades del modelo acuñado en la política de gestión escolar. Normativo, la gestión y decisiones están orientadas a lograr las estrategias institucionales para cumplir con la planeación de la escuela en sintonía con las reglas establecidas por la SEP en la NEM; prospectivo, se planea y gestiona para anticiparse a eventos futuros que interesan a los integrantes de la escuela; estratégico, la gestión se realiza mediante la integración y optimización de los recursos disponibles para lograr los objetivos y metas constituidos en la planeación institucional; estratégico situacional, la gestión se diseña y ejecuta dependiendo de las propiedades que componen las situaciones que se van manifestando en la escuela con los recursos los recursos apropiados; calidad total, la gestión se enfoca en buscar la mejora continua de los procesos académicos y administrativos para brindar en términos de resultados una educación de excelencia, satisfaciendo las demandas de los actores; reingeniería, la gestión se centra en modificar radicalmente procesos y aspectos de la organización para mejorar drásticamente la eficiencia y eficacia de la escuela; y comunicacional, la gestión parte del lenguaje en la interacción como herramienta fundamental para solucionar los problemas y lograr los objetivos del plantel.

La gestión escolar se estructura en las dimensiones: áulica o pedagógica-didáctica, se refiere a los esfuerzos colectivos que favorecen los procesos de enseñanza-aprendizaje en el salón o espacios en la escuela que requieren el manejo de la planeación y estrategias didácticas, teorías pedagógicas y uso de las tecnologías para los aprendizajes; administrativa, se relaciona con la capacidad de los actores para optimizar los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos disponibles para alcanzar los objetivos institucionales; organizacional, abarca los asuntos internos de la escuela indispensables para operar como la definición de la estructura formal y funciones de los puestos; y comunitaria, se enfoca en la relación entre la escuela con la sociedad, asociado a las actividades que favorezcan este vínculo dado que en la escuela se proyectan las soluciones a los problemas del entorno y promueve la cultura (Pozner, 2000; Ramírez, 2020; Cárdenas, et al., 2022).

### **Política y procesos de gestión escolar de la NEM en los centros de educación básica.**

La política de gestión escolar surge cuando se establece la NEM como parte de las reformas educativas del presidente Andrés Manuel López Obrador en el 2019 que eliminaban las políticas establecidas en el 2013 en el sexenio de Enrique Peña Nieto consideradas como reformas administrativas y no académicas.

En el ciclo escolar 2019-2020 empezó una nueva era bajo las ideas y principios de la NEM que buscaba unir esfuerzos por una educación inclusiva, diversa y de calidad, privilegiando la atención a los grupos vulnerables para alcanzar la equidad e igualdad en el Sistema Educativo Nacional (SEN) (SEP, 2019). La NEM impulsó la política de gestión escolar con el objetivo de propiciar espacios de interacción entre los integrantes de las escuelas para que dialoguen y tomen decisiones racionales a fin de resolver los asuntos académicos y administrativos que influyen en la mejora de la calidad de la educación de las niñas, niños y jóvenes. Los procesos de gestión escolar se deben caracterizar por ser democráticos, participativos y abiertos que implique el compromiso efectivo de todos sus miembros y de la comunidad (SEP, 2019).

En la propuesta gubernamental se asume que la interacción entre los directivos, profesores, padres de familia, comunidad y estudiantes en la gestión escolar es fundamental para el lograr los objetivos de la NEM. Los actores bajo el liderazgo de las autoridades incorporan en la planeación institucional los temas por atender que aquejan a la escuela, difunden las decisiones, gestionan mediante la comunicación y construyen las actividades escolares de calidad.

La gestión escolar prioriza el trabajo colaborativo y valora las opiniones de los actores porque su formación y experiencias vividas en el SEN permiten construir comunidades de aprendizaje que favorecen la generación de propuestas racionales a favor de la formación integral de los estudiantes.

Los Consejos Técnicos Escolares (CTE) son un medio para promover el trabajo colaborativo, pero no es la única forma de hacer gestión escolar, ya que se realiza cada día en la escuela al ir resolviendo lo que se va presentando en los

procesos académicos y administrativos. Así que, los CTE son una parte importante de la política, pero no representa la totalidad de esta en la realidad educativa de las escuelas (Luna, 2022).

La gestión escolar tiene que realizarse bajos los principios de la NEM, por lo tanto, las decisiones deben beneficiar la práctica docente, fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje, promover actividades de vinculación entre escuela y comunidad generando arraigo a la vida local, reflexionar sobre las acciones dirigidas a los eventos porque la retroalimentación ayuda a decidir apropiadamente ante a situaciones futuras.

En suma, la política y procesos de gestión escolar en la NEM se fundamenta en el sello característico del enfoque humanista, en el derecho a la educación, prioriza el trabajo colectivo, la participación de los actores, la incorporación de la comunidad en los procesos formativos, la evaluación del trabajo de los miembros de la escuela, la retroalimentación para tomar mejores decisiones, con esto busca la excelencia educativa para las niñas, niños y jóvenes de educación básica en México.

### **Cambios organizacionales generados por la Política de Gestión Escolar.**

La política de gestión escolar de la NEM provoca cambios organizacionales que repercuten en la excelencia educativa, de ahí que los actores deben tener la capacidad de trabajar en colectivo para responder a dichos eventos implementando acciones que mejorar las estructuras normativa, recursos, funciones del personal, comunicación y vinculación social de la escuela, recursos pedagógicos-didácticos, el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje y el rendimiento académico. La manera de afrontar dichos cambios configura el entorno laboral y cultural de la escuela.

En seguida se mencionan algunos cambios que promueve la gestión escolar por dimensión: en el aula, ajustes a la planeación didáctica con enfoque inclusivo para atender la diversidad, incorporación de distintos instrumentos de evaluación y estrategias de retroalimentación, diseño de estrategias de comunicación y ajustes en el manejo de recursos didácticos (Castro, Clemenza y Araujo, 2014); en la administración, la contratación de personal docente y administrativo, ajustar rubros y cantidades distribuir los recursos en el plan financiero de la escuela, modificaciones en la asignación y uso de los recursos materiales y compra de recursos tecnológicos para actividades administrativas y académicas (Samperio y Cáceres, 2024); en lo organizacional, modificaciones en el organigrama de la institución, ajustes en la forma de participar y tomar decisiones y replantear las estrategias de comunicación al interior y exterior del plantel (Constanza, 2013); comunitaria, ajustes en las estrategias de participación de los padres de familia en los procesos de enseñanza-aprendizaje de sus hijos, modificaciones en las actividades de ayuda social que contribuyen en la formación de los alumnos y adaptación de los contenidos de las materias para que reflejen la realidad del entorno donde viven los estudiantes (Marcos, 2024).

### **La gestión escolar orientada a la mejora continua de la calidad educativa.**

La política de gestión escolar en la NEM pretende alcanzar la calidad educativa por medio del enfoque de la mejor continua en educación básica donde las niñas, niños y jóvenes se forman en las fases 1 a la 7, lo que representa el desarrollo de los aprendizajes clave para el resto su trayecto en el SEN que serán la base para su óptimo desempeño en la sociedad y mercado laboral.

La calidad de la educación es concebida de diferentes maneras. Chavarría y Borrell (2018) consideran que es “el resultado de una valoración integrada, y su apreciación depende, en gran medida, de la persona que emite su juicio valorativo, de sus objetivos, de sus intereses y de sus criterios” (p. 9). Por su parte Bolaño y González (2023) afirman que la calidad educativa “es un concepto complejo que puede ser percibido de diferentes maneras según los diferentes enfoques teóricos y las perspectivas de los actores implicados en el proceso educativo” (p. 3).

Lo anterior sugiere que la mejora de la calidad educativa no sea aquella que se queda escrita en el papel o discurso, sino que se demuestra cuando todos los miembros de la escuela la construyen socialmente de manera cotidiana al momento de gestionar las actividades correspondientes a sus funciones en atención a la buena formación de los alumnos evidenciada por los aprendizajes. Precisamente, se define por aprendizaje significativo la apropiación, desarrollo y aplicación de los conocimientos logrados por los estudiantes en su vida cotidiana debido a la gestión oportuna de los actores en especial del trabajo docente (Baque y Portilla, 2021).

Cabe mencionar que existen diferentes percepciones sobre la calidad entre los miembros de un centro educativo porque están determinadas por la formación, ideología el deber ser de la educación, función laboral, poder, autoridad, entre

otros aspectos, sin embargo, la diversidad de miradas enriquece la comprensión y análisis de la política de gestión escolar. En este sentido la calidad es multifactorial y multidimensional.

El enfoque de la mejora continua de la calidad educativa permite sintonizar con las particularidades del ámbito educativo porque se parte de la idea que en la medida que los miembros de la escuela lleven a cabo acciones para ir avanzando en los procesos académicos y administrativos, sin detenerse, estarán más cerca de alcanzar la calidad al cumplir con los aprendizajes esperados, la formación integral y el perfil de egreso de los estudiantes.

Por lo tanto, la gestión escolar debe ser el punto de encuentro medular donde se cruzan, entrelazan y construyen las acciones de los integrantes del plantel, independientemente de la posición y funciones que tengan, lo importante es hacer de la mejor manera posible el trabajo que corresponde a cada actor y abonar a la labor de los otros para moldear una buena educación en cumplimiento de la misión y visión del centro educativo con la comunidad y el país.

### **Metodología**

Se utiliza el enfoque cuantitativo y alcance explicativo porque se busca analizar las repercusiones de la política de gestión escolar en el logro de los aprendizajes de los alumnos de educación básica. El diseño de la investigación es no experimental de tipo transversal ya que no se altera el entorno de los participantes para la obtención de los resultados en una sola aplicación de instrumento, las respuestas son únicas y verdaderas. Se asume que las percepciones de los sujetos provienen de la diversidad de configuraciones que se han construido entre ellos debido a las diferencias en la formación, intereses personales, profesionales y colectivos en la escuela, el puesto de trabajo, experiencias vividas con la política y procesos de gestión escolar que determinan sus pensamientos al respecto (Arauz, Véliz, Sarco y Campoverde, 2022).

El muestreo es por conveniencia ya que se seleccionaron a 60 profesores de educación básica de Tamaulipas, de los cuales: 20 zona norte, 20 zona centro y 20 zona sur. Se tomó esta decisión por cuestiones de recursos económicos, la inseguridad social que prevalece y las largas distancias entre los municipios debido a la extensión territorial del Estado (Otzen y Manterola, 2017). La muestra es representativa porque refleja el sentir de los docentes de diferentes lugares de la entidad federativa, cuyos resultados pueden ser considerados como un referente de lo que puede estar pasando con la política de gestión escolar desde la mirada de los profesores en otras escuelas de Tamaulipas y del país.

Para elegir a los maestros en el trabajo de campo se tomaron en cuenta los siguientes criterios: estar activo frente a grupo durante el período escolar 2024-2025 y aceptación y fácil acceso para recuperar la información. Se les aplicó un cuestionario de manera virtual por medio del software Microsoft forms, que se estructuró en las categorías conocimiento acerca de la política de gestión escolar, procesos de gestión escolar, cambios generados por la política de gestión escolar y logro de los aprendizajes y la mejora continua de la calidad educativa; asimismo la escala de medición en cada ítem es mucho, poco y nada. Dicho instrumento fue validado por expertos en el tema y para el tratamiento y analizar la información se utiliza el programa estadístico Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

### **Análisis y discusión de resultados**

En este apartado se analizan y discuten los resultados obtenidos en cada una de las categorías del estudio con la finalidad de profundizar en la comprensión del fenómeno educativo en cuestión. Se aplicó el cuestionario a 60 profesores de educación básica, de los cuales 58% son mujeres, 38% hombres y 3% otro. El rango de edad de los participantes fue de 7% de 18 a 25 años, 17% de 26 a 35 años, 23% de 36 a 45 años, 33% de 46 a 55 años y 20% de 56 años y más. En cada una de las zonas centro, sur y norte de Tamaulipas trabaja el 33%. Mientras que el 28% está adscrito en preescolar, 40% en primaria y 32% en secundaria.

**Tabla 1. Percepciones de los docentes sobre *el conocimiento acerca de la Política de Gestión Escolar (PGE)*.**

| Ítem                                                                                             | Mucho | Poco | Nada |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|------|
| Los integrantes de la escuela conocen la PGE en la NEM.                                          | 10%   | 85%  | 5%   |
| Los miembros de la escuela conocen los documentos de la SEP para implementar la gestión escolar. | 12%   | 81%  | 7%   |

|                                                                                                 |     |     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|
| Los documentos de la SEP explican con claridad la función de la PGE en la NEM.                  | 17% | 63% | 20% |
| La PGE de la NEM está orientada para que logren atender y resolver los problemas de la escuela. | 20% | 75% | 5%  |

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Cuestionario para docentes.

En la categoría política de gestión escolar los profesores consideran que conocen poco sobre la política de gestión escolar en el marco de la NEM, siendo que se implementó desde el 2019, en particular afirman que saben poco sobre los documentos que les ha ofrecido la SEP donde viene la concepción, intencionalidad, fundamentación teórica y forma de operar de la política en los centros educativos, en parte porque se carece de claridad acerca de las pretensiones de la gestión escolar, además opinan que hay limitaciones en cuanto a la orientación de dicha política para atender y resolver entre todos los miembros del plantel los eventos que se presentan en su entorno.

Esta situación también se manifiesta en el estudio de Guzmán (2020) donde la política de gestión escolar a transitado entre la desconfianza y desconocimiento parcial por parte de los docentes. Lo cual se explica desde la postura asumida por Spillane (2004) al emplear la metáfora del “teléfono descompuesto” en las políticas educativas, en este caso la política de gestión escolar está presente en el discurso y documentos oficiales emitidos por las autoridades federales, estatales y municipales, en especial de la SEP y delegaciones estatales de educación, así como en el marco jurídico producto de las reformas educativas correspondientes donde se expresa la intencionalidad y formas de proceder de dicha acción gubernamental en las escuelas de educación básica, sin embargo, esto al difundirse de manera vertical en la estructura organizacional del SEN pasando por los diferentes niveles de gobierno, personal de cargo directivo como supervisores, asesores técnico-pedagógico, directores de escuela hasta llegar a los profesores se va distorsionando, la idea principal declarada de la política se va perdiendo o modificando en el momento que se va aterrizando a los maestros en los diferentes contextos escolares.

Como bien menciona Weick (2011) los grupos como los profesores de las organizaciones educativas construyen y dan sentido a las políticas a partir de lo que recuperan de las señales del entorno, pero si la difusión y capacitación son parte de las múltiples interpretaciones jerárquicas que en el contenido de su discurso incluyen limitaciones y/o alteraciones a lo establecido realmente en el objetivo de la política, da como resultado que los profesores consideren que es poco clara, y esto genera desconocimiento y desinterés que se expresa en la forma de realizar la gestión escolar.

**Tabla 2. Percepciones de los docentes sobre los *procesos de gestión escolar*.**

| Ítem                                                                                                                    | Mucho | Poco | Nada |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|------|
| El liderazgo de las autoridades en la gestión ha sido clave para solucionar problemas y lograr objetivos de la escuela. | 45%   | 48%  | 7%   |
| En la escuela se promueve y genera la interacción social durante los procesos de gestión escolar.                       | 33%   | 59%  | 8%   |
| Las personas con autoridad y poder en la escuela ignoran a todos e imponen una decisión estimada como la mejor.         | 60%   | 33%  | 7%   |
| Los subgrupos de la escuela participan y negocian hasta llegar a una decisión que responda a los intereses de ellos.    | 62%   | 35%  | 3%   |
| La PGE promueve la participación democrática entre los miembros de la escuela.                                          | 48%   | 50%  | 2%   |
| En los procesos de gestión se excluyen a miembros de la escuela, sobre todo al momento de tomar decisiones.             | 52%   | 40%  | 8%   |
| Los procesos de gestión y toma de decisiones se hacen acorde a normas y reglas dictadas por la SEP en la NEM.           | 22%   | 60%  | 18%  |

|                                                                                                                     |     |     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|
| La gestión en la escuela anticipa eventos futuros construyendo estrategias para aplicarlas al manifestarse.         | 8%  | 57% | 35% |
| Los procesos de gestión alcanzan objetivos y metas de planeación institucional optimizando recursos del plantel.    | 67% | 31% | 2%  |
| La gestión tiene participación activa, centrada en eventos que se van presentando con acciones para resolverlos.    | 42% | 51% | 7%  |
| La gestión atiende eventos de toda área de la escuela para dar buenos resultados y satisfacer necesidades de todos. | 47% | 53% | 0%  |
| La gestión escolar modifica radicalmente procesos educativos y administrativos para mejorar la calidad.             | 22% | 58% | 20% |
| La gestión se basa en estar comunicados para tomar mejores decisiones para resolver los problemas del plantel.      | 27% | 66% | 7%  |

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Cuestionario para docentes.

En la categoría *procesos de gestión escolar* los docentes expresan que a pesar de que es poca la interacción y participación democrática entre los miembros de la escuela donde trabajan durante los procesos de gestión, se hacen poco apegados a lo que establece la SEP en la NEM, las personas con autoridad y poder en el plantel tienden a desechar las opiniones de los demás o los excluyen y deciden lo que ellos consideran es mejor para todos desde su postura que está basada en sus esquemas mentales e ideológicos del deber ser y las negociaciones que se hicieron con los subgrupos que mayor peso tienen en el sistema político del centro educativo, es decir, las decisiones que toman en los procesos de gestión escolar los directivos, que tienen la última palabra para decidir, buscan atender intereses personales y de algunos subgrupos, no así de todos los actores y tampoco suelen ser decisiones que atiendan por completo el problema a resolver. Por lo tanto, el liderazgo de las autoridades del plantel es clave para contar con buenos procesos de gestión escolar que resuelvan situaciones pensando en todos, especialmente en favorecer los aprendizajes de los alumnos.

De igual forma en el estudio de Yáñez (2023) los profesores opinan que el liderazgo que ejercen las autoridades debe orientarse a mejorar los procesos de gestión y la práctica docente, lo cual es un asunto pendiente como se aprecia en la investigación. Lo anterior se comprende a partir de Medina, Salgado y Zúñiga (2024) al afirmar que las autoridades que ejercen el liderazgo deben “dejar atrás las prácticas directivas autoritarias, y se pretende liderar cambiando la estructura de gestión vertical a una horizontal, que deja de lado estereotipos de posturas jerárquicos, dando paso al liderazgo compartido que repercute positivamente el clima laboral” (p. 47), que une a los integrantes de la escuela en busca de soluciones compartidas a los problemas que aquejan a la institución, así se generan propuestas de mejora desde el colectivo para garantizar la construcción social de estrategias que sean más efectivas porque están creadas con base en la experiencia vivida y aprendizajes de los miembros. De esta manera se estaría en sintonía con los propósitos de los procesos de gestión establecidos por la política en la NEM.

También se observa que la mayoría de las escuelas donde se encuentran los participantes predomina el modelo de gestión escolar de tipo estratégico. De acuerdo con Farfán y Reyes (2017) esto se debe a que la gestión escolar estratégica fue introducida por la SEP y la OCDE a las escuelas de educación básica en México en el 2001 como parte del proyecto “Gestión educativa estratégica” en particular a las escuelas pertenecientes al “Programa Escuelas de Calidad” donde se les pidió que fuera el hilo conductor del trabajo colectivo a favor de la formación de los alumnos. Este modelo sigue vigente porque le ha permitido a las escuelas establecer una planeación impulsada por la gestión estratégica y contar con una evaluación de las acciones institucionales, además que en el marco de la transparencia y rendición de cuentas les ayuda a evidenciar sus objetivos, metas, acciones, trabajo, resultados a la comunidad y SEP, pero sobre todo comprobar el ejercicio del recurso económico públicos asignado a las escuelas de manera directa por el gobierno federal (Santizo, 2006), de ahí el éxito de este modelo de gestión.

**Tabla 3. Percepciones de los docentes sobre los *cambios generados por la PGE*.**

| Ítem                                                                                                          | Mucho | Poco | Nada |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|------|
| <i>Dimensión aula.</i>                                                                                        |       |      |      |
| Ha generado cambios en la planeación didáctica con enfoque inclusivo para atender la diversidad del salón.    | 25%   | 68%  | 7%   |
| Ha generado cambios en instrumentos de evaluación y estrategias de retroalimentación.                         | 20%   | 62%  | 18%  |
| Ha generado cambios en las estrategias de comunicación y en el manejo de recursos didácticos.                 | 38%   | 60%  | 2%   |
| Ha generado cambios en el uso de distintas herramientas tecnológicas, formas de trabajo y motivación.         | 23%   | 75%  | 2%   |
| <i>Dimensión administrativa.</i>                                                                              |       |      |      |
| Ha generado cambios en la contratación de personal docente y administrativo.                                  | 7%    | 60%  | 33%  |
| Ha generado cambios en emprender distintas formas de acceder a financiamiento.                                | 13%   | 74%  | 13%  |
| Ha generado cambios en rubros y cantidades al distribuir los recursos en el plan financiero de la escuela.    | 20%   | 67%  | 13%  |
| Ha generado cambios en la asignación y uso de los recursos materiales.                                        | 18%   | 75%  | 7%   |
| Ha generado cambios en comprar de recursos tecnológicos para las actividades del centro educativo.            | 20%   | 77%  | 3%   |
| Ha generado cambios en la reorganización los documentos institucionales.                                      | 13%   | 55%  | 32%  |
| <i>Dimensión organizacional.</i>                                                                              |       |      |      |
| Ha generado cambios en el organigrama de la institución.                                                      | 7%    | 70%  | 23%  |
| Ha generado cambios en estrategias para la participación de todos al solucionar problemas de escuela.         | 17%   | 78%  | 5%   |
| Ha generado cambios en la forma de tomar las decisiones.                                                      | 17%   | 61%  | 22%  |
| Ha generado cambios en costumbres y tradiciones del trabajo escolar para virar los esfuerzos a la excelencia. | 23%   | 59%  | 18%  |
| <i>Dimensión comunitaria.</i>                                                                                 |       |      |      |
| Ha generado cambios en estrategias de participación de los padres en la educación de sus hijos.               | 35%   | 62%  | 3%   |
| Ha generado cambios en las actividades de ayuda social que contribuyen en la formación de los alumnos.        | 32%   | 61%  | 7%   |

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Cuestionario para docentes.

En la categoría *cambios generados por la política de gestión escolar* los maestros afirman en general que han sido pocos los cambios significativos que ha generado la política en mención de la NEM en cada una de las dimensiones de la gestión porque se mantiene la respuesta “poco” como una mayoría constante en todos los ítems. Aun así, existen algunos datos que destacan, por una parte, un número considerable de participantes considera que no ha cambiado nada 33% la contratación de maestros y personal administrativo, así como 32% la organización de documentos institucionales. Por otra parte, también es importante la información donde los maestros consideran que ha cambiado mucho 38% las estrategias de comunicación y la manera de utilizar los recursos didácticos, 35% las estrategias de participación de los padres de familia/tutores en la educación de sus hijos/tutorados y 32% las actividades de ayuda social que abonan a la formación de los estudiantes.

Esta tendencia en la percepción de los educadores se entiende a partir de los planteamientos de Pita (2020) al considera que “las políticas educativas deben estar armonizadas con la realidad social, política, económica y cultural de los países, y deben ser graduales, coherentes y consistentes” (p. 140) para provocar cambios considerados como fundamentales para los actores. Resulta importante retomar el estudio de Paredes (2021) al mencionar que los efectos de la política se vieron pausados o no han sido lo esperado por la pandemia de COVID-19 que modificó los escenarios educativos. En nuestro caso, dado los resultados obtenidos se tiene que valorar los cambios homogéneos que pretende la política en cualquier contexto educativo, ya que la realidad es heterogénea, solo con la retroalimentación es posible que en un futuro inmediato se propicien cambios efectivos tomando en cuenta las particularidades de los diversos entornos escolares en las dimensiones de la gestión escolar a favor de los aprendizajes desde la visión de los docentes del SEN (Martínez, 2025).

Evidentemente dicha política estaría pendiente de propiciar cambios significativos, sin embargo, se rescata el hecho que casi una tercera parte de los encuestados expresa que hubo cambios que contribuyeron mucho en la participación de los padres de familia y la vinculación con la comunidad, lo cual evidencia que se están cumpliendo parcialmente los resultados en relación a la intencionalidad de la política, aunque no es lo que se espera porque la propuesta de gestión tiene más de seis años de implementarse.

**Tabla 4. Percepciones de los docentes sobre el *logro de los aprendizajes y la mejora continua de la calidad educativa*.**

| Ítem                                                                                                                                                                                                     | Mucho          | Poco           | Nada        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|-------------|
| La gestión escolar que se realiza en la escuela ha contribuido al logro de los aprendizajes de los estudiantes.                                                                                          | 33%            | 64%            | 3%          |
| La gestión escolar que se realiza en la escuela ha contribuido a mejorar la relación e interacción didáctica y pedagógica entre los profesores y estudiantes para lograr la calidad de los aprendizajes. | 32%            | 65%            | 3%          |
| La gestión escolar que se realiza en la escuela ha contribuido significativamente en la construcción de ambientes de aprendizaje apropiados para promover la calidad de estos.                           | 32%            | 65%            | 3%          |
| La gestión escolar que se realiza en la escuela ha contribuido de manera significativa en la mejora de la calidad educativa.                                                                             | 30%            | 68%            | 2%          |
| Aula                                                                                                                                                                                                     | Administrativa | Organizacional | Comunitaria |
| En que dimensión consideras que es más significativa la gestión escolar que se realiza en la escuela.                                                                                                    | 42%            | 12%            | 18%         |
|                                                                                                                                                                                                          |                |                | 28%         |

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de Cuestionario para docentes.

En la categoría *logro de los aprendizajes y la mejora continua de la calidad educativa* los profesores mencionan que en general derivado de los cambios provocados por la política de gestión escolar de la NEM que se implementa en su centro educativo ha contribuido poco al logro de los aprendizajes debido a que se ha ayudado poco en la construcción de ambientes e interacción entre maestros y estudiantes con recursos didácticos. De igual forma los participantes desde

una mirada global con base en la forma de trabajar, los procesos a seguir y los cambios organizacionales consideran que la aportación de la gestión escolar impulsada por el Gobierno Federal a la mejora de la calidad educativa ha sido poco significativa. Una de las posibles explicaciones a estas conjeturas es la planteada por Silas (2022) al referir que los CTE, que deberían ser el instrumento clave para propiciar la autonomía en la gestión y la toma de decisiones, integrados por los miembros de las escuelas solo dirigen sus esfuerzos a documentar y entregar evidencias que les pide la SEP para justificar su existencia y funcionamiento como órgano colegiado, en vez de ejercer en la práctica cotidiana dicha autonomía profesional y escolar. Atender los requisitos burocráticos no significa que se realicé una gestión eficaz orientada a la formación de los alumnos.

A pesar de ello, los profesores creen que los efectos de la política de gestión escolar han sido más significativos en la dimensión aula y comunitaria. Esto coincide en parte con los planteamientos de la NEM porque pretende que todas las actividades que llevan a cabo los actores contribuyan a los procesos de enseñanza-aprendizaje en el salón de clase y en la sociedad, la intención es establecer una vinculación entre escuela, familia y comunidad, que sigue siendo un reto porque aún persisten dificultades sociales, económicas, culturales y políticas que limitan la relación entre estas, condicionan el trabajo docente y limitan el funcionamiento de la política gubernamental (Meza, E. y Trimño, 2020).

## Conclusiones

En el estudio se analizaron los efectos de la política de gestión escolar en los aprendizajes y la mejora continua de la calidad educativa desde las apreciaciones de los profesores de educación básica en el escenario de la NEM implementada desde el 2019 como parte de un proyecto nacional emprendido por el gobierno federal desde el enfoque del Estado del Bienestar.

Como se aprecia en el apartado anterior, existen algunos aspectos que denotan la imperante necesidad que tienen las autoridades educativas por seguir trabajando en el diseño, implementación y evaluación de la política en cuestión para que los cambios que genere en las organizaciones educativas sean significativos al fortalecer la gestión escolar porque es la herramienta más importante que tienen las escuelas, para que todos los actores desde sus funciones y prácticas cotidianas con una visión integradora construyan socialmente los escenarios idóneos de acuerdo a las condiciones contextuales con la finalidad de promover los aprendizajes esperados en los planes y programas estudio; y con ello al irse presentando situaciones inesperadas académicas o administrativas que pongan en riesgo la formación de los estudiantes de educación básica, los integrantes del plantel aprendan a tomar decisiones consensuadas y racionales de manera colegiada para irlas resolviendo y de esta manera mejorar continuamente la calidad de la educación con enfoque inclusivo y diverso; es decir, hacer lo mejor que se pueda el trabajo entre todos los miembros de la escuela con los recursos disponibles para ofrecer una buena educación.

Para fortalecer la política de gestión escolar a partir de la experiencia vivida de los profesores, se recomienda: difundir claramente por los medios más apropiados la intencionalidad y pretensiones de la acción gubernamental; revalorar públicamente el trabajo docente por el esfuerzo que ejerce al sacar adelante los procesos de gestión escolar con los recursos disponibles en el entorno; evidenciar y promover la adopción de un modelo de gestión para las escuelas que genere las condiciones para que se desarrollen adecuadamente los procesos de gestión en los planteles educativos y coincida con las pretensiones de la política; definir los cambios en las diferentes dimensiones que debe generar la política en la gestión escolar para orientarla a los propósitos de la acción gubernamental que contribuya al logro de los aprendizajes y la calidad educativa; transitar a un liderazgo compartido donde las autoridades de las escuelas no sean los únicos que ejercen el liderazgo y tomen decisiones unilaterales sino que todos los integrantes tienen la capacidad para llegar a acuerdos y decidir priorizando la formación de los estudiantes; implementar acciones que permitan hacer valer el término de autonomía profesional y escolar en los procesos de gestión; reducir la solicitud de evidencias burocráticas de la existencia de la gestión escolar a través de los CTE y enfocarse en el funcionamiento adecuado de este órgano colegiado, entre otros.

Si bien el estudio ofrece un panorama acerca de la relación entre la política de gestión escolar del gobierno federal y los maestros de Tamaulipas, es importante seguir desarrollando investigaciones que abonen al campo de estudio de las políticas educativas nacionales y sus efectos en la calidad de la educación en contextos diversos. De esta manera es posible comprender la manera en que los actores reciben, atienden y obtienen ciertos resultados de las políticas en distintas escuelas del país que permitan tomar decisiones con la intención de mejorar la calidad desde las particularidades del entorno.

## Referencias bibliográficas

- Álvaro, F. (2020). La gestión escolar y la calidad educativa en las instituciones educativas de nivel básico. *Ciencia y Educación*, 1(1), 44–55. <https://orcid.org/0000-0002-3583-1598>
- Antúnez, S. (1993). *Claves para la organización de centros escolares*. ICE-Horsori.
- Arauz, J., Véliz, J., Sarco, E., & Campoverde, K. (2022). La percepción, la cognición y la interactividad. *Recimundo*, 6(2), 151–159. [https://doi.org/10.26820/recimundo/6.\(2\).abr.2022.151-159](https://doi.org/10.26820/recimundo/6.(2).abr.2022.151-159)
- Bolaño, M., & González, K. (2023). Hacia la construcción de calidad educativa: Un concepto determinante para el desarrollo social. *Revista DIM: Didáctica, Innovación y Multimedia*, (41), 1–19. [https://ddd.uab.cat/pub/dim/dim\\_a2023n41/dim\\_a2023n41a8.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/dim/dim_a2023n41/dim_a2023n41a8.pdf)
- Cárdenas, M., Callinapa, E., Canaza, C., Cateriano, A., Cayllahua, J., & Calsin, A. (2022). Gestión educativa: Dimensiones, factores y desafíos para la transformación de la escuela. *Revista Revoluciones*, 4(9), 102–134. <https://doi.org/10.35622/j.rr.2022.09.008>
- Cassasus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina: La tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B*. UNESCO. <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w20971w/L1.pdf>
- Castro, E., Clemente, C., & Araujo, R. (2014). La gestión en el aula desde el enfoque crítico. *Omnia*, 20(1), 119–126. <https://www.redalyc.org/pdf/737/73731653009.pdf>
- Chavarría, X., & Borrell, E. (2018). *Calidad educativa*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Constanza, A. (2013). La dimensión organizacional de la institución escolar: Análisis de un caso de gestión privada y confesión católica. *Síntesis*, (4), 1–21. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/sintesis/article/view/12217/12546>
- Del Castillo, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: Gobernabilidad y gobernanza. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4(9), 637–652. <https://www.redalyc.org/pdf/2810/281022848007.pdf>
- Farfán, M., & Reyes, I. (2017). Gestión educativa estratégica y gestión escolar del proceso de enseñanza-aprendizaje: Una aproximación conceptual. *REencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, 28(73), 45–61. <https://www.redalyc.org/journal/340/34056722004/34056722004.pdf>
- García, F., Juárez, S., & Salgado, L. (2023). Gestión escolar y calidad educativa. *Revista Cubana de Educación Superior*, 37(2). <https://revistas.uh.cu/rces/article/view/3136>
- González, A. (2017). *La influencia de la práctica docente y la gestión escolar en el desempeño académico de alumnos de educación primaria* [Tesis de maestría, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey]. <https://repositorio.tec.mx/items/1e07289a-ff13-4822-bbc8-91bedcbdd23c>
- Guzmán, A. (2020). Estado del conocimiento sobre resignificación de políticas en materia de autonomía de gestión escolar en el marco de los Consejos Técnicos Escolares. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 50(2), 195–234. <https://doi.org/10.48102/rlee.2020.50.2.61>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Tasa de abandono escolar y eficiencia terminal por entidad federativa en el ciclo escolar 2023–2024*. [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion\\_Educacion\\_11\\_c6aa7c65-4d89-4eaf-972e-431727fc686d](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_11_c6aa7c65-4d89-4eaf-972e-431727fc686d)

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018). *Políticas para mejorar la gestión escolar en México*. INEE. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/documento4-gestion.pdf>

Luna, A. (2022). El consejo técnico escolar hacia la construcción de una educación pertinente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 27(94). <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v27n94/1405-6666-rmie-27-94-855.pdf>

Marcos, J. (2024). La gestión escolar: Una oportunidad que promueve la reflexión sobre las cizas y fortalece el vínculo entre la escuela y las familias. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 15(29), 1–27. <https://doi.org/10.23913/ride.v15i29.2085>

Martínez, A. (2025). Evaluación de políticas educativas en México y América Latina: Enfoques, metodologías y resultados. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 55(2), 7–12. <https://doi.org/10.48102/rlee.2025.55.2.720>

Medina, K., Salgado, J., & Zúñiga, M. (2024). Liderazgo del directivo en la gestión escolar. *Prohominum*, 6(1), 45–54. <https://doi.org/10.47606/ACVEN/PH0224>

Meza, E., & Trimiño, B. (2020). Participación de la familia en la educación escolar: Resultados de un estudio exploratorio. *EduSol*, 20(73), 13–28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=475765806002>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *PISA 2022 results (Vol. I): The state of learning and equity in education*. OECD Publishing.

Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *International Journal of Morphology*, 35(1), 227–232. <https://www.scielo.cl/pdf/ijmorphol/v35n1/art37.pdf>

Paredes, L. (2021). Gestión escolar pro-pandemia: Alternativas para desistir lo administrativo-gerencial. *Reencuentro*, 31(78), 189–210. <https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/1027/993>

Pita, B. (2020). Políticas públicas y gestión educativa: Entre la formulación y la implementación de las políticas educativas. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 20(39), 139–152. <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v20n39/2619-189X-ccso-20-39-139.pdf>

Pozner, P. (2000). *Competencias para la profesionalización de la gestión educativa*. IIPE-UNESCO.

Ramírez, M. (2020). Gestión educativa y práctica docente: Reflexiones sobre la dimensión investigativa. *Ciencia y Educación*, 1(2), 48–64. <https://doi.org/10.48169/Ecuatesis/0102202012>

Rebeca, G., & Portilla, G. (2021). El aprendizaje significativo como estrategia didáctica para la enseñanza-aprendizaje. *Polo del Conocimiento*, 6(5), 75–86. <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/2632/5509>

Samperio, K., & Cáceres, M. (2024). La gestión escolar y su impacto en la función directiva: Reflexiones teórico-metodológicas. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 7(1), 196–203. <https://doi.org/10.62452/rs29bw18>

Santizo, C. (2006). Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: El programa Escuelas de Calidad en México. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(1), 38–51. <https://www.redalyc.org/pdf/551/55140105.pdf>

Secretaría de Educación Pública. (2019a). Hacia una nueva escuela mexicana. *Perfiles Educativos*, 41(166), 182–190. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2019.166.59611>

Secretaría de Educación Pública. (2019b). *La Nueva Escuela Mexicana: Principios y orientaciones pedagógicas*. SEP.

Silas, J. (2020). Paradojas y realidades en torno a la autonomía de gestión escolar en México. *Páginas de Educación*, 15(1), 23–48. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/pe/v15n1/1688-7468-pe-15-01-23.pdf>

Spillane, J. (2004). *Standards deviation: How schools misunderstand education policy*. Harvard University Press.

Weick, K. (2011). *Making sense of the organization*. Blackwell Publishing.

Yáñez, R. (2023). Percepciones sobre liderazgo educativo de docentes y directivos en escuelas secundarias. *Biníriame*, 4(5), 69–85. <https://doi.org/10.20983/biniriame.2023.1.5>

**Fecha de recepción:** 15-9-2025

**Fecha de aceptación:** 10-12-2025

# Puentes de interés en el estudio de la educación inclusiva<sup>1</sup>

Bridges of Interest in the Study of Inclusive Education

ZACARÍAS GUTIÉRREZ, Mauricio<sup>2</sup>

Zacarías Gutiérrez, M. (2025). Puentes de interés en el estudio de la educación inclusiva. *RELAPAE*, (23), pp. 155-166.

## Resumen

El presente trabajo estudia los puentes de interés que construyen investigadores educativos en torno a la educación inclusiva. Para ello, se parte de la lectura de investigaciones empíricas que la han tenido como objeto de estudio. Se ocupó la hermenéutica analógica para comprender la intención epistemológica, teórica y metodológica del investigador, haciendo análisis de contenido de los documentos estudiados. Se encontró que los hilos que tejen el puente de interés de la educación inclusiva, están en función de los intereses institucionales en torno a la generación de conocimiento del investigador. Ontológicamente la pregunta por la cosa llamada educación inclusiva se configura en un ente que se debe al ser de la estructura política a la que se circunscriba. Epistemológicamente las formas de hacerse del conocimiento fraguan hilos de diferentes nudos. Teóricamente, la educación inclusiva se nombra desde el acervo teórico con el que se ha formado el investigador. Finalmente, el puente que se tiende para seguir profundizando en el estudio de la educación inclusiva, expone el performance que se diseña desde la perspectiva del estudiante para captar el objeto.

**Palabras Clave:** Educación inclusiva, escuela, interés, investigador, teoría de la educación.

## Abstract

This paper examines the bridges of interest built by educational researchers around inclusive education. To do so, it begins by reading empirical research that has considered inclusive education as its object of study. Analogical hermeneutics was used to understand the researcher's epistemological, theoretical, and methodological intentions, conducting content analysis of the documents studied. It was found that the threads that weave the bridge of interest in inclusive education are based on the researcher's institutional interests regarding the generation of knowledge. Ontologically, the question of what is called inclusive education is configured as an entity that owes itself to the political structure to which it is circumscribed. Epistemologically, the ways of acquiring knowledge forge threads from different knots. Theoretically, inclusive education is named from the theoretical foundation with which the researcher has been trained. Finally, the bridge built to further deepen the study of inclusive education exposes the performance designed from the scholar's perspective to capture the object.

**Keywords:** Inclusive education, school, interest, researcher, educational theory.

<sup>1</sup> El documento deriva de los estudios realizados en el Programa de Post-doctorado en Teoría Crítica de la Educación Inclusiva: perspectivas teórico, políticas y metodológicas para una educación inclusiva transformadora en el Sur Global, cohorte 2024-2025.

<sup>2</sup> Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa, México / mazag50@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-4564-5673>

## Introducción

Profundizar en el estudio de la educación inclusiva es una tarea que ocupa a varias disciplinas científicas del campo de las ciencias sociales. Todas, en cierta manera abonan a la diferencia, unicidad del sujeto, el sujeto al centro para la mejora social, y sujetos juntos, haciendo algo para su contexto. Las perspectivas que han estudiado a los sujetos defienden una verdad, en ello, hay un círculo de personas académicas que están de acuerdo que, así como se estudia a la persona en las relaciones sociales es la correcta. Desde ahí se han trazado verdades y creencias, las cuales, se posicionan, incidiendo en las ideas de la colectividad (Restrepo, 2007). Encontrando la comprensión de la cosa, la manera de acercarse a ella y las formas de relacionarse a partir de ese posicionamiento.

La relevancia de este estudio se encuentra en seguir aportando al objeto de la educación inclusiva en un enfoque de convergencias disciplinarias, puesto que todas le han apostado a la construcción de sujetos que aportan a su contexto y que el contexto le aporta. La convergencia en este caso, se sitúa en estudiar cómo se asume al sujeto, que más allá de las tradiciones de enfoques epistemológicos positivistas, hermenéuticos interpretativos, sociocríticos, es evidenciar que la educación inclusiva no está adherida a un solo círculo de pensadores, sino que, es un concepto que se alimenta constantemente de los enfoques epistémicos que se siguen cultivando o que se nombran como emergentes. En esta perspectiva, al tomar las ideas de Young (2011), se abren hilos de cómo se piensa la educación inclusiva a partir del poder académico y de las interacciones que se señalan para vivir en un espacio social más justo, donde el interés y la capacidad colectiva converjan.

La originalidad de la investigación está en la convergencia de disciplinas, puesto que, algunos posicionamientos teóricos no han considerado como eje central dentro de su discurso a la educación inclusiva, y en otros, la han hecho su objeto y se posicionan como defensores de la misma. Entonces, encontrar ideas de considerar al sujeto como diferente, que no es igual al otro, a los otros y al nosotros, ha sido el interés de la investigación. Se destaca en este caso, que el investigador problematiza la realidad y el fenómeno para explicar, comprender o intervenir en los contextos sociales y geopolíticos (Mignolo, 2010).

Investigar la investigación es incorporarse al sentido del sujeto que ha investigado el objeto de la educación inclusiva. Un objeto que se problematizó para ampliar el conocimiento de la investigación educativa, el cual tiene su raíz en las dudas que el investigador se ha puesto para entender, explicar, comprender, interpretar, entre otros. Tal idea nace de un paradigma como lo ha situado Kuhn, o un grupo de investigación como lo ha mencionado Lakatos o bien, del campo, como señaló Bourdieu. En sí, la investigación que se realiza ya trae consigo la tradición de pensamiento que los cultivadores del mismo le señalan como la impronta que hay que seguir generando. Que más que ponerse a falsear (Popper, 1991) la perspectiva teórica, la investigación educativa ha tenido cambios en el devenir de la configuración social.

Si bien ha habido una disputa por el conocimiento educativo que se ha generado respecto a cómo asumir el objeto, es un hecho que, hay una data de qué conocimiento es el que valora la academia y cuál no es digno de llamarse conocimiento científico. Trabajos como los de Mignolo (2010) y Dussel (2013), han dado importancia a la generación de conocimiento que no está directamente relacionado con el tradicional método científico, del cual existen manuales de cómo debe realizarse.

En esta idea, comprender el objeto de estudio implica salirse del bullicio del sentido común y preguntarle a la realidad a estudiar y cuestionarla en tanto objeto que puede dar cuenta de otras situaciones. Las universidades como espacios en los que las personas se forman para la investigación son un referente del conocimiento que se valora al generar la investigación. Bourdieu (2000) al respecto ha señalado que hay muchas maneras de entrar, mantenerse y salir de la investigación. Se reparte en cierta manera la estructura de estar en el campo de la investigación. Problematicar en la perspectiva dominante, redunda en ampliar la retórica de la modernidad en la ciencia, como ha señalado Mignolo (2010), y, evadiendo la lógica de la colonialidad en los resultados que esas investigaciones generan.

Más, como se ha señalado en párrafos arriba, el proceso de formación de quien se forma para investigador es contundente a la hora de estudiar la realidad, la verdad y la creencia que hay en un objeto de estudio. Restrepo (2007) al respecto hace dos caracterizaciones de la investigación: la que se da en la universidad, que la nombra como formativa y la que se asume como investigación científica en sentido estricto. Esta última es la que echa mano de varios criterios de la comunidad científica internacional, puesto que, reconoce características válidas de esta investigación. Si bien Dussel (2013) ha señalado cómo debe partir un modelo de ciencia, es un hecho, que en la comunidad científica hay criterios ontológicos, epistemológicos y metodológicos que se validan para comprender el objeto. Sin embargo, como

señala Restrepo (2007), las maneras de hacer investigación científica están en función del conocimiento que se alimenta: empírico positivista, hermenéutico, histórico, teórico o crítico.

Por lo tanto, quien se adentra a estudiar la educación inclusiva como oficio, la realiza en las perspectivas que ha señalado Restrepo, o bien, inventa otras maneras de comprender la realidad (Ocampo, 2019), puesto que, la educación inclusiva se mantiene en movimiento, no está sujeta a algo, sino que, se va dando en el cambio que la sociedad presenta. Otro señalamiento que hace Ocampo es que, metodológicamente, la educación inclusiva “implica defabricar determinadas formas de construcción de saberes” (p. 49). La perspectiva del autor sitúa que hay que pensar en lo que aún no se ha nombrado de la educación inclusiva. La valoración del sujeto que profundiza en el objeto, se encuentra obligado a reconocer que en el camino va encontrando la ruta de cómo nombrar las singularidades de la vida diaria, de traspasar lo bien asumido y exponer que hay cosas no dichas, por lo que, es necesario que se construyan conceptos para fortalecer la ontología del concepto de educación inclusiva.

Volverse estudioso de la educación inclusiva implica tener el interés por profundizar en el objeto. El cual ha sido estudiado por corrientes teóricas que aluden al mantenimiento del sistema como, del proceso de resistencia y pensar de otras maneras el interés. En este sentido, Ocampo (2021) nos ofrece un acercamiento al objeto de la educación inclusiva, el cual asume como en movimiento y en sus palabras como nomadismo. La asunción que él tiene de la educación inclusiva está más allá de reducirla a un sector poblacional, la encamina a un postulado teórico de cómo vivir juntos donde la diferencia sea la parte nodal de las relaciones sociales.

Otra perspectiva de Ocampo (2022), está situada que, al estudiar la educación inclusiva, quien investiga debe estar consciente de que hay que producir “nuevos hábitos mentales y de un poderoso cambio intelectual” (p. 21). Tarea que implica repensar la idea que sostiene Restrepo y leer entre líneas el planteamiento de Dussel cuando señala la interpretación del hecho cotidiano de quien investiga. Entendiendo la investigación seria, la que produce conocimiento para anticipar el futuro de la sociedad. Asumiendo que ésta se mueve constantemente en el ámbito jerárquico, por tomar las ideas de Perlo, De la Riestra, y López Romorini (2012), respecto a que, las decisiones de pocos inciden en la masa, ello incluye al investigador, que en cierta manera depende de financiamientos para llevar a cabo el trabajo de investigación que le han encargado, o bien, porque sus intereses no están en la sintonía de la modernidad, sino que, en la perspectiva de comprender y cambiar la vida cotidiana del país en el que habita.

En este hilo de ideas que problematiza los puentes de interés para el estudio de la investigación de la educación inclusiva, es oportuno destacar las ideas de Casanova (2004), quien señala que las intersecciones de la investigación científica en el siglo XXI implican reconocer los objetos que se han construido socialmente para ordenar la vida cotidiana, a la vez, la articulación de conocimientos que se generan.

Tomando como referencia todo el planteamiento que se ha realizado de las implicancias que tiene ser investigador de las ciencias humanas, en específico de la educación inclusiva, lleva considerar que independientemente al conocimiento que se genere y se pondere en revistas académicas de alto impacto, de hipotetiza que hay una tradición de pensamiento que se cultiva, donde hay valores que se vigilan a lo largo de la investigación. Por consiguiente, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los puentes teóricos metodológicos que se han tejido en torno a los estudios de la educación inclusiva?, la cual atiende el siguiente objetivo: Comprender los puentes teóricos metodológicos que se han tejido entorno a los estudios de la educación inclusiva en Latinoamérica.

## Marco teórico

Al ocupar la metáfora del puente de interés para seguir hilando en el estudio de la educación inclusiva, implica reconocer que no hay un solo enfoque epistemológico para estudiarla, puesto que, la posición metodológica de quien investiga está adherida a patrones del deber ser de la investigación y del ámbito canónico que ha sido instaurado en la academia, o bien, al imaginar otras maneras de comprender la realidad y entender el mundo. Por lo tanto, la teoría que se ha ponderado en el ámbito del estudio de la educación inclusiva no se supedita a una disciplina (Ocampo, 2018), sino que, se ha ido alimentando de otras, de ahí que, dentro de los textos que se escriben para entender, explicar, comprender, entre otros el objeto de la educación inclusiva resuenen ideas que ha aportado el positivismo lógico y la hermenéutica, así como el enfoque sociocrítico, en sí, el alimento y la perspectiva teórica que cada uno de los enfoques ha generado para construir teoría, hoy es insumo para seguir debatiendo el objeto, continuar en la producción de referentes para comprender la realidad y explicarse el mundo.

El proceso de consolidarse como investigador educativo y para el caso, de la educación inclusiva, quien investiga se representa la realidad en función de su interés de conocer, si bien el mundo es amplio, el ente que se recorta del mismo pertenece al cuestionamiento y al asombro del investigador. De ahí que se construyan puentes que acercan a la comprensión y explicación del fenómeno social, a la vez, se movilicen y se crucen fronteras de conocimiento. Cabe señalar que en la movilidad se llevan enfoques de investigación, mas no se lleva todo, puesto que, los conceptos que se asumen en el estudio de la educación inclusiva se tornan viajeros (Bal, 2014), puesto que, en el cruce teórico metodológico que realiza el estudiioso, se generan nuevas acepciones para nombrar la cosa en sí y el fenómeno que estudia.

Al enunciar que se cruzan y movilizan fronteras en el estudio de la educación inclusiva, se subraya que, para efectos del estudio en cuestión, se dialoga con la hermenéutica analógica que propone Beuchot, dado que, el objeto teórico de la investigación se centra en el pensamiento que ha construido el investigador de las ciencias humanas, en específico aquellas que están tejiendo la realidad de la educación inclusiva. En tal caso, se asume que el conocimiento se acompaña de otras disciplinas, por lo que, se admite una perspectiva posdisciplinaria. Cabe señalar que los conceptos teóricos que orientarán la comprensión del objeto se ubican en la teoría crítica decolonial, por lo que se entiende que “la totalidad es puesta en cuestión por la interpelación provocativa (apocalíptica) del otro” (Dussel, 2013, p. 186). Así entonces, el objeto de estudio documentado expresa el sentir del investigador respecto a los principios epistémicos en el que genera conocimiento.

El comprender la postura del investigador del objeto que estudia, sitúa que “la colonialidad del poder remite a la compleja matriz o patrón de poder sustentado en dos pilares: el conocer (epistemología), entender o comprender (hermenéutica) y el sentir (*aesthesia*)” (Mignolo, 2010, p. 12). Así entonces, estudiar la realidad es asumir que “nadie detenta la verdad y la razón absoluta y, por lo tanto, ninguna persona (ningún colectivo, ninguna iglesia ni ningún gobierno) de izquierda o de derecha, puede ofrecer una solución para la población del planeta en su conjunto (Mignolo, 2010, p. 30). Bajo esta idea, al leer entre líneas el planteamiento del investigador respecto a su objeto, permite descubrir la incorporación de conceptos de las disciplinas que pone a diálogo para construir el conocimiento.

Bajo esta idea, Schumpeter (2015) hace referencia de que todo el mundo debería saber qué es lo que quiere defender. Sin embargo, esto solo es posible, dependiendo de la profundidad de reflexión que se genere del objeto. No se puede pensar una investigación sin defensa, puesto que, la sistematización de la misma, es ya un proceso de defensa, más como señala Restrepo (2009), es posible que la defensa que se genere del objeto esté en función de una investigación formativa, situada en el aula; no en la lógica de la investigación científica que realiza el investigador de oficio, a quien la reflexión a profundidad le implica considerar la ontología, la epistemología, la perspectiva teórica y la metodología del objeto de estudio, simultáneamente, la incidencia que tendrá la misma en el espacio geopolítico donde fue realizada y la trascendencia de la misma a otros escenarios.

Asumir la responsabilidad del conocimiento generado implica sumergirse en el bosque (Martín, 2012), cuestionar la realidad que se documenta, ver más allá del canon válido para la estética del buen escribir para revistas indexadas. Compromete al investigador a ser consciente que hay una “diversidad compleja en transformación” (Martín, 2012, p. 158). Por consiguiente, estudiar la investigación que se ha generado de la educación inclusiva a partir del enfoque teórico de la decolonialidad, orienta el camino para comprender al sujeto que investiga.

Orientar el camino de cómo comprender el texto, inicia por reconocer que la lectura que se haga del mismo “es una transacción difícil entre la competencia del lector (el conocimiento del mundo compartido por el lector) y el tipo de competencia que un determinado texto postula para ser leído de forma económica” (Eco, 1992, p. 125). Compartir el mundo del autor como del lector, no es cosa menuda cuando se procura la interpretación de lo dado en lo dándose. La competencia del lector no solo está en la comprensión literal del texto, sino, en la metodología que ofrece para la comprensión de la verdad que se expone.

La verdad expuesta es un hecho, la cual se ha construido con la documentación de la realidad estudiada. Por lo que ha habido una colocación del problema y una o muchas maneras de encararlo (Knorr, 2005). El problema entonces está en problematizarla; preguntarnos por cómo, cuál, qué, quién, nos lleva a la relación conceptual y a la intención de la innovación a ponderar a partir de la sistematización del hecho que se ha encontrado. Al respecto Knorr señala que,

Las cuestiones de autoría y del momento de la innovación son el campo de batalla de los historiadores de la ciencia, y en ese sentido no interesan al teórico interesado en la lógica de la interacción conceptual. Sin

embargo, *sí* incumben en cierta medida al científico social que observa un proceso de investigación (2005, p. 167).

Sumado a lo anterior, la perspectiva de Rancière nos da ideas para teorizar el conocimiento de los investigadores de la educación inclusiva al señalar que la “ciencia que prometía la libertad era también la ciencia del proceso global cuyo efecto es producir indefinidamente su propia ignorancia” (2008, p. 47). Por consiguiente, acercarse al pensamiento del investigador obliga al estudioso reconocer que la modernidad ha ponderado el conocimiento que se gesta en las universidades y en centros de investigación, al mismo tiempo, los imaginarios de realidad que sostienen los investigadores en sus argumentos, por ejemplo: las ilusiones, el sometimiento y la miseria (Rancière, 2008).

Por otro lado, está la idea de Brah (2011), al señalar que los sujetos proclaman una identidad colectiva como proceso político, en tal caso, el investigador es un sujeto político que proclama una identidad colectiva como estudiando de la educación inclusiva, que en cierta manera, se posiciona a partir de la academia como sujeto político que puede decir otras formas de organización social con las investigaciones que realiza, aunque implique una disyunción psíquica y emocional para priorizar las intenciones de la investigación que produce en un marco político, que puede tender a la ilusión de la emancipación como ha señalado Rancière (2008), o bien, contestar desde el espacio político en el que tiene incidencia y construirse junto a los otros.

La idea anterior se teje con la que sostiene Guattari y Rolnik (2006), respecto a la posición de las personas al ser consumidoras de subjetividad, por consiguiente, el investigador de la educación inclusiva al profundizar en el estudio del objeto que alimenta el campo se alimenta de representaciones, sensibilidad, deseos, emociones, afectos, entre otros, que están a su alcance. Con la subjetividad que ha consumido en el espacio que se gesta como investigador novel o de oficio, informa cómo debe cambiar el sistema para crear otras existencias. Diferenciar qué se requiere y la ilusión de lo que se debe de hacer es la tarea del investigador de la educación inclusiva, puesto que, separarse de su realidad y entrar a la de otras personas, le implica comprender que hay intersecciones en la vida diaria que no se corresponden con las que él consume y reflexiona.

En este enfoque, el significado de la forma con la que se objetiva el conocimiento a partir del estudio de la realidad, posiciona el espíritu sobre el grafo (Spivak, 2010) de la educación inclusiva, puesto que, como señala la Spivak, la autoconsciencia que se genera de un proceso reflexivo emana hilos para seguir tejiendo entre los nodos que se encuentran en el grafo como en los vértices que llevan a otro puerto, frontera o cauce de implicancias para no solo pensar el objeto sino, intervenir en él. No como mero formalismo de la política en curso, sino que, como sujeto que se sabe consciente del espacio político en el que participa.

## Método

El estudio centra su interés en investigaciones empíricas que han tenido como objeto a la educación inclusiva, por lo que, se asume documental. Al mismo tiempo, contribuye a la generación del conocimiento de las Ciencias Sociales y Humanas. Por lo que, se inscribe en recuperar el conocimiento que ha producido el investigador educativo respecto a la relación entre sujetos y con su entorno. Para tal fin, se considera el dispositivo al que refiere Deleuze (2007), de que éstos,

tienen como componentes las líneas de visibilidad, de enunciación, líneas de fuerza, líneas de subjetivación, líneas de hendedura, líneas de fisura, de fractura, que se entrecruzan y se entremezclan, surgiendo unas de otras o suscitándose a partir de otras, a través de variaciones o incluso de mutaciones de disposición (p. 308).

Pensar el objeto de conocimiento desde el dispositivo como lo define Deleuze, es asumir que no hay un campo que defina el objeto, sino que, se entrecruzan disciplinas que le dan vida. Se enuncia en este caso, que el objeto se posiciona en la postdisciplina (Ocampo, 2018). Puesto que, al entrecruzarse las disciplinas, se está en la oportunidad de trascenderlas y ponderar un objeto que se alimenta de ellas.

La forma de estudiar al objeto no está enmarcada en la disciplina, sino que, implica la innovación, entendiendo la innovación de Beuchot (2016), en el sentido de que, el texto escrito es ya un contexto que alude a un tiempo y enunciación de realidad. Es al interpretador al que le corresponde innovar para identificar y comprender el contexto donde se ha escrito el texto. No se obvia la disciplina, ni tampoco las disciplinas que invitan a la comprensión del texto, sino que, se asume que él corresponde a un contexto y un tiempo, el cual define la intención del autor respecto al objeto

que enuncia. Dejándole la tarea al lector de comprender: donde se escribió y el contexto con el que interpreta y comprende.

Por consiguiente, la metodología empleada en esta investigación es la hermenéutica analógica que propone Beuchot (2016), puesto que el estudio se dispone “a acoger las experiencias del hombre y darle una guía en medio de ellas” (p. 127). El tejido del conocimiento que se construye en la posición de la hermenéutica analógica, innova al comprender las experiencias del hombre, posicionándose al “aclararlas desde su fundamento esencial” (Husserl, 1982, p. 64). Para tal caso, en el sentido de lo enunciado. Por consiguiente, el texto a comprender, solo es una parte de la configuración del mundo de quien ha escrito, materializando en él, anhelos, deseos y aspiraciones.

El método a ocupar para la realización de la investigación es el análisis de contenido que propone Krippendorff (2002), puesto que se centra en el lenguaje que comunica el investigador del objeto que estudia, el cual, debe “estar específicamente vinculado con el contexto al que pertenezcan los hallazgos” (p. 35). El marco de interpretación se centra en revelar-descubrir un sentido subyacente a partir de un marco de referencia con el que se analiza el texto en cuestión (Bernete, 2014). Señala el autor que “el análisis comienza cuando nos disponemos a zarandear nuestras impresiones y aceptamos poner a prueba unas hipótesis forjando, para ello, conceptos operativos” (p. 231).

Los criterios que se tomaron en cuenta para seleccionar las investigaciones empíricas fueron: ser una investigación empírica; estar referenciada por al menos en otros 20 textos, estar publicada del año 2010 a la fecha; el enfoque de conocimiento se sitúa en: explicar, interpretar e incidir en el hecho. Ser de libre acceso en internet. Cada uno de los documentos se estudió bajo la siguiente lente: problematización del objeto, posición política, conocimiento que cultiva, teoría que enuncia, metodología que aborda y valores que se interpelan.

Para efecto del trabajo se realizarán los siguientes momentos:

1. Se seleccionaron 20 investigaciones empíricas. Las cuales se desarrollaron en países como: Chile, Colombia y México.
2. Después de seleccionar los documentos, se organizaron en función del objeto estudio de esta investigación.

## Resultados y discusión

Los estudios empíricos analizados continúan tejiendo el puente de interés en la profundización de la educación inclusiva. Todos alinean sus hallazgos en función de la norma editorial de la revista en la que han publicado. El descubrimiento que han dado está adherido al enfoque epistemológico del estudio: cuantificar, narrar la voz, incidir en el contexto de la investigación. A continuación, se presentan los resultados de los textos consultados. Cabe señalar que la información está agrupada por temas de estudio, los cuales se ilustran en el gráfico 1.

**Gráfico 1. Puentes de interés en el estudio de la educación inclusiva.**



#### Realidad problematizada

El estudiioso asume la realidad tras el referente que ha construido en el devenir de su indagación de la educación inclusiva, por tanto, al dar cuenta de ella, lo haga en base al interés que tiene para desarrollar conocimiento. En este caso, el centro de atención en todos los documentos analizados está centrado en la discapacidad, vulnerabilidad. La primera centrada tanto en la escuela como en el aula, la segunda, en las condiciones socioeconómicas y culturales que se enfrentan en las comunidades. Otros temas que han problematizado se enfocan a las políticas educativas y la práctica docente. Exponiendo la exclusión histórica y la necesidad histórica de reconocer la diversidad.

Por ejemplo, Beltrán Villamizar, Martínez Fuentes y Torrado Duarte (2015), problematizan la escuela y la política educativa. Dainez y Naranjo (2015), lo hacen sobre la base de las condiciones docentes. Ambas posturas dejan ver el mundo en el que se configura la verdad de la que parten para analizar y comprenderlo, el cual corresponde a sus entornos de generar el conocimiento, tal como señala Restrepo (2009) en relación a que el investigador de oficio posiciona su conocimiento en función de las experiencias que ha tenido para problematizar el fenómeno. Esta condición no es ajena en las investigaciones realizadas, puesto que, más allá de la adscripción epistémica en la que se inscriba el objeto, parte del contexto donde se ubica el sujeto de estudio, más, el cómo se analice, se adscribe a la contribución de asumirla como ajena al sujeto y en relación a la política educativa, o como posibilidad para hacer el cambio. En este sentido la idea de Rancière (2008) es importante señalarla, dado que la emancipación que se lee en cada estudio, es idealiza en algunos casos, para mantener lo ya dado, o bien, para generar el cambio en función de reconocerse como sujetos que construyen otras formas de comprender el contexto (Dietz, 2009; Beltrán Villamizar, Martínez Fuentes y Torrado Duarte, 2015).

#### La condición política

Al escribir se asume una posición política. El autor comunica la forma de ver la realidad y contribuye a seguirla configurando sea para mantener la posición vertical u horizontal de la estructura social. La intención que comunica no está sujeta a que se cumpla, puesto que, la idea puede germinar o confundirse con las otras ideas que ya se tejen en el entramado social.

En este caso, la posición crítica hacia las políticas públicas estuvo presentes en todos los textos consultados, se reconoce que el Estado y los gobiernos son ejes angulares para fortalecer los procesos de inclusión tanto en la formación de docentes, infraestructura en las escuelas y asistencia social a través de programas de becas. Mas, se destaca que en el hecho hay una separación entre lo que se hace en los centros escolares y los recursos que dota el Estado para la

atención de la diversidad, dado que, la incidencia se limita a la infraestructura con la que se cuenta y la asistencia que recibe el centro escolar.

La política que expone el investigador educativo en su texto está fincada en lo que es posible hacer en las condiciones del aula o de la escuela (Dainez y Naranjo, 2015; Naranjo, 2019; Romero y Ornelas, 2018). Imaginar otras formas de estar, no tiene al centro la ilusión de un mejor futuro en el autor, sino que, se construye en las reflexiones de cómo ve y valora al sujeto que se estudia. Así, en los textos los sujetos investigados son asumidos como consumidores de información (Burriel Valencia, Vera Noriega, Rodríguez Carvajal y Domínguez Guedea, 2025; Sevilla Santo, Martín Pavón y Jenaro Río, 2018). En otros casos, se les reconoce como constructores de su mundo e inciden a partir de la valoración que le dan (Dietz, 2009; Beltrán Villamizar, Martínez Fuentes y Torrado Duarte, 2015).

La forma y la manera de reconocer la participación política del sujeto en el contexto está en cómo la aprecia el investigador. Ante ello, el discurso de Dussel (2013) respecto a las ideas con las que la colonialidad se apodera de las conciencias de los habitantes del sur global, hace referencia a que el investigador no es ajeno a estas influencias que consume, como señala Brah (2011).

#### Posicionamiento epistémico

El conocimiento que cada uno de los textos alimenta no es lineal, en la perspectiva que el autor o autores asumen la realidad, tienden los hilos para posicionar el conocimiento de la educación inclusiva. En este sentido, el conocimiento que han generado depende en algunos casos de las ideas de organismos internacionales, por ejemplo, la UNESCO, Declaraciones, entre otros, ideas que el país en el que han hecho la investigación ha ido adoptando.

El conocimiento inventado pone en diálogo esas ideas con las prácticas educativas y las prácticas docentes, a la par, con las subjetividades que se fraguan en la cotidianidad de la comunidad y del centro escolar. Por ejemplo, la mirada de Cruz Vadillo (2019), respecto a lo ontoepistémico y las dimensiones, macro, meso y micro social, da un referente de que el conocimiento se alimenta de las dimensiones estructurales y cotidianas que median en las relaciones sociales. En ellas, las personas dan sentido y nombran, aunque implique actitudes de discriminación, racismo, entre otros (Burriel Valencia, Vera Noriega, Rodríguez Carvajal y Domínguez Guedea, 2025; Sevilla Santo, Martín Pavón y Jenaro Río, 2018).

Se destaca que el pensamiento crítico y reflexivo está presente dentro de los textos, por ejemplo, Tinajero Villavicencio y Solís del Moral (2019), ponen en contexto las situaciones en las que se ve envuelta la población que migra. Los autores, piensan la acción para la mejora de la atención en cuestionar la simplificación de las políticas educativas respecto a la atención de la vulnerabilidad y los vacíos de los discursos oficiales respecto a: discapacitados, migrantes, indígenas, mujeres. Nombrar una perspectiva de conocimiento es reducir el trabajo que ha hecho el investigador, puesto que, la manera en que comprende el mundo está en la tesitura de saberse que es necesario cambiar algo. La representatividad y sensibilidad que asumen los autores a partir de la reflexión y construcción del conocimiento como señala Guattari y Rolnik (2006), está en función de pensarse que las personas tenemos derecho a un espacio justo e igualitario.

#### Teoría enunciada

La forma en que el autor asume el objeto de estudio de la educación inclusiva tiene como soporte las concepciones de su trayecto de formación en la investigación, de la cual, mantiene, modifica, cambia y construye a partir de los resultados que encuentra en las investigaciones realizadas. En este caso, todas las investigaciones tienen teoría con la cual comprender el fenómeno.

Para el caso que nos ocupa, la teoría que se asume está en la intención de la política educativa, por ejemplo, la investigación de Castillo-Acobo, Quispe, Arias-González y Amaro (2022). Ahí, explican los procesos de intervención para la atención de la incidencia en los centros escolares. Por ejemplo, los acuerdos internacionales que adoptan los gobiernos para la atención a la discapacidad, pero, también las que están centradas en la diferencia, la diversidad, la justicia social. En tal caso, la identidad colectiva (Brah, 2011) que construyen los autores, da los fundamentos para enunciar el fondo y la forma de la realidad. El campo de batalla como nombra Knorr (2005) para innovar en la teoría que problematiza no ha sido uniforme para el autor, puesto que, mientras unos continúan atrapados en las ideas de la política pública, otros, están en la posición de que el medio es el referente para imaginar otras formas de comprender el mundo y el entorno.

Imaginar la realidad en función del estudio del objeto de la educación inclusiva lleva a cuestionar los fines para los que se investiga. Así, por ejemplo, Morales, Pineda & Saucedo (2015), al dedicar un apartado de su trabajo a problematizar lo bueno y lo malo de las prácticas inclusivas, le anticipan al lector que la profundidad del objeto solo estará en esas vías, por lo que, el nombrar, está en función de la norma, principalmente cuando en esos dos conceptos pretenden aglutinar conceptos como: favorecer, impedir, actitud positiva; los cuales, encuadran a la teoría de la estructura del funcionamiento del sistema.

Se enuncian teorías sobre la educación inclusiva centradas en la diferencia, el respeto a la diversidad, la justicia social, y la importancia del reconocimiento del otro más allá del marco técnico-pedagógico. También se recurre a conceptos críticos como sistemas homogeneizantes, bien común articulado, resiliencia familiar, y se problematiza la filantropía. En algunos casos, se critica el romanticismo en la conceptualización de las prácticas docentes.

La teoría que enuncia el investigador y su proceso obtenido (información) alude a una definición recursiva, que es o resulta en algunos contextos teóricos, como en el de los lenguajes formales, si bien, las ciencias sociales no integran un lenguaje formal, muchas teorías o fórmulas se definen recursivamente. La recursión, es la forma en la que se ejecuta un proceso o una secuencia, pero para el fenómeno de la educación inclusiva, su teoría podría (existe la posibilidad) de que los investigadores educativos recurran al mismo proceso para constituir una teoría. En este sentido, toda teoría de las ciencias sociales se fundamenta en similitudes o formas de pensar similares, y como teoría, crea su propio cinturón protector (Lakatos) alrededor no de hipótesis, pero sí de proposiciones aisladas que describen la interacción entre sujeto y objeto; en este caso, las prácticas sociales de la investigación con el objeto de estudio.

### Metodología

El objeto de la educación inclusiva se ha documentado a partir de metodologías cualitativas como cuantitativas. De la primera, están los trabajos de Naranjo (2019), Romero y Ornelas (2018), Santana Valencia (2019), Tinajero Villavicencio & Solís del Moral (2019). De la segunda, Burruez Valencia, Vera Noriega, Rodríguez Carvajal y Domínguez Guedea (2025), Sevilla Santo, Martín Pavón y Jenaro Río (2018). Los procesos para la documentación de la información de la educación inclusiva no tienen una técnica ni un instrumento en específico. Sin embargo, tampoco hay novedad en la sistematización, se siguen las viejas usanzas de cómo organizar lo recuperado.

El texto dentro del contexto es ya el proceso metodológico de recuperación de información, la metodología de la sistematización es el pretexto para dar cuenta de que cada forma de atender el objeto desde la perspectiva inclusiva le implicó a los autores que el objeto para ser aprehendido debe estar ceñido a algo. Entonces, la posición que cada una de las investigaciones toma para descubrir la verdad o evidenciar qué es posible hacer les ha implicado una forma de sumergirse en el bosque como señala Martín (2012) para explicarse o comprender el fenómeno. En este sentido, la responsabilidad de lograr fines que dan cuenta de la intención, es tender la red de los grafos (Spivak, 2010) que van apareciendo para hacerse de la realidad que está presente en el objeto.

Entonces, la metodología del estudio de la educación inclusiva ya tiene en sí el escenario que quiere defender. Dentro de los textos, la investigación situada tanto a nivel escolar como en las familias, denuncian que los procesos de la investigación son los verdaderos, más, la realidad que se evidencia en cómo se lleva a cabo la investigación, posiciona que esa es la mejor forma de acercarse a la educación inclusiva, más allá de si el asunto que analiza es la discapacidad, la vulnerabilidad, el indigenismo, entre otros.

La metodología de los autores para documentar la educación inclusiva es asimismo la pedagogía que asumen para pensar los inacabados que hay en la política educativa y en la cotidianidad para llegar a la justicia y equidad. Otras formas de estarnos se sitúan en dos vértices, a partir de las dadivas de la política pública y las reflexiones en el territorio donde el sujeto crece. En los hilvanes por donde nos lleva cada texto va dando cuenta que, al hilvanar, los autores no solo están dando cuenta de la realidad que estudian, sino que, ponen al descubierto cómo podemos seguir construyendo esos hilos que tienen la estructura vertical u horizontal de la epistemología en la que se posicionan.

### Valores interpelados

El sujeto que investiga no se desprende de los valores que ha construido en la cotidianidad, con ellos, estudia el objeto de la educación inclusiva. El respeto, la justicia, la empatía, la colaboración y la responsabilidad social son valores compartidos en los documentos. El valor que se da al sujeto investigado y los resultados que emanen, se combina con

la subjetividad de los investigadores, el resultado no es puro, entra el sentimiento respecto al hallazgo y de lo que se puede hacer para fortalecer los lugares donde la desventaja social se hace presente.

La justicia como valor es el principal valor de interpellación en los textos, puesto que, hay la aspiración a que esta se viva en los agentes escolares: profesores, estudiantes, padres de familia. Si bien en dos de los documentos estudiados se encuentran los conceptos bueno, malo, positivo, negativo (Burriel Valencia, Vera Noriega, Rodríguez Carvajal y Domínguez Guedea, 2025; Sevilla Santo, Martín Pavón y Jenaro Río, 2018) los estudiosos cierran cada documento de que es necesario procurar la empatía.

Los valores que se interpelan denuncian otras formas de relaciones sociales, los cuales deben venir al menos de dos frentes, de la política pública estructural, o bien, de las necesidades que el sujeto reflexiona junto al investigador. En este caso, el valor como posibilidad de cambio es imaginado por el investigador, pero no concretado en la acción en el contexto de los sujetos investigados, mas, queda en los autores el pensar diferente. Los valores que van reflexionando si bien se definen por quien los nombra, viajan en el tiempo como señala Bal (2014), porque se configuran en cada ejercicio de poner entre paréntesis la realidad, problematizar el objeto y generar conocimiento.

## Conclusiones

El puente de interés en torno a la educación inclusiva se mueve en el plano teórico y metodológico. Los estudiosos no solo exponen su manera de comprender la realidad del objeto problematizado, sino que, también establecen un ideal de cómo vivir en la equidad y la justicia si el Estado y los gobiernos se hicieran cargo de los compromisos que se establecen en las normas y reglamentos para atender la diversidad que hay presente en las comunidades, en los centros escolares y en las escuelas.

Cada texto es una metodología que sistematiza la educación inclusiva, que más allá de tener como análisis a la discapacidad, vulnerabilidad, indigenismo, entre otros, dan cuenta del proceso como de la forma de hacerse espacios inclusivos en las escuelas. El potencial está centrado en lo que la política pública y educativa puede hacer si las prescripciones que establece se transformaran en acciones. Los textos, son una invitación metodológica como pedagógica de qué nos implica vivir la educación inclusiva en un espacio social donde lo bueno-malo y positivo-negativo están presentes en los sentires y las actitudes de los sujetos de estudio y que los estudiosos lo separan con fines de comprender los tejidos con los que se borda la realidad para potenciar espacios justos e igualitarios.

La política y los valores que están presentes en las investigaciones empíricas analizadas imaginan otras circunstancias, las cuales tienen como referencia el contexto sociopolítico y académico del investigador. Si bien quien investiga pocas veces regresa al lugar donde hizo el estudio, es un hecho que la percepción de la realidad al problematizarla para un nuevo emprendimiento investigativo se vea en otra lente. En este caso, refuerza o cambia el concepto de los valores con los que llega al objeto y los modifica cuando ha construido conocimiento para las ciencias de la educación.

El estudio de la educación inclusiva se seguirá cultivando, los resultados y el análisis realizado suman a su estudio, esto porque, quien se sumerge en el objeto llega con sus referentes y a partir de ahí teje. Más que poner en duda si el conocimiento generado por los investigadores fortalece las relaciones sociales en los contextos inmediatos de él mismo como del investigado, se asume que, la aspiración es a una convivencia hospitalaria donde la diferencia sea el eje rector para tomar decisiones juntos y no un obstáculo como han evidenciado los textos que se han analizado para esta investigación, por tanto, investigar la educación inclusiva es reconocer el *performance* que se diseña para captar el objeto, pero, que los resultados a los que se llegan pueden estar en la idea de seguir exigiendo mejores políticas educativas, o bien, potenciar a los sujetos que han brindado información para cuestionar la estructura de la forma y gestionar sus propias incidencias.

Finalmente, cabe señalar que la práctica social de la investigación de las ciencias sociales y de la investigación educativa, en parte es determinada por condiciones previas: políticas, vínculos afectivos a un organismo o institución educativa, formación profesional (inoculación), pragmatismo recurrente por normativas académicas. A la vez, le da la oportunidad al investigador de irrumpir en el pensamiento normativo y posicionarse otras imaginaciones.

## Referencias bibliográficas

- Bal, M. (2014). *Conceptos viajeros en las humanidades: Una guía de viaje*. CENDEAC.
- Beltrán Villamizar, Y. I., Martínez Fuentes, Y. L., & Torrado Duarte, O. E. (2015). Creación de una comunidad de aprendizaje: Una experiencia de educación inclusiva en Colombia. *Encuentros*, 13(2), 57–72. <http://ojs.uac.edu.co/index.php/encuentros/article/view/498/394>
- Bernete, F. (2014). Análisis de contenido (cuantitativo y cualitativo). En A. Lucas Marín & A. Noboa (Coords.), *Conocer lo social: Estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos* (pp. 221–261). Fragua.
- Beuchot, M. (2016). *Hechos e interpretaciones: Hacia una hermenéutica analógica*. Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2000). *Los usos de las ciencias sociales*. Nueva Visión.
- Brah, A. (2011). *Cartografías de la diáspora: Identidades en cuestión* (1.<sup>a</sup> ed.). Traficantes de Sueños.
- Burruel Valencia, M. A., Vera Noriega, J. Á., Rodríguez Carvajal, C. K., & Domínguez Guedea, R. L. (2025). La actitud como factor determinante para lograr la inclusión educativa a nivel medio superior. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 15(30). <https://www.ride.org.mx/index.php/RIDE/article/view/2457/5750>
- Casanova, P. G. (2004). *Las nuevas ciencias y las humanidades: De la academia a la política* (Vol. 37). Anthropos.
- Castillo-Acobo, R., Quispe, H., Arias-González, J., & Amaro, C. (2022). Consideraciones de los docentes sobre las barreras de la educación inclusiva. *Revista de Filosofía*, 39(2), 587–596. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/filosofia/article/view/39085/43810>
- Cruz Vadillo, R. (2019). Educación inclusiva, profesores y estudiantes con discapacidad: Una mirada desde lo relacional. *Sinéctica*, (53), e0004. <https://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n53/2007-7033-sine-53-00004.pdf>
- Dainez, D., & Naranjo, G. (2015). Los docentes ante las demandas de las políticas de educación inclusiva: Casos de México y Brasil. *Pro-Posições*, 26(2), 187–204. <https://doi.org/10.1590/0103-7307201507710>
- Deleuze, G. (2007). *Dos regímenes de locos: Textos y entrevistas (1975–1995)*. Pre-Textos.
- Dietz, G. (2009). Los actores indígenas ante la “interculturalización” de la educación superior en México. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 3(2), 55–75. [https://revistas.ucentral.cl/revistainclusiva/article/view/3\\_2\\_005/649](https://revistas.ucentral.cl/revistainclusiva/article/view/3_2_005/649)
- Dussel, E. (2013). *Filosofía de la liberación* (1.<sup>a</sup> ed.). Editorial Docencia.
- Eco, U. (1992). *Los límites de la interpretación*. Lumen.
- Guattari, F., & Rolnik, S. (2006). *Micropolítica: Cartografías del deseo*. Traficantes de Sueños.
- Husserl, E. (1982). *La idea de la fenomenología: Cinco lecciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Knorr Cetina, K. (2005). *La fabricación del conocimiento: Un ensayo sobre el carácter constructivista y contextual de la ciencia*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Krippendorff, K. (2002). *Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica*. Paidós.
- Martín, J. C. G. (2012). Reflexiones críticas desde los márgenes sobre la producción de conocimientos para una acción transformadora. *CUHSO*, 22(2), 141–180. <https://cuhso.uct.cl/index.php/CUHSO/article/view/350/340>
- Mignolo, W. (2010). *Desobediencia epistémica: Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Ediciones del Signo.

Morales, M. G. V., Pineda, J. M. M., & Saucedo, F. M. (2015). Educación inclusiva y aprendizaje colaborativo en el aula. *Revista de Educación Inclusiva*, 8(3). <https://revistaeducacioninclusiva.es/index.php/REI/article/view/97>

Naranjo, G. B. (2019). Educar en y para la diversidad de alumnos en aulas de escuelas primarias de la Ciudad de México. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 13(2), 209–225. <https://www.scielo.cl/pdf/rlei/v13n2/0718-7378-rlei-13-02-209.pdf>

Ocampo, A. A. (2018). Comprensión epistemológica de la educación inclusiva. En A. A. Ocampo & CELEI, *Cuadernos de Educación Inclusiva* (Vol. II). Centro de Estudios Latinoamericanos de Educación Inclusiva. <https://www.aacademica.org/aldo.ocampo.gonzalez/15.pdf>

Ocampo, A. A. (2019). Condiciones de producción de la educación inclusiva. *Boletín Redipe*, 8(9). <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/800/826>

Ocampo, A. A. (2021). En torno al verbo incluir. *Quaestiones Disputatae*, 13(27), 18–54. <https://revistas.santotunja.edu.co/index.php/qdisputatae/article/view/2082/1809>

Ocampo, A. A. (2022). Epistemología de la educación inclusiva. *Magis*, 15, e34070. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/MAGIS/article/view/34070>

Perlo, C., De la Riestra, M. D. R., & López Romorini, V. (2012). *Aprendizaje organizacional y poder: Jerarquía, heterarquía y redes*. IRICE-CONICET-UNR. <https://core.ac.uk/download/pdf/61702076.pdf>

Popper, K. (1991). *Conjeturas y refutaciones: El desarrollo del conocimiento científico* (3.ª reimpr.). Paidós.

Rancière, J. (2008). *El espectador emancipado*. Manantial.

Restrepo, B. (2007). *Conceptos y aplicaciones de la investigación formativa*. <https://webhistorico.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2017/03/Investigación-Formativa-Colombia.pdf>

Restrepo, B. (2009). Investigación de aula, formas y actores. *Educación y Pedagogía*, 21(53), 103–112. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/9835/9034>

Romero, V. V., & Ornelas, J. L. A. (2018). Vivir y enfrentar la integración/exclusión educativa. *Educación*, 18(1), 69–86. <https://doi.org/10.15517/revedu.v42i1.23249>

Santana Valencia, E. M. (2019). La construcción de la resiliencia familiar en la experiencia de la discapacidad. *Sinéctica*, (53), e0012. <https://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n53/2007-7033-sine-53-00012.pdf>

Schumpeter, J. A. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia* (Vol. II). Página Indómita.

Sevilla Santo, D. E., Martín Pavón, M. J., & Jenaro Río, C. (2018). Actitud del docente hacia la educación inclusiva. *Innovación Educativa*, 18(78), 115–141. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ie/v18n78/1665-2673-ie-18-78-115.pdf>

Spivak, G. C. (2010). *Crítica de la razón poscolonial*. Akal.

Tinajero Villavicencio, M. G., & Solís del Moral, S. S. (2019). Inclusión y gestión escolar en escuelas indígenas. *Perspectiva Educacional*, 58(2), 147–168. <https://www.scielo.cl/pdf/perseduc/v58n2/0718-9729-perseduc-58-02-147.pdf>

Young, I. M. (2011). *Responsabilidad por la justicia*. Morata & Fundación Paideia Galiza.

Fecha de recepción: 13-9-2025

Fecha de aceptación: 10-12-2025

# La investigación en educación ambiental en programas de maestría de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Tolima

Research in environmental education in master's degree programs of the Faculty of Educational Sciences of the University of Tolima

ROJAS GÓMEZ, Jirley Vanessa<sup>1</sup> y VELÁSQUEZ SARRIA, Jairo Andrés<sup>2</sup>

Rojas Gómez, J. V. y Velásquez Sarria, J. A. (2025). La investigación en educación ambiental en programas de maestría de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Tolima. *RELAPAE*, (23), pp. 167-179.

## Resumen

Este artículo presenta una caracterización de tesis de investigaciones en educación ambiental (IEA), en programas de maestría de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Tolima. En este sentido se hace un reconocimiento de las principales líneas, temas y problemas de investigación y de los fundamentos teóricos que marcan los lugares de enunciación desde los cuales hablan los autores respecto a la educación ambiental; de manera especial, se tienen en cuenta las corrientes de educación ambiental de Sauvé (2005). A nivel metodológico es una investigación documental, por cuanto se realiza una identificación y análisis de los documentos de las tesis que se encuentran en el repositorio de la universidad. Como técnica de recolección de información se utilizó el análisis documental. La unidad de trabajo corresponde a 27 tesis de las Maestrías en Educación y en Educación Ambiental (EA). Como resultados, se evidencia un avance importante desde perspectivas de EA reduccionistas y antropocentristas hacia miradas sistémicas y complejas, acordes a desarrollos de los últimos años en el campo. La mayoría de los trabajos de investigación en EA se enfocan en la línea de la didáctica con un predominio de la temática de estrategias didácticas. En los marcos teóricos, la mayoría se ubican en la perspectiva Latinoamericana, de manera especial, por hacer énfasis en la normatividad nacional y en algunos autores de relevancia como María Luisa Eschenhagen, Enrique Leff y Eloísa Tréllez.

**Palabras Clave:** educación ambiental, investigación en educación ambiental, pensamiento latinoamericano, lugar de enunciación, corrientes de educación ambiental.

## Abstract

This article presents a characterization of research theses in environmental education (EE) in master's programs at the Faculty of Education Sciences of the University of Tolima. In this regard, it recognizes the main lines, topics, and problems of research and the theoretical foundations that mark the points of view from which the authors speak about environmental education; in particular, it takes into account the trends in environmental education identified by Sauvé (2005). Methodologically, this is a documentary research, as it involves the identification and analysis of thesis documents found in the university's repository. Documentary analysis was used as the information collection technique. The work unit corresponds to 27 theses from the Master's programs in Education and Environmental Education (EA). The results show significant progress from reductionist and anthropocentric perspectives of AE towards systemic and complex views, in line with developments in the field in recent years. Most AE research focuses on teaching, with a predominance of teaching strategies. In terms of theoretical frameworks, most are based on the Latin American perspective, particularly in their emphasis on national regulations and on some relevant authors such as María Luisa Eschenhagen, Enrique Leff, and Eloísa Tréllez.

**Keywords:** environmental education, research in environmental education, Latin American thought, place of enunciation, trends in environment.

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad del Tolima, Colombia / jvrojasg@ut.edu.co / <https://orcid.org/0000-0002-3828-987X>

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad del Tolima, Colombia / javelasquezsr@ut.edu.co / <https://orcid.org/0000-0001-8712-4505>

## **Planteamiento del problema**

Este artículo aborda la investigación en educación ambiental (IEA) que, de acuerdo a su naturaleza, es entendida por Caride (2007) como “necesaria e inexcusablemente, investigación educativa, construida en los escenarios que los saberes pedagógicos habilitan en su convergencia con los saberes “sociales” y “ambientales”. Esto debe reflejarse en sus marcos conceptuales, epistemológicos, teóricos, metodológicos, académicos, etc.” (p. 3).

Si bien la investigación educativa incluye lo pedagógico, es importante precisar que también se lleva a cabo desde lo didáctico, curricular y evaluativo, en tanto son campos de conocimiento vinculados con la educación que aportan elementos conceptuales, epistemológicos y metodológicos fundamentales para el fortalecimiento, en este caso, de la EA educación ambiental. La IEA no se limita al ámbito de la educación formal (preescolar, básica, media y superior), se realiza además en escenarios no escolares como comunidades y empresas.

La investigación en educación ambiental es un campo que se ha venido consolidando de la mano con la evolución de la educación ambiental, sin embargo, en algunos casos se evidencia desconocimiento frente a sus desarrollos. Es así como falta claridad respecto a aspectos como: temas y problemas de investigación abordados, metodologías utilizadas, poblaciones vinculadas, marcos teóricos asumidos desde las tesis y autores de referencia, entre otros, lo cual constituye el problema de esta investigación.

En virtud de lo anterior, es preciso destacar la existencia avances valiosos de la IEA en países como Brasil y México; el primero, con los aportes del proyecto EARTE (Estado da Arte da Pesquisa em Educação Ambiental no Brasil), el cual consiste en hacer una búsqueda de tesis y dissertaciones en educación ambiental para realizar análisis descriptivos y comprensivos sobre la IEA en Brasil, desde el año 1981 hasta la fecha, con la participación de ocho universidades: Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Universidade Estadual Paulista – Unesp - Rio Claro, Universidade de São Paulo – USP - Ribeirão Preto, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP – Itapetininga, Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM, Universidade Federal do Paraná – UFPR, Universidade Federal Fluminense – UFF y Universidade Federal de Itajubá – Unifei. Del proyecto EARTE se han derivado diferentes publicaciones tanto artículos, como capítulos de libro y libros. En cuanto a México, se destacan investigaciones como: Estado del conocimiento de la investigación en educación ambiental en México: avances y desafíos (González y Bravo, 2008); la investigación en educación ambiental en México: una década a debate (Arias, 2015); La investigación en educación ambiental para la sustentabilidad en México 2002-2011 (González y Arias, 2015). En este país, existe una fuerte línea de investigación relacionada con el estado del conocimiento de dicha investigación, reflejada en las producciones escritas y en los diferentes eventos desarrollados en materia de educación ambiental.

A nivel de Latinoamérica se resalta el trabajo del Colectivo de Investigadores en Educación Ambiental Superior en América Latina y el Caribe-EARTE-ALyC, conformado por docentes, investigadores y estudiantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba y México, quienes están construyendo una base de datos de investigaciones en educación ambiental llevadas a cabo desde programas de maestrías y doctorados.

A pesar de los avances mencionados y de otros existentes, en algunos escenarios se desconoce el potencial, orientaciones, perspectivas, retos y aportes que las diferentes investigaciones hacen y pueden hacer a la educación ambiental. En el caso específico de la Universidad del Tolima, no se cuenta con un estudio que dé cuenta de los avances y dificultades de la investigación en educación ambiental en los programas de maestría que se ofrecen.

Como parte del problema de investigación se ha apreciado la confusión entre la investigación ambiental y la investigación en educación ambiental. Al respecto, cabe aclarar que la primera abarca un estudio físico-biótico relacionado a la estructura sociocultural (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Educación Nacional, 2004), mientras que la segunda aborda la dimensión ambiental y el contexto o situación educativa (Benayas, Gutiérrez y Hernández, 2003), en tanto son las que conforman esta área de conocimiento. Esta confusión se evidencia en algunos programas de maestría de la universidad, en especial durante el proceso de presentación de propuestos de investigación para el proceso de selección e inscripción de nuevos aspirantes a estudios de postgrado, donde se presentan ideas como realizar estudios o inventarios de biodiversidad, construir huertas escolares, analizar las relaciones entre comunidades y sus territorios, sin que medie el componente educativo.

Por tanto, la pregunta de investigación es: ¿Qué caracteriza la investigación en educación ambiental en programas de maestría de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Tolima?

## **Antecedentes y fundamento teórico**

Al revisar los antecedentes internacionales se encuentran trabajos valiosos como en España, donde Benayas, Gutiérrez y Hernández (2003) analizaron la producción investigativa en educación ambiental a través de las tesis doctorales defendidas en universidades españolas, destacando que la mayoría de los estudios se enfocan en la evaluación de programas educativos ambientales. A pesar de la alta calidad de la investigación, se observó que los resultados obtenidos no se comparten de manera efectiva a nivel local, lo que limita el impacto de las investigaciones. El proyecto EARTE de Brasil recopiló y analizó más de 6,000 investigaciones sobre educación ambiental, señalando que, aunque hay una considerable producción académica, los cambios en las prácticas educativas siguen siendo limitados.

El estudio de Santos (2019) identificó posibles tendencias en dissertaciones y tesis en educación ambiental, estudiando la relación entre el proceso educativo y los conflictos socioambientales de sus objetivos/problemas de investigación; y construir posibles significados y sentidos de relaciones entre el proceso educativo y los conflictos socioambientales, por lo que dio cuenta de temas de estudio como: el proceso educativo en contextos marcados por situaciones de conflictos socioambientales, construcción de metodologías o estrategias para prácticas de EA, límites y posibilidades de recursos didácticos que exploren la temática de conflictos socioambientales.

De igual manera, Fassis (2019) tuvo como objetivo un análisis de informes de investigación en educación ambiental, relacionada con el contexto escolar, y que problematizan, de alguna manera la cuestión de la ciudadanía. Se destaca una dificultad relacionada con la falta de circulación tanto intracolectiva como intercolectiva de ideas y los problemas que esto conlleva para la construcción del campo de investigación en educación ambiental. En México, Cuellar Ramírez y Fernández Crispín (2016) analizaron las metodologías de investigación en educación ambiental, donde evidenció que la mayoría de los estudios se centran en temas generales como biodiversidad, cambio climático y desarrollo sostenible, utilizando enfoques cualitativos y metodologías instrumentales.

En el ámbito nacional, Medina y Páramo (2014) realizaron un análisis bibliométrico de la investigación en educación ambiental en América Latina, revisando artículos publicados entre 2000 y 2013 en revistas indexadas en Redalyc y Scielo. Los resultados mostraron un aumento de programas de educación ambiental en la región, pero pocos estudios que analicen de manera sistemática la efectividad de la formación. Los artículos se agruparon en categorías como estudios descriptivos, la integración de la educación ambiental en la educación superior, y la evaluación de estrategias didácticas.

A nivel local (departamento del Tolima), se resalta que en el año 2019 se celebró el evento titulado “Seminario de Educación Ambiental en las Universidades Latinoamericanas: Retos, perspectivas y apuestas” en la Universidad del Tolima. En este seminario, se presentaron investigaciones sobre educación ambiental, las cuales se organizaron en cuatro ejes temáticos principales: los retos de la investigación en este campo, las tensiones dentro del ámbito de la educación ambiental, la fundamentación teórica de la educación ambiental superior, y la integración del enfoque ambiental en la educación superior. La investigación de Barrero García y Ospitía Serrano (2020) demuestra que los docentes de las instituciones analizadas carecen de una formación sólida en EA y limitan su práctica a acciones técnicas y aisladas, sin conexión con la comunidad ni con procesos reflexivos. Se evidencia una desconexión entre el discurso oficial y la práctica educativa, lo que resalta la urgencia de redefinir los PRAE con diagnósticos integrales y enfoques sustentables.

La fundamentación teórica se organizó en tres categorías: la primera se centra en el concepto de ambiente, explorando las diversas formas de concebirlo; la segunda aborda la educación ambiental, analizando sus perspectivas y enfoques según distintos autores; y la tercera examina la investigación en educación ambiental, ofreciendo una visión sobre su concepción y la evolución que ha tenido a lo largo del tiempo.

- Concepto de ambiente

El concepto de ambiente ha sido abordado desde diversas perspectivas, muchas veces reduccionistas y enfocadas exclusivamente en lo natural o en la relación antropocéntrica entre el hombre y la naturaleza. Esta visión limitada ha llevado a varios autores, como Leff, Tréllez y Eschenhagen, a proponer enfoques más integradores que consideran tanto los aspectos socioculturales como naturales, reconociendo que los seres humanos son parte del entorno. En las cumbres mundiales, como la de Estocolmo (1972), se definió el ambiente como el conjunto de elementos físicos, biológicos y sociales que afectan a los seres vivos y las actividades humanas, pero esta visión excluye las interacciones entre el hombre y la naturaleza, fomentando una relación de dominación y cosificación de la naturaleza.

En Colombia, la Política Nacional de Educación Ambiental (2004) incorpora tanto los aspectos socioculturales como los naturales al definir el ambiente como un sistema dinámico constituido por las interacciones entre los seres humanos y los elementos del medio. A lo largo del tiempo, el concepto de ambiente ha evolucionado, y hoy en día se entiende como un sistema dinámico en el que las interacciones físicas, biológicas, sociales y culturales son fundamentales de acuerdo con la perspectiva de Eschenhagen (2010):

El ambiente como crítica a la visión dominante toma distancia frente al objeto/problema como tal y plantea que el problema ambiental es la expresión de una crisis civilizatoria y por lo tanto pone en el centro de la discusión no un objeto o sistema determinado, sino que primero se pregunta por las bases epistemológicas que posibilitan esas realidades (p. 113).

La EA también ha sido influenciada por estas distintas concepciones de ambiente. Mientras que los enfoques reduccionistas pueden llevar a prácticas de activismo superficial, centrados en acciones como el reciclaje o la plantación de árboles sin un análisis profundo, otros enfoques proponen una reflexión más crítica y sistemática (Eschenhagen, 2003), donde se entiende el ambiente como un sistema complejo que involucra no solo los elementos naturales, sino también aspectos sociales, económicos y culturales. Este enfoque no reduccionista promueve una visión más integral, que reconoce las dinámicas complejas del entorno y subraya la necesidad de una educación ambiental que vaya más allá del activismo y fomente la comprensión crítica y reflexiva de los problemas ambientales.

-      Educación ambiental

La Educación Ambiental (EA) refleja distintas formas de ser entendida y puesta en práctica, dependiendo del lugar y contexto en el que se integre esta formación, es decir, en aquellos escenarios donde se presentan situaciones ambientales. La EA se construye a partir de las experiencias y conocimientos propios de cada comunidad, la cual desarrolla diversas perspectivas sobre cómo percibir y habitar el mundo, basándose en las relaciones e interacciones que establecen y que generan un vínculo con el entorno. La educación ambiental desde la perspectiva de Tréllez (2015) en el ámbito comunitario busca promover el aprendizaje colectivo para convivir armónicamente, reconocernos y valorar nuestras diferencias, transformándolas en oportunidades de entendimiento y colaboración.

Por lo anterior, se desarrolla la visión que orientó la investigación desde la EA como campo de estudio. Según Bourdieu (1995), "pensar en términos de campo significa pensar en términos de relaciones" (citados por Condenanza y Cordero, 2011, p. 12). En el contexto de la EA, este concepto de "campo" se construye a partir de las interacciones entre los generadores de conocimiento y las instituciones donde se lleva a cabo la investigación. La EA debe involucrar a una amplia mayoría de la población en su proceso formativo, integrando saberes diversos que enriquecen el diálogo de conocimientos (Leff, 2002) y continúan aportando variedad para consolidar este campo.

De esta manera, se abren dos perspectivas fundamentales: una epistemológica, que se refiere a la construcción del conocimiento, y una ontológica, que está orientada hacia la acción transformadora sobre el mundo. Estas dos dimensiones permiten avanzar en la comprensión de la complejidad del entorno, posicionando a la EA como un campo que articula una visión integral y compleja (Calafell y Banqué, 2017).

A pesar de las limitaciones, la EA logra consolidarse como un campo relevante gracias a los aportes que marcan su evolución. En este sentido, Leff (2009) sostiene que la complejidad ambiental emerge de la interacción entre lo real y lo simbólico, integrando relaciones ontológicas, epistemológicas y ónticas. Esto permite a la EA superar visiones reduccionistas, naturales o conservacionistas, promoviendo un enfoque holístico que reconoce las interacciones y contextos específicos en los que se desarrollan los problemas ambientales, e incorporando un pensamiento crítico y reflexivo como parte integrante de la EA para favorecer los conocimientos propios contextualizados de las diversas comunidades y la participación de las mismas (Tréllez, 2015).

De acuerdo con Sauvé (2004), la EA es un proceso pedagógico integral que no solo se enfoca en el conocimiento ambiental, sino que busca desarrollar una conciencia crítica sobre las problemáticas ambientales y fomentar la participación activa para resolvérlas. Esta autora caracteriza 15 corrientes de educación ambiental, algunas de ellas son: sistemática, sostenibilidad/sustentabilidad, crítica, conservacionista, naturalista, bioregionalista, científica, entre otras. Para Leff (2009), la EA no puede limitarse a lo instrumental; debe convertirse en una herramienta crítica que permita construir nuevos sentidos de la vida, del territorio y de la relación entre sociedad y naturaleza.

El enfoque de Tréllez (2023) se centra en una educación ambiental crítica, participativa y contextualizada, que promueve la reflexión, el diálogo intercultural y la acción colectiva para abordar los desafíos ambientales. En este sentido, se busca que los individuos no solo comprendan los problemas ambientales, sino que se conviertan en agentes de cambio dentro de sus contextos. La educación ambiental debe fomentar espacios de reflexión sobre los problemas ambientales, cuestionando las visiones predominantes y, al mismo tiempo, establecer los conocimientos y prácticas necesarias para construir una sociedad más justa en términos ambientales.

#### - Investigación en educación ambiental

La IEA según Caride (2007), es por su naturaleza investigación educativa, no es investigación ambiental ni ecológica; sus principales objetivos son generar, complementar, profundizar conocimientos y resolver problemas en educación ambiental, por tanto, es fundamental para el fortalecimiento de la EA en lo epistemológico, conceptual y metodológico. Según la Política Nacional de Educación Ambiental (2004), debe promover un diálogo interdisciplinario y permitir la reflexión sobre realidades contextuales, incorporando saberes populares, tradicionales y comunes para transformar las interacciones entre sociedad, naturaleza y cultura. Esta investigación no ha sido estática, ha evolucionado de la mano de la EA, es así como a partir de la década de 1980, la IEA se ha diversificado, adoptando enfoques más inclusivos y plurales que favorecen la democracia participativa y reconocen la complejidad cultural y social de los problemas ambientales (Meira, 2001; Ruiz y Rosales, 2016). En este contexto, la investigación debe ser crítica y reflexiva, guiada por una perspectiva que genere cambios en las actitudes y decisiones frente a las cuestiones ambientales, con el fin de promover una vida más justa y armónica con la naturaleza.

Además, la investigación en educación ambiental juega un papel clave en la consolidación del conocimiento sobre la relación del ser humano con el entorno, permitiendo una comprensión profunda de las dinámicas y los problemas ambientales. Este enfoque, según Sauvé (2000), debe incorporar un análisis reflexivo y riguroso que favorezca la transformación de las relaciones entre los seres humanos y el ambiente, al tiempo que facilita el diálogo de saberes y la socialización de los resultados de las investigaciones científicas, sociales y tecnológicas. La investigación en este campo no solo fortalece los procesos educativos, sino que también contribuye a un entendimiento más integral de los problemas ambientales, reconociendo tanto sus impactos como las posibles soluciones. Es crucial que la investigación en educación ambiental siga un enfoque integrador y contextual, capaz de abordar las múltiples dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales involucradas en los desafíos ambientales, como lo resalta Torres Carrasco (2002).

### **Metodología**

La metodología que se utilizó en este estudio se basó en un diseño de investigación documental. La investigación se clasifica como documental, entendida según Tancara (1993) como un conjunto de métodos y técnicas para buscar y procesar información de documentos existentes. El objetivo principal fue revisar y analizar tesis y tesis para comprender el estado de la investigación en educación ambiental.

El proceso metodológico adoptado en la investigación se desarrolló en diversas fases que permitieron organizar de manera efectiva el estudio. En primer lugar, se realizó la selección y delimitación del tema, donde se establecieron de manera precisa los objetivos y el ámbito de estudio, fijando límites claros para garantizar la relevancia del tema dentro del campo de la educación ambiental. A continuación, se procedió a la recopilación de fuentes de información, con un enfoque exhaustivo en tesis y tesis que permitieron identificar antecedentes y establecer el marco teórico necesario para la investigación. Esta fase fue crucial para iniciar el análisis con una base sólida.

Una vez obtenida la información, se organizó de manera sistemática mediante la elaboración de un esquema conceptual que facilitó la interpretación de los datos, lo que permitió su fácil acceso y comparación. Posteriormente, se llevó a cabo un análisis detallado, resumiendo los hallazgos más relevantes y destacando las líneas de investigación, metodologías y técnicas utilizadas. Finalmente, tras haber respondido a las preguntas planteadas en la investigación, se redactó el informe final, que consolidó los resultados obtenidos y permitió presentar las conclusiones de manera estructurada y coherente (Morales, 2003).

La técnica de análisis documental es un proceso intelectual que permite representar un documento y su contenido de manera distinta al original, con el objetivo de facilitar su identificación y recuperación de información para su posterior transmisión (Ruiz, 1990). Esta técnica permite transformar un documento primario mediante el análisis e interpretación de la información, convirtiéndolo en un documento secundario. Así, actúa como una herramienta científica e informativa que resume el contenido del documento original, haciéndolo más accesible y fácil de consultar.

En el contexto de esta investigación, el análisis documental se llevó a cabo al revisar tesis de maestría, seleccionadas bajo ciertos criterios establecidos por el grupo Formar Ciencias de la Facultad de Educación de la Universidad Estatal de Campinas/SP para su estudio: EArte. Algunos de los criterios establecen que los trabajos expliciten, entre las preguntas de investigación o de uno de los objetivos, la intención de investigar los casos relacionados con la educación ambiental y la relación entre las cuestiones ambientales y el proceso educativo; exploren conceptos, representaciones, percepciones, conocimientos, visiones, relacionados con temas ambientales, desarrollados en contextos educativos.

El procedimiento de la investigación se estructuró en cuatro fases, teniendo en cuenta los planteamientos del colectivo EArte-ALyC, entre ellos, la investigación realizada por Corbetta (2025):

- a. Revisión bibliográfica: Esta etapa continúa centrada en la búsqueda de tesis y trabajos de grado en repositorios y bases de datos universitarias, enfocados en el campo de la educación ambiental.
- b. Revisión y selección de tesis: Se solicitó permiso a la Universidad del Tolima para acceder a tesis de la Facultad de Ciencias de la Educación; la revisión incluyó tesis físicas y digitales. La selección se consolidó en la matriz de selección de tesis con información detallada de cada trabajo.
- c. Análisis de trabajos de grado: Se examinó a fondo cada tesis mediante la matriz de análisis con descriptores clave como líneas, temas y problema de investigación y, referentes teóricos, en especial, el concepto de ambiente y educación ambiental.
- d. Caracterización: Con base en el análisis anterior, se identificaron las líneas de investigación, problemáticas, métodos y técnicas utilizadas, aportando así a la caracterización de la investigación en educación ambiental.

Los instrumentos utilizados para la recolección de información fueron las matrices cualitativas que según Huberman y Miles (1994), permiten analizar de manera compacta el conjunto completo de datos para observar con claridad su contenido. La primera fue la matriz de selección de tesis, diseñada por el Colectivo de Investigadores en Educación Superior en América Latina y el Caribe-EArte-ALyC, la cual incluyó ítems generales como título de la tesis, autor, universo geográfico de la investigación, contextos educativos, modalidades de escolaridad, niveles educativos abordados, palabras clave y resumen. La segunda, la matriz de análisis posibilitó identificar aspectos fundamentales de las tesis como líneas de investigación, problemas relevantes que constituyeron el punto de partida de las investigaciones, temas, metodologías empleadas, técnicas de recolección de la información, esenciales para la caracterización de la investigación en educación ambiental. En este artículo se tuvo en cuenta el análisis de dos ítems: líneas, temas y problemas de investigación y, fundamentos teóricos. No se presentan resultados relacionados con los demás ítems.

## Resultados

En este apartado se da cuenta del proceso de revisión, clasificación y caracterización de las investigaciones en educación ambiental, correspondientes a tesis y tesis de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Tolima, la cual tiene cuatro programas de maestría: Maestría en Educación, Maestría en Didáctica del Inglés, Maestría en Ciencias de la Cultura Física y del Deporte y, Maestría en Educación Ambiental.

En total se revisaron 804 trabajos encontrados en el repositorio institucional de la universidad, así: 789 de la Maestría en Educación, 10 de la Maestría en Educación Ambiental, 3 de la Maestría en Didáctica del Inglés y 2 de la Maestría en Ciencias de la Cultura Física y del Deporte. Como aspecto a aclarar se precisa que, en el caso de las Maestrías en Educación y Educación Ambiental, también se hizo la revisión a partir de las tesis encontradas en medio físico (CD) en las oficinas de ambos programas.

De los 804 trabajos revisados, 27 son investigaciones en educación ambiental y pertenecen a dos postgrados: maestría en educación (17) y maestría en educación ambiental (10); las demás maestrías no poseen ninguna investigación en el tema sujeto de este estudio. Esto significa que, del total de las tesis revisadas, solo el 3,3% corresponden a investigaciones en el campo de la educación ambiental.

### Líneas, temas y problemas de investigación en las tesis

Al hacer una revisión de las principales líneas de investigación presentes en las tesis y tesis, se encontró que más de la mitad (51,9%) pertenecían a la línea de la didáctica de la EA, la cual incluye trabajos relacionados con propuestas de enseñanza y aprendizaje de la EA. Las investigaciones propuestas en esta línea dejan ver el interés que tienen los investigadores por aportar a los procesos de enseñanza y aprendizaje, a partir de la implementación de diversidad de estrategias como el reciclaje, la implementación y evaluación de secuencias y unidades didácticas.

En segundo lugar, tenemos las líneas de pedagogía y educación ambiental y currículo y evaluación, con un 14.8% cada una. La primera, incluye aspectos como la formación del ser y modelos pedagógicos en EA; la segunda, incorpora la vinculación de la EA a nivel curricular y la forma de evaluarla. En una menor proporción está la línea de problemática ambiental con un 7.4%, donde los investigadores abordan problemas como el deterioro de las fuentes hídricas, el cambio climático, los residuos sólidos y la pérdida de la biodiversidad, entre otros, con la intención de plantear estrategias de EA para mitigarlos o solucionarlos.

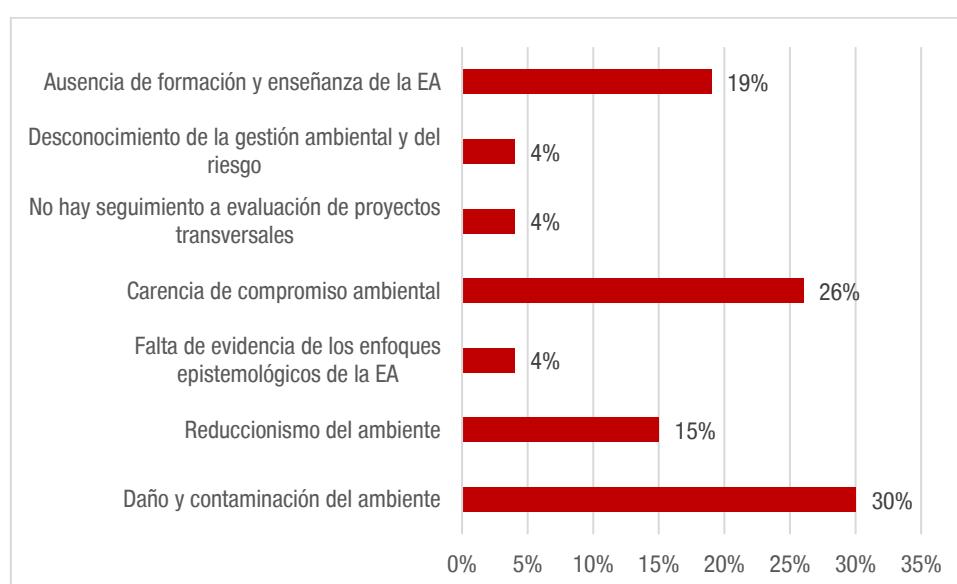
Respecto a los principales temas de investigación sobresalen dos: el primero, enfocado a estrategias didácticas y pedagógicas empleadas por los investigadores en sus intervenciones. Llama la atención que en algunos trabajos no se precisa si corresponde específicamente a estrategia didáctica o pedagógica, o si están interrelacionadas. También se observa que algunas investigaciones asumen ambas estrategias como lo mismo, por lo que tienden a confundirlas, mientras que otros trabajos señalan en concreto la estrategia a desarrollar para su investigación.

El segundo tema relevante son las representaciones de ambiente y educación ambiental. Aquí encontramos estudios vinculados con representaciones sociales, percepciones y concepciones. En estas investigaciones se indaga sobre lo que saben o conocen estudiantes, docentes y otros actores sociales sobre ambiente, educación ambiental, con la intención de reconocer obstáculos epistemológicos y, en algunos casos, plantear estrategias para fortalecer esas representaciones.

Otros temas menos trabajados, pero igual de importantes son: transformación del pensamiento de las personas, ya sea el pensamiento crítico, ambiental o complejo; indagaciones sobre la formación ciudadana; proyectos comunitarios y proyectos ambientales escolares-PRAE; propuestas curriculares y transversalidad; y, problemática ambiental, entre otros.

Como parte de los análisis también se determinó cuáles son los problemas de investigación de las tesis, los cuales están presentes específicamente en lo que se denomina descripción del problema. En este sentido, encontramos una variedad de problemas agrupados en seis categorías, tal y como puede apreciarse en la imagen 1.

**Gráfico 1. Problemas de investigación en las tesis de EA**



Fuente: elaboración propia

-Daño y Contaminación del ambiente: los trabajos parten de reconocer las afectaciones al ambiente por diversas actividades humanas, entre ellas, contaminación por residuos sólidos, contaminación del aire (auditiva y visual), agua (disminución del caudal, mal manejo del recurso hídrico, vertimientos de todo tipo de desechos) y suelo (deforestación y ganadería extensiva), entre otros. Este fue el problema más enfocado en las tesis, algunos trabajos que lo describen son los de Patiño (2016), Mora (2018) y Rodríguez, E. (2018).

-Reducción del ambiente y la educación ambiental: los investigadores parten de reconocer que en diferentes actores sociales (docentes, estudiantes, comunidades), existen visiones reducidas frente a lo que es el ambiente y la educación ambiental. Por ejemplo, el concepto de ambiente se reduce cuando se asume como todo lo que nos rodea, visión antropocéntrica que excluye al ser humano de la naturaleza; también cuando se entiende como ecosistemas o recursos naturales; o, cuando se ve como objeto, es decir, algo que se puede manipular, medir, explotar, explotar.

En el caso de la educación ambiental, se plantean problemas de conceptualización, limitándola a procesos de conservación y gestión del ambiente; de igual manera, al ser un proyecto transversal a nivel escolar, en muchos casos, no se tiene formación de todos los docentes sobre EA y se responsabiliza a los del área de Ciencias Naturales.

-Falta de evidencia de los enfoques epistemológicos de la EA: No se reconocen las perspectivas que tienen los estudiantes de programas de licenciatura frente a la conceptualización de la EA a partir de las corrientes planteadas por Sauvé (2005) o de otras propuestas de categorización.

-Carencia de compromiso ambiental: dentro de este ítem se dejan ver diferentes problemáticas como los hábitos de consumo inadecuados por parte de las personas, no hay sentido de pertenencia frente al ambiente, desconocimiento del territorio, sus problemas y conflictos. Esto conlleva al desinterés, la falta de participación y de responsabilidad respecto a las situaciones ambientales existentes.

-Desconocimiento de la Gestión Ambiental y del Riesgo: Esto se debe a que no se conoce la historia y el contexto geográfico del territorio, no se reconocen los posibles riesgos que pueden ocasionar desastres, de lo cual no se asumiría una actitud correspondiente a garantizar la preservación de la calidad de vida de las personas.

-Ausencia de formación y enseñanza de EA: Los docentes orientadores y mediadores de conocimiento, no están capacitados o formados específicamente en el campo de la EA, por lo que no se enseña correctamente y esto a su vez, se refleja en lo que aprenden los estudiantes o lo que no se les enseña.

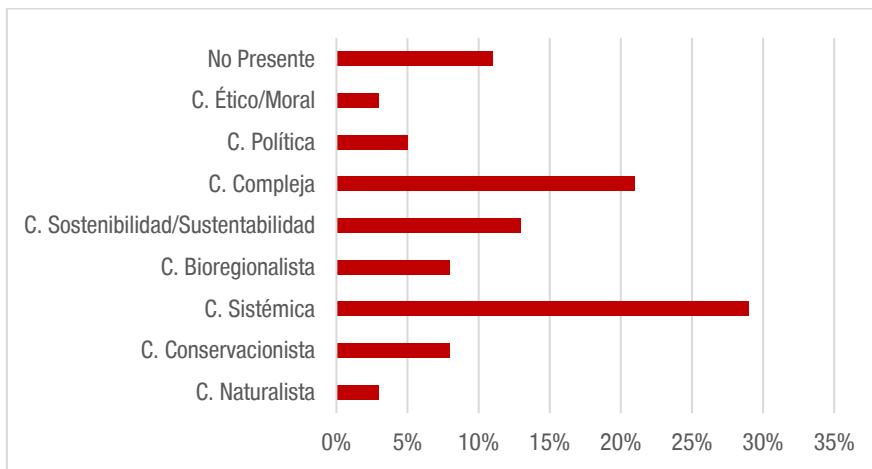
### Fundamentos teóricos de las tesis

En este apartado se analizan las perspectivas de educación ambiental en las cuales se inscriben los marcos teóricos de las tesis, por ello se tiene en cuenta sus lugares de enunciación y como parte del mismo, las corrientes de EA y los principales autores referenciados.

El lugar de enunciación se refiere a la postura ética, epistemológica, conceptual y metodológica que reconoce el lugar social desde donde se habla, en este caso de la educación ambiental, por tanto, no se reduce al espacio geográfico, aunque lo incluye. Como parte de este aspecto, se tuvo en cuenta el trabajo de Sauvé (2005) donde caracteriza 15 corrientes de educación ambiental, algunas de larga tradición como la conservacionista, problemática, naturalista... y otras más recientes como la crítica, de la sostenibilidad/sustentabilidad, moral/ética, entre otras. Se resalta que, además de las corrientes propuestas por la autora, emergen de este estudio dos: la corriente política y la compleja; estas dos últimas fueron representativas solo en la Maestría en Educación Ambiental dada su perspectiva epistemológica y conceptual.

En las tesis analizadas se encontró que en los marcos teóricos predominan tres corrientes, la sistemática (29%), la compleja (21%) y la de la sostenibilidad/sustentabilidad (13%), tal y como puede observarse en el gráfico 2. Con un menor porcentaje se ubican corrientes como: conservacionista y bioregionalista (cada una con el 8%), política (5%), naturalista y ético/moral (cada una con un 3%). Del total de los trabajos revisados, el 21% no aborda una perspectiva específica de la educación ambiental y esto se debe a que el tema central de estas investigaciones no era la EA.

Gráfico 2. Perspectivas teóricas de las tesis de EA



Fuente: elaboración propia

La corriente sistémica busca desde la educación ambiental, favorecer en las personas la capacidad de analizar las relaciones existentes entre los diferentes componentes del ambiente. Sauvé (2005) sostiene que el análisis sistemático “permite identificar diferentes componentes de un sistema ambiental y de poner en relieve las relaciones entre sus componentes, entre las cuales las relaciones entre los elementos biofísicos y los elementos sociales de una situación ambiental” (p. 7).

Los trabajos que se ubican en la corriente sistémica se apoyan, de manera principal, en los planteamientos de organismos internacionales como la ONU y en los grandes eventos internacionales relacionados con el tema ambiental y la educación ambiental, donde se han generado reflexiones y teorizaciones sobre la educación ambiental sistémica, como es el caso de la tesis de Gálvez (2017). De igual manera, toman como referente para el caso de Colombia, la Política Nacional de Educación Ambiental (2004) y, a nivel más general y aportes de la teoría general de sistema de Bertalanffy (1993).

En el caso de la corriente compleja, las tesis postulan la relevancia de alejarse de una visión reduccionista y simplificante del ambiente que separa al ser humano del resto de la naturaleza y no permite entender el ambiente como un sistema de múltiples. En Colombia la educación ambiental compleja la ha fundamentado Carrizosa (2014), quien la entiende como:

La que forma y capacita para comprender la totalidad que nos rodea y nuestros vínculos con ella, mirándola profunda y ampliamente, analizando y sintetizando, teniendo en cuenta todas las interacciones entre sus componentes, considerando su pasado, tratando de predecir el futuro y de modificarlo y respetando las opiniones y posiciones de los otros (p. 265).

Algunos de los trabajos que se ubican en la corriente compleja son los de, Ospina (2017), Gálvez (2017), Bautista (2018), Rodríguez, E. (2018), Balaguera (2017), entre otros. En ellos, los investigadores generan críticas valiosas a las miradas reduccionistas de la educación ambiental, en especial, aquellas basadas en lo que Eschenhagen (2016) denomina “activismo ciego”, es decir, actividades encaminadas a reciclar, sembrar árboles, recoger basuras, hacer limpieza de fuentes hídricas y hacer manualidades con materiales reciclados, sin proporcionar aportes clave en la formación ciudadana.

El hecho que las corrientes sistémica y compleja hayan sido las más representativas es algo importante porque evidencia el avance de la EA desde perspectivas reduccionistas, conservacionistas y problemáticas que predominaron durante varios años en la IEA, hacia corrientes más integrales que permiten entender lo ambiental desde las múltiples interacciones entre lo humano y lo no humano. Se resalta que las tesis donde mayor énfasis se pone en la corriente compleja son las realizadas desde la Maestría en Educación Ambiental y esto se debe a la perspectiva abordada por este programa.

La tercera corriente más representativa es la de la sostenibilidad/sustentabilidad y esto tiene sentido por cuanto es promovida desde el discurso dominante proveniente de las Naciones Unidas, el PNUMA y diferentes eventos mundiales donde se insiste en la necesidad de promover la educación para el desarrollo sostenible, por ejemplo, la Cumbre de Río de 1992 que es la pionera en el tema, la Conferencia de Aichi Nagoya (2014), etc.

La corriente sostenible o sustentable ha tenido fuertes cuestionamientos de diferentes autores como Eschenhagen y Sandoval (2023), quienes plantean la cooptación de la educación ambiental por la educación para el desarrollo sostenible y propone la discusión desde el pensamiento ambiental latinoamericano. Una de sus críticas a la educación para el desarrollo sostenible (EDS) se debe a que:

Está ligada a los principios del desarrollismo que considera el crecimiento económico como la única vía de mantener la calidad de vida de los seres humanos. Suponer que la EA es el instrumento de la EDS es una falacia porque oculta la verdadera búsqueda de la EA; a saber, reconstruir las relaciones Sociedad-Naturaleza sin presunciones de dominio (p. 84).

Con relación al lugar de enunciación desde los lugares geográficos, el 50% las tesis se ubican en una perspectiva latinoamericana y Colombia fue el país que mayor representatividad tuvo, en especial, por las menciones a la normatividad existente como es el caso de la Política Nacional de Educación Ambiental (2004), el Decreto 1743 que instituye los proyectos ambientales escolares-PRAE y la Ley 1549 de 2012 mediante la cual se plantea el fortalecimiento de la implementación de la Política Nacional de Educación Ambiental en el territorio nacional, como se apreció en el trabajo de Rodríguez (2018). En términos de autores, sobresale María Luisa Eschanhagen con sus aportes desde el pensamiento ambiental, las categorías de ambiente, las críticas al desarrollo sostenible y la complejidad ambiental; las tesis que citan sus desarrollos son los de Bautista (2018), Rodríguez (2010), Gálvez (2017), González (2017), Ortiz (2017), Álvarez (2015) y Rodríguez, L. (2010). Los trabajos que referencian los aspectos normativos fueron los de Mora (2018), Prada (2018), Rodríguez, E. (2018), Bautista (2018), Avilan (2017), Parra (2016) y Barrero (2016).

En el caso de autores latinoamericanos, los más citados fueron Leff y Tréllez; del primero, se resaltan sus discusiones frente a la epistemología ambiental, la complejidad ambiental y sus cuestionamientos a la modernidad, además de considerar la crisis ambiental como una crisis del conocimiento; de la segunda, se desarrollan sus aportes a la educación ambiental comunitaria, como lo plantea el trabajo de Cuéllar & Luna (2018).

Europa es el segundo lugar geográfico con mayor referencia con un 28% de las tesis, en especial, por la mención a los antecedentes históricos de la EA a partir de las conferencias, seminarios y cumbres internacionales realizados en diferentes países de este continente, además conceptos propios desde organizaciones internacionales como la UNESCO. De Europa la autora más citada fue Novo (2006) y su concepción de educación ambiental basada en principios emancipadores, como se encontró en el trabajo de Rubio (2018), Peña (2017) y Rodríguez (2012).

## Conclusiones

De esta investigación se concluye que hay avances valiosos en la investigación en educación ambiental en programas de maestría de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad del Tolima, lo cual se evidencia en las líneas de investigación, la diversidad de temas abordados y los marcos teóricos de referencia.

En cuanto a líneas de investigación, la didáctica de la educación ambiental marca una fuerte tendencia en las tesis analizadas; se destaca la temática de estrategias didácticas, donde los autores implementan diferentes iniciativas para fortalecer procesos de educación ambiental, entre ellas, secuencias y unidades didácticas, acciones de reciclaje, apuestas por la transformación del pensamiento (crítico, sistémico y complejo) en diferentes grupos poblacionales.

Respecto a los problemas de investigación de los cuales parten las tesis, se observó variedad de ellos; sin embargo, hay una fuerte tendencia en hacer énfasis en la problemática ambiental existente como el daño y contaminación del ambiente. Este aspecto deja ver que los investigadores tienen en cuenta los contextos en los cuales realizan sus investigaciones y se aprecia un interés por aportar a la finalidad de transformar los territorios que habitan.

Un aspecto que llama la atención es el avance de perspectivas reduccionistas de la educación ambiental enfocadas a las corrientes naturalista (sin el ser humano), conservacionista y problemática, hacia corrientes como la sistémica y compleja que abordan el ambiente desde una mirada integral.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Y. (2015). *Concepciones de ambiente en estudiantes de educación media del Colegio Carlos J. Huelgos de Ibagué* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia.
- Arias, M. A. (2015). *La investigación en educación ambiental en México: una década a debate*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa, Chihuahua, México.
- Avilan, C. (2017). *Cultura ambiental en la urbe construida desde la narrativa en los estudiantes de los grados 4º y 5º del Colegio Juan Salvador Gaviota de Ibagué* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia.
- Balaguera, C., & Sánchez, H. (2012). *Conciencia moral ambiental desde el colegio: Transformando actitudes para la sustentabilidad* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia.
- Barrero, P. (2016). *Evaluación del desarrollo de los Proyectos Transversales: Educación para el ejercicio de los derechos, Educación Ambiental y Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía – Estudio en la I.E.T. General Joaquín García, Casabianca, Tolima* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia.
- Barrero García, J. E., & Espitia Serrano, O. (2020). *Estado actual de la educación ambiental en tres instituciones educativas públicas de básica secundaria y media en El Espinal (Tolima)* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.
- Benayas, J., Gutiérrez, J., & Hernández, N. (2003). *La investigación en educación ambiental en España*. Ministerio de Medio Ambiente, Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- Calafell, S., & Banque, N. (2017). Caracterización de las concepciones de complejidad de un grupo de investigadores de la educación ambiental. *Enseñanza de las Ciencias*, 35(1), 53–69.
- Caride, J. A. (2007). La educación ambiental como investigación educativa. *Ambientalmente Sustentable: Revista Científica Galego-Lusófona de Educación Ambiental*, 2(1), 33–55.
- Condenanza, L., & Cordero, S. (2011). *La educación ambiental desde la teoría de los campos*. En *Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências* (N.º 8, pp. 1–16).
- Corbetta, S. (2025). Estado del arte de la educación ambiental superior en la Argentina (EARTE-AR). Contexto de producción, posicionamiento político-pedagógico y coordenadas metodológicas-conceptuales. *Relapae. Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 12(22), 17–35.
- Cuellar Ramírez, R., & Fernández Crispín, A. (2016). *Análisis de las metodologías en investigación de educación ambiental*. Ponencia presentada en el 1er Congreso Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad.
- Eschenhagen, M. (2003). Estado del arte de la educación ambiental y problemas a los que se está enfrentando. En *Memorias del II Encuentro Metropolitano de Educación Ambiental*. Toluca, México.
- Eschenhagen, M. (2010). Los límites de la retórica verde o ¿Por qué después de más de 30 años de esfuerzos no se observan mejoras ambientales sustanciales? *Gestión y Ambiente*, 13(1), 111–118.
- Eschenhagen, M. (2016). *Repensar la educación ambiental superior: Puntos de partida desde los caminos del saber ambiental*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Eschenhagen, M., & Sandoval, F. (2023). La cooptación de la educación ambiental por la educación para el desarrollo sostenible: Un debate desde el pensamiento ambiental latinoamericano. *Trabajo y Sociedad*, 22(40), 81–104.

Fassis, F. (2019). *Educação ambiental e cidadania: Uma análise a partir de teses e dissertações brasileiras* (Tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”). Instituto de Biociências, Rio Claro, Estado de São Paulo, Brasil.

Gálvez, D. (2017). *Concepciones de ambiente, educación ambiental y su enseñanza en profesores de Ciencias Naturales de Educación Básica de Instituciones Educativas de Ibagué* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia.

González, A. (2017). *Incidencia de una secuencia didáctica sobre alimentación saludable en el desarrollo del pensamiento crítico de estudiantes del grado quinto en la Institución Educativa Técnica La Voz de la Tierra (Roncesvalles, Tolima)* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

González, E., & Arias, A. (2015). *La investigación en educación ambiental para la sustentabilidad en México 2002-2011*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

González, E., & Bravo, T. (2008). *Estado de conocimiento de la investigación en educación ambiental en México: Avances y desafíos*. México.

Leff, E. (2002). *Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder* (3.<sup>a</sup> ed.). Siglo XXI Editores.

Leff, E. (2009). Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes. *Educação & Realidade*, 34(3), 17–24.

Medina, I., & Páramo, P. (2014). La investigación en educación ambiental en América Latina: Un análisis bibliométrico. *Revista Colombiana de Educación*, 55–72.

Meira, P. Á. (2001). *La investigación en educación ambiental y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & Ministerio de Educación Nacional. (2004). *Política Nacional de Educación Ambiental*. Bogotá, Colombia.

Mora, M. (2018). *Propuesta curricular y articulación de la Educación Ambiental (PRAE) como eje transversal en el Proyecto Educativo Institucional (PEI)* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia.

Morales, O. (2003). *Fundamentos de la investigación documental y la monografía: Manual para la elaboración y presentación de la monografía*. Universidad de Los Andes.

Ortiz, J. (2017). *Resignificación de la importancia ecológica y social del humedal “La Garcera” de Saldaña – Tolima, a través de la educación ambiental comunitaria* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Ospina, Y. (2017). *Educación ambiental comunitaria, una apuesta para la consolidación de la gestión integral del riesgo en el sector hotelero del Espinal (Tolima)* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Parra, R. (2016). *Diseño del Proyecto de Educación Ambiental (PRAE) inserto en el currículo escolar de la Institución Educativa Normal Superior Fabio Lozano Torrijos de Falan, Tolima* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Patiño, F. (2016). *Estrategias pedagógicas para recuperar el medio ambiente en entornos socioculturales del Colegio Nieves Cortés Picón Sede B del municipio de Girón* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Peña, E. (2017). *Secuencia didáctica para la formación de pensamiento ambiental en los estudiantes de grado tercero de la Normal Superior de Ibagué (Tolima)* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Prada, N. (2018). *Secuencia didáctica como estrategia en la formación de hábitos de consumo responsable en estudiantes del grado primero de la Institución Educativa La Paz 1 del municipio de Flandes (Tolima)* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Rodríguez, E. (2018). *Promoción de prácticas de uso y manejo sostenible de la quebrada Espinal con la comunidad de la Ronda Poblada mediante un plan de educación ambiental en el municipio de El Espinal (Tolima)* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Rodríguez, L. H. (2010). *Caracterización de los enfoques epistemológicos de la educación ambiental presentes en los estudiantes del programa de Licenciatura en Educación Básica con Énfasis en Ciencias Naturales y Educación Ambiental de la Universidad del Tolima* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Rodríguez, M. (2012). *Propuesta pedagógica hacia una construcción de ciudadanía ambiental en el grado noveno de básica secundaria del Instituto Madre del Buen Consejo (Floridablanca, Santander)* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Rubio, L. (2018). *La lectura crítica y su efecto en la visualización y comprensión de los problemas ambientales del entorno en estudiantes de los grados 4.<sup>º</sup> y 5.<sup>º</sup> de la I.E. Técnica Ambiental Combeima* (Tesis de maestría, Universidad del Tolima). Ibagué, Colombia.

Ruiz, J. R., & Rosales, E. C. (2016). La educación ambiental: ¿Un campo de conocimiento? *REMEA – Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, 173–193.

Santos, R. (2019). *Conflitos socioambientais e processo educativo: Análise de dissertações e teses em educação ambiental (1981–2016)* (Tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”). Instituto de Biociências, Rio Claro, Estado de São Paulo, Brasil.

Sauvé, L. (2000). Para construir un patrimonio de investigación en educación ambiental. *Tópicos en Educación Ambiental*, 2(5), 51–69.

Sauvé, L. (2004). *Perspectivas curriculares para la formación de formadores en educación ambiental*. Carpeta Informativa CENEAM.

Sauvé, L. (2005). Uma cartografia das correntes em educação ambiental. En M. Sato & I. Carvalho (Dirs.), *Educação ambiental: Pesquisa e desafios* (pp. 17–46). Artmed.

Tancara, C. (1993). La investigación documental. *Temas Sociales*, 17, 91–106.

Tréllez, E. (2015). *Educación ambiental comunitaria en América Latina*. PNUMA RFA-ALC.

Tréllez, E. (2023). *Guía de herramientas de educación ambiental para América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

**Fecha de recepción:** 17-3-2025

**Fecha de aceptación:** 29-8-2025

# La institucionalización de la perspectiva de género: un análisis de las políticas en la Universidad Nacional de Córdoba

The Institutionalization of the Gender Perspective: An Analysis of the Policies at the National University of Córdoba

ALBRICHI PALERO, María Luna<sup>1</sup> y GONZALEZ BRIZUELA MINELLI, Martina<sup>2</sup>

Albrichi Palero, M. L. y Gonzalez Brizuela Minelli, M. (2025). La institucionalización de la perspectiva de género: un análisis de las políticas en la Universidad Nacional de Córdoba. *RELAPAE*, (23), pp. 180-191.

## Resumen

El siguiente artículo presenta un recorte de una investigación respecto a las políticas de formación docente con perspectiva de género en el ámbito universitario. Se analiza el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, a partir del estudio de las políticas y normativas implementadas en las últimas décadas, con énfasis en la formación docente universitaria. Se reconstruyen los contextos de influencia, producción y práctica de las políticas que habilitaron la incorporación de la agenda de género en el ámbito universitario, en diálogo con los avances legislativos nacionales y con el impacto de los movimientos feministas y LGBTIQ+. La investigación se nutre del análisis documental de normativas y materiales institucionales, junto con entrevistas en profundidad a actorxs clave, lo que permite identificar tensiones, avances y limitaciones en la implementación de estas políticas. Se destacan hitos como la creación de programas y unidades específicas de género, la adopción de protocolos de actuación frente a violencias y discriminación, y la adhesión a la Ley Micaela. El artículo plantea estas medidas como un “puntapié inicial” en la consolidación de la perspectiva de género en la universidad, aunque persisten desafíos en relación con la masividad y la obligatoriedad efectiva. En este sentido, se plantea la necesidad de pensar las políticas de género universitarias no solo como marcos normativos, sino como procesos en disputa, atravesados por resignificaciones y prácticas que habilitan nuevos sentidos y transformaciones. Así, se reconoce a la universidad como un espacio clave para el avance de la igualdad de género, a la vez que un terreno donde se juegan disputas simbólicas y políticas en permanente construcción.

**Palabras Clave:** Políticas Universitarias, Ciclo de las Políticas, Formación docente, Perspectiva de género, Ley Micaela, Investigación.

## Abstract

This article presents a segment of a research study on teacher training policies with a gender perspective in the university context. It analyzes the process of institutionalizing the gender perspective at the National University of Cordoba, Argentina, focusing on the policies and regulations implemented in recent decades, with particular emphasis on teacher training. The study reconstructs the contexts of influence, production, and practice that enabled the incorporation of gender issues into the university agenda, in dialogue with national legislative advances and the impact of feminist and LGBTIQ+ movements. The research draws on documentary analysis of regulations and institutional materials, as well as in-depth interviews with key actors, which allow the identification of tensions, progress, and limitations in the implementation of these policies. Key milestones include the creation of gender-specific programs and units, the adoption of protocols to address gender violence and discrimination, and the university's adherence to the Micaela Law. The article argues that these measures represent an initial step toward consolidating the gender perspective in higher education, while challenges remain regarding mass implementation and effective enforcement. From this perspective, gender policies in universities should be understood not only as normative frameworks but also as contested processes, shaped by reinterpretations and practices that generate new meanings and transformations.

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Córdoba, Argentina / marialuna.albrichipalero27@unc.edu.ar / <https://orcid.org/0009-0001-3109-771X>

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Córdoba, Argentina / martinagonzalezbm@gmail.com / <https://orcid.org/0009-0003-3489-0507>

Universities thus emerge as crucial spaces for advancing gender equality, while also functioning as arenas where symbolic and political disputes are continuously negotiated.

**Keywords:** University Policies, Policy Cycle, Teacher Training, Gender Perspective, Micaela Law, Research.

## Enfoque teórico metodológico para el estudio de políticas de género universitarias

El siguiente artículo presenta un recorte de una investigación respecto a las políticas de formación docente con perspectiva de género en el ámbito universitario, con foco en una propuesta gremial de capacitación para docentes universitarixs<sup>3</sup> en perspectiva de género a partir de la transformación curricular de los programas de las materias. La misma no será abordada en esta instancia ya que supuso un análisis que trasciende el campo de las políticas educativas. En esta instancia retomaremos la reconstrucción que realizamos de las diferentes legislaciones que se vienen desarrollando en la Universidad Nacional de Córdoba (a partir de ahora “UNC”), Argentina, respecto a temáticas de género. Esto significó un trabajo previo al estudio del caso mencionado pero consideramos que lo que suscitó de ese análisis significa un aporte interesante en el campo de las políticas de género. Identificamos un contexto de influencia (Ball en Miranda, 2011) que permite la introducción de la perspectiva de género como un tema de agenda en las universidades. Para esto analizamos la relación entre el campo de las políticas de género y de la educación para observar los avances en materia de política pública y particularmente en términos de formación docente.

Retomaremos datos construidos a partir de un relevamiento y análisis documental, como también fragmentos de entrevistas realizadas a diferentes grupos de personas, como una fuente de datos clave en nuestra investigación que permitieron ir esbozando los hallazgos principales. Por un lado, el análisis documental de las políticas de género que se vienen desarrollando en la UNC se realizó mediante la compilación de documentos pertinentes relativos a estas políticas. Para ello sistematizamos y describimos las regulaciones que la universidad viene tomando en los últimos años. Buscamos observar el nivel del texto político como un marco que permite analizar las prácticas institucionales posteriores. Por esto, nos detuvimos en el análisis de la página web de la Unidad Central de Políticas de Género de la UNC (a partir de ahora, UniCePG) como parte del discurso político público que se maneja, en la cual se expresa la agenda de la institución. Para completar el estudio, realizamos una entrevista en profundidad a la coordinación de la UniCePG para ahondar sobre las normativas relevadas y su actual funcionamiento, particularmente en lo relativo a la formación Ley Micaela. Por otro lado, realizamos entrevistas en profundidad y semiestructuradas que estuvieron dirigidas a docentes universitarixs que hayan transitado la capacitación docente estudiada y la formación en Ley Micaela de la Universidad. Las personas entrevistadas que citamos están numeradas a causa de sostener su anonimato y haremos referencia a ellas como “Entrevistada N° 2” (por ejemplo).

Diversas producciones teóricas dentro del campo de los feminismos han definido al género como una categoría social de análisis transdisciplinaria explicativa de las desigualdades entre hombres y mujeres; que problematiza la relación entre lo femenino y lo masculino, entendiéndola como una relación mutua, situada históricamente, en el marco de un sistema de poder hegemónico (Gamba, 2008). Las diferencias de género son las que han justificado la emergencia de desigualdades históricamente construidas que se sustentan bajo un orden patriarcal. Según Gerda Lerner (1990) el patriarcado define la superioridad y el dominio masculino por sobre las mujeres, y por sobre la sociedad en general, trasladándose a todas las instituciones sociales y la distribución de poder en ellas. De este sistema de relaciones sociales y distribución desigual del poder, de los recursos y las tareas, se derivan comportamientos y actitudes machistas que las personas manifiestan en todos los ámbitos de la vida, incluidos los espacios educativos y las universidades.

Diferentes corrientes de pensamiento y activismos, han surgido bajo el paraguas de los feminismos para denunciar las violencias patriarcales y erradicarlas. No es nuestra intención hacer una definición detallada de ellas, sino abordar la potencialidad de los aportes de estas corrientes para pensar la transformación de las prácticas educativas. Los feminismos lograron visibilizar demandas a los Estados que han ido instituyéndose, y desplegándose en distintos ámbitos como el educativo. Identificamos un avance en los últimos veinte años aproximadamente en el desarrollo de normativas nacionales vinculadas a la erradicación de las violencias contra las mujeres, a la conquista de derechos de la diversidad sexo genérica, a la promoción de la igualdad, a la conquista de derechos en materia de salud sexual y (no) reproductiva, y a la transversalización de la perspectiva de género en la esfera del Estado<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> A lo largo de todo el escrito utilizaremos lenguaje no sexista o lenguaje inclusivo, evitando el masculino genérico y suplantando la “o” por la “x”, como manera de visibilizar a identidades no masculinas dentro de los colectivos nombrados.

<sup>4</sup> Parte de las normativas que podemos mencionar son la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, (Ley n° 25.673/2002), la Ley de Educación Sexual Integral (n° 26.150/2006), la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (n° 26.485/2009), la Ley del Matrimonio Igualitario (n° 26.618/2010), la Ley Nacional de Identidad de Género (n° 26.743/2012), la Ley Micaela de Capacitación en Género y Violencia contra las Mujeres (n° 27.499/2018), la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (n° 27.610/2021) y la Ley de Cupo Laboral Travesti Trans (n° 27.636/2021).

Las universidades no son ajenas a estos procesos. El campo universitario también se transforma y genera sus propias regulaciones, modificando las experiencias que en este espacio se despliegan. Por ello, en nuestra investigación, decidimos mirar los distintos niveles en los que estas políticas se van reproduciendo, observando el contexto en el que se generan, como la forma en que luego se desenvuelven y materializan. En esta línea, adoptamos la perspectiva del Ciclo de las Políticas de Stephen Ball y Richard Bowe (en Mainardes, 2006; y en Miranda, 2011) utilizada para mirar la agenda de las políticas educativas de los Estados, y detenernos a analizar cómo la perspectiva de género se posiciona como una temática relevante dentro de este campo.

En la perspectiva de Ball, el Ciclo de las Políticas es pensado a través de distintos contextos que son formulados como “arenas de actividad social y discursiva a través de las cuales las políticas se mueven y dentro de los cuales las políticas son producidas, reproducidas, creadas y ejecutadas (1992; en Miranda, 2011, p. 109). De esta manera, se plantea una idea circular y dialógica sobre los distintos sentidos acerca de una política, con la cual nos interesa analizar las políticas de género en las universidades. Nos detenemos en el contexto de influencia en el que entendemos que emergen experiencias como la del curso estudiado. Cualquier contexto significa una arena de constante lucha entre diferentes agentes por imponer una visión o un sentido sobre las políticas. Aquí se juegan las disputas de diversos agentes por sostener sus intereses e influir en la agenda de las políticas de la universidad. En esta lucha se construyen discursos políticos y prácticas que ubican como centrales ciertos conceptos, categorías, o temáticas que son considerados como válidos e importantes para la construcción de políticas desde el Estado. De esta manera, los agentes van instalando significados, valores, lineamientos en términos propositivos y van avanzando en la creación de nuevas políticas. Nos interesaría analizar las “influencias” que se producen dentro del campo universitario que llevaron y llevan a introducir la perspectiva de género en la UNC.

En este sentido, entendemos que la propuesta gremial estudiada se constituye como una política sindical en sí misma, que ha desarrollado sus procesos de retraducción en el contexto de la práctica (Ball, en Miranda, 2011). Comprendemos que su emergencia forma parte de los procesos de resignificación y reapropiación de las políticas de género (Ball, en Miranda, 2011) que se han venido desarrollando, dotando de nuevos significados a las legislaciones en pos de la igualdad de género, en este caso, desde la enseñanza universitaria. Entendemos que las políticas no son únicamente una cuestión legislativa cerrada, sino, que suponen el estudio de la particularidad contextual en la cual se inserta, es creada y puesta en acto esa legislación (Ball, 2002).

De esta manera entendemos que capacitaciones como las estudiadas suponen tanto una iniciativa como un resultado del avance de políticas de género habilitado por un contexto de influencias donde se gesta. Por esto identificamos su existencia en el marco de un determinado momento histórico, bajo una serie de avances que detallaremos tanto a nivel nacional como universitario. Nos enfocamos en diferentes aspectos de estas lógicas, que constituyen al campo de las políticas, como un constante espacio de disputas de poder. Mediante la puesta en acto y la materialización de las mismas, se da lugar a nuevas actuaciones y se generan discursos que se vuelven un insumo para seguir pensando nuevos proyectos y propuestas.

### **Contexto de influencia, políticas nacionales y universitarias**

Entendemos que la palabra “género” viene tomando centralidad dentro de este contexto de influencia, desde hace algunos años, y se ha posicionado como un tema dentro de la agenda de las políticas de los Estados. En Argentina los inicios del siglo XXI vinieron acompañados de legislaciones que incluyen una perspectiva de la igualdad de género, y que promovieron la visibilización de las violencias hacia las mujeres. En el año 2015 se funda el colectivo Ni Una Menos, que instala el tema de los femicidios socialmente mediante una masiva movilización por la muerte de mujeres a razón de violencias patriarcales (Tomasini, 2020). A su vez, con los debates por la legalización del aborto que se iniciaron a partir del año 2018 y todo lo que significó la llamada “Marea Verde”, este proceso se expandió y logró una politización masiva de la población, en un reconocimiento de la necesidad de políticas de igualdad (Tomasini, 2020).

Estos momentos se constituyen dentro de lo que reconocemos como parte del contexto de influencia, donde se dirimen intereses que no se restringen únicamente a un sector, sino que involucra un conjunto de agentes de diversas proveniencias. Esto se vincula con procesos políticos que Ball reconoce que trascienden las fronteras nacionales y que involucra a agentes como los organismos y corporaciones internacionales, los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, etcétera. Por ello, ese contexto de influencia ha sido habilitante para el desarrollo de una serie de legislaciones que hoy en día brindan un marco legal vinculado a las cuestiones de género, sobre el que se siguen

desarrollando prácticas que adoptan la perspectiva de género -como queremos observar que sucede particularmente en la universidad-.

De igual manera, en los últimos dos años, nuestro país estuvo signado de nuevos desafíos a partir del cuestionamiento de ciertas temáticas ya consideradas como instaladas socialmente, que ha significado avances y retrocesos. De esta manera, es inevitable mencionar el avance de discursos que buscan sacar de la agenda de la política pública a estos temas. Consideramos que la perspectiva de género se encuentra entrañada en esta disputa de poder constante que tensiona su posibilidad de instalarse como una temática relevante en la producción de políticas públicas.

Comenzamos identificando un contexto de avance a nivel nacional en los últimos veinte años de las discusiones del feminismo que derivaron en diferentes legislaciones en materia de género y sexualidades en nuestro país producto de la identificación de este contexto de influencia habilitante. Particularmente podemos reconocer un nivel de avance exponencial en términos de políticas universitarias de género, principalmente a partir del año 2014 con la aprobación de los protocolos de actuación frente a las situaciones de discriminación y violencia de género (Torlucci et al, 2019). Pero nos interesa detenernos en la manera en la cual el Ciclo de las Políticas se desarrolla, entendiendo que la inclusión de la perspectiva de género en las universidades no se produce con la formulación de un texto político, sino con el avance de iniciativas particulares. Estas iniciativas se tratan de diversas prácticas que van sembrando el terreno para que se puedan continuar desarrollando otras experiencias y luego manifestarse en legislaciones específicas, condensando en una normativa, el trabajo en pos de la institucionalización dentro de la agenda política de las cuestiones de género. En relación a esto, identificamos que una de las primeras iniciativas en la universidad fue la creación del Centro Multinacional de la Mujer de la Organización de Estados Americanos, dependiente del rectorado, durante la dictadura militar de 1976-1983. Luego ese Centro derivó en lo que actualmente es el Centro de Estudios Avanzados, dependiente de una de las facultades de la universidad. A su vez, parte de quienes estaban participando de ese Centro, luego se acuñaron dentro de lo que fue el Programa Interdisciplinario de Estudios de Mujer y Género del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (FFyH), creado durante los años 90 que participó de múltiples eventos de discusión y producción académica respecto a las cuestiones de género en la universidad (Lerussi y Rodigou, 2011). En efecto, estos hechos mencionados, forman parte de la instalación de la importancia de las temáticas de género desde un interés académico, que luego podemos ver que se traslada al ámbito de las políticas universitarias que identificamos en los últimos años. Se deja ver en este proceso la relación dialéctica y dinámica entre los contextos, en el cual se ponen en juego la generación de un cuerpo de agentes interesadxs que buscan producir efectos en el contexto de influencia.

Realizando una búsqueda documental centrada en nuestra contemporaneidad observamos qué se había realizado en términos de políticas de género en nuestra universidad e identificamos diferentes medidas: en el año 2007, la Resolución N° 125 de la Secretaría de Extensión de la Universidad, que crea del Programa de Género dependiente de esta; la Ordenanza del Honorable Consejo Superior 9/2011 que reconoce la identidad de género adoptada y auto percibida de cualquier persona a su sólo requerimiento aún cuando ésta no coincida con su nombre y sexo registrales (previa a la Ley de Identidad de género Nacional); la creación del Plan de Acciones y Herramientas para Prevenir, Sancionar y Erradicar las Violencias de Género en el Ámbito de la universidad (a partir de ahora, Plan de Acciones) (RHCS 1011/2015); la adhesión a la Ley Micaela (RCHS 208/2019) y la creación de la Unidad Central de Políticas de Género (RHCS 1121/2019); la Ordenanza 2/2021 que otorga licencia por violencias de género para estudiantes y el acta paritaria N° 36/2023 que autoriza la licencia por razones de violencia de género para docentes y no docentes. Ubicamos éstas como las acciones centrales que la universidad ha desarrollado en relación a esta temática, pero en la página web de la UniCePG, se puede encontrar un recurso en el cual se detalla toda la legislación vigente relativa a género formulada en la universidad, como también todo lo correspondiente al nivel Nacional, Provincial, Municipal, convenios y pactos internacionales<sup>5</sup>.

Las medidas reconstruidas que han tomado las universidades en relación a la desigualdad de género pueden categorizarse como lo que Fraser (2008) define como “política de reconocimiento” en tanto “se enfrenta a injusticias que interpreta como culturales, que supone enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación” (Fraser, 2008, p. 87). Para abordar las desigualdades se hacen necesarias tanto políticas de reconocimiento, como políticas de redistribución, en los términos en que lo plantea Fraser (2008). Lo que la autora postula es que algunas veces se llevan a cabo políticas de redistribución para paliar las desigualdades, sin comprender la necesidad de políticas de reconocimiento, que ponen en juego la bidimensionalidad de la desigualdad. Desde esta

<sup>5</sup> El listado de legislaciones en detalle pueden encontrarse en el recurso disponible en la página web del área, <https://www.unc.edu.ar/g%C3%A9nero/legislaci%C3%B3n-vigente-sobre-g%C3%A9nero>

perspectiva, resultan fundamentales ambas formas de la política, comprendiendo a las desigualdades en su doble dimensión, porque ponen en juego tanto el aspecto socioeconómico como el sociocultural.

Más allá de las legislaciones nombradas, es de interés observar otro tipo de expresiones de este avance en términos de políticas que introducen la perspectiva de género en el nivel universitario. En este caso, nos referiremos al portal web del Área de Género de la universidad, por la forma en que supone un discurso y un tipo de *texto político*, dirigido de manera pública a la comunidad universitaria. Pero también nos centraremos en la formación de la Ley Micaela ya que significa un precedente clave en materia de políticas universitarias de formación docente en perspectiva de género.

### **Agenda e intereses de la universidad. El discurso público en el portal web.**

Nos pareció importante detenernos en la información presentada a disposición por la institución en su página Web, como una demostración pública de aquello que entendemos que está en la agenda y los intereses de la universidad. Entendemos a lo que se enuncia en este portal web como parte del texto político que representa la política (Ball y Bowe, en Mainardes, 2006) y los intereses de una institución en una época determinada. En este sentido, en la página web se demuestra cómo va calando en la agenda política el discurso público, la problemática social y la demanda por introducir las problemáticas de género. En términos del Ciclo de las Políticas, podemos ver las influencias que se ponen en juego plasmadas en esta demostración pública, y en la elección de una determinada forma de enunciación.

En este sentido, destacamos la presencia de una pestaña específica bajo la leyenda “Género” como parte de las cuestiones o palabras centrales que figuran en el portal principal de la página web oficial de la universidad. Al clickear dicha pestaña redirige al sitio web de la UniCePG. Aquí se pueden encontrar cuestiones como las formas de contacto con esta área, noticias de interés e información respecto al Plan de Acciones y Herramientas (protocolo vigente desde el año 2015). Además se presenta información respecto al trabajo de la Línea de Prevención, Sensibilización, Capacitación, Información e Investigación de dicho plan que se encarga de realizar actividades en pos de la difusión y la promoción de la temática en la universidad. A su vez, se creó un repositorio estadístico en el cual se sistematiza información sobre las consultas o denuncias de situaciones de violencia por razones de género, así como también información estadística respecto a las desigualdades de género en el ámbito universitario producida por el “Observatorio de Género”, que lleva el nombre de la primera directora de la UniCePG fallecida en el año 2023. Por último, también se pone a disposición una colección que reúne todo material publicado en torno al movimiento feminista, el colectivo LGBTTINBQ+ y la disidencia sexual en Argentina y Latinoamérica.

Resaltamos que resulta una herramienta importante para que la comunidad universitaria tenga acceso a datos sobre igualdad y violencias como parte de una democratización del acceso a la información, que concentre la documentación disponible y pueda así promover preguntas, nuevas instancias de producción de datos, sistematización de los mismos, como también potenciar propuestas de investigación que permitan desarrollar nuevas políticas públicas.

Podemos decir entonces, que el espacio de la página Web organiza un trabajo continuo y creciente que se viene realizando en relación a la perspectiva de género en nuestra universidad. De este modo, en el ofrecimiento de la información se deja ver una apuesta por la elaboración de una agenda respecto a las cuestiones de género que supone un interés en la continuidad de esta línea de trabajo.

### **Ley Micaela. Un acercamiento generalizado a la perspectiva de género**

A continuación, nos detendremos en el análisis del programa de formación integral en Ley Micaela de la universidad, por ser una política que propone la capacitación para docentes universitarios en temáticas de género. Para ello, resulta interesante observar la forma en que esta política va adquiriendo nuevos sentidos y se va resignificando en el marco de su materialización, como parte del proceso de puesta en acto de las políticas. Intentaremos reconstruir lo que supone y supuso postular una política como esta y su adhesión al ámbito universitario. En este sentido retomaremos fragmentos de entrevistas para retomar lo que suscitó en términos de la experiencia en lxs sujetxs (Contreras Domingo y Pérez de Lara Ferré, 2010).

La Ley N° 27.499, llamada “Ley Micaela” sancionada en el año 2018 en Argentina a nivel nacional establece “la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación”. Lleva esa denominación debido al femicidio de Micaela García, una joven de 21 años asesinada en Gualeguay en el año 2017, que generó la posterior promulgación de la Ley en 2019. Como parte del proceso de avance

de políticas de género en las universidades, hasta el año 2020, el 93,3% de las universidades públicas habían logrado su adhesión (RUGE, 2020), elaborando mecanismos de implementación de esta capacitación en el ámbito universitario.

El curso de “Formación docente en género y abordaje de violencias de la Ley Micaela” supone un punto clave para analizar la institucionalización de la formación en perspectiva de género en el ámbito universitario, centrándonos en la interacción entre el campo educativo y el del género. A continuación, presentamos algunas cuestiones respecto a lo que creemos que hace a la materialización y resignificación de esta política y lo que supuso el proceso de llevarla a cabo en el territorio de la Universidad pública.

A partir de la adhesión a la Ley Micaela por parte de la universidad, mediante la Resolución del Honorable Consejo Superior N° 208/2019, se institucionaliza una instancia orientada a brindar herramientas contra las desigualdades vividas en la institución universitaria. Se propusieron entonces los objetivos conjuntos de “Establecer la capacitación obligatoria en la temática de género y violencias contra las mujeres e identidades no heteronormativas para todo el personal docente, no docente y funcionario de esta” (RHCS 208/2019, p. 2) y “potenciar la transformación cultural necesaria en el ámbito universitario para promover la igualdad de derechos y la erradicación de las violencias de género” (RHCS 208/2019, p. 2-3). Estos se desagregaron en cursos destinados a cuatro poblaciones distintas: estudiantes, docentes, no docentes y el público en general.

Se postula que dichas capacitaciones:

(...) deben estar sujetas a reconocer la dimensión sociocultural e histórica construida en torno a las desigualdades de género; y de este modo, fomentar la problematización y revisión de los sistemas de dominación que se ejercen sobre los géneros y que se refuerzan a través de las prácticas, discursos y maneras de vincularnos cotidianamente (RHCS 208/2019, p. 1).

Para la certificación del programa de capacitación Ley Micaela es necesario que se cumplan tres requisitos: por un lado, finalizar el curso de formación que se encuentra en el campus virtual de la universidad, asistir al menos a una conferencia virtual del Ciclo de Conferencias en el marco de la Ley Micaela y participar en un taller presencial que se organiza por claustro y unidad académica.

A partir de una entrevista con la coordinadora del área de género en la universidad de referencia, pudimos adentrarnos respecto a los objetivos, decisiones y criterios bajo los que se pensó este formato de capacitación. Desde la perspectiva en que entendemos a las políticas, entendemos que los sentidos que encarna una política se van dirimiendo en los diferentes contextos de su producción. En este sentido, más allá del análisis que podamos hacer respecto al texto político y lo que se enuncia, resulta interesante adentrarse en las discusiones e intenciones que subyacen a esta dimensión.

Se pensó a la formación en Ley Micaela como un programa de capacitación integral que respondiera a la línea de “Capacitación y Difusión” del Plan de Acciones. En este sentido, parte de la intención de esta formación es la sensibilización y acercamiento a las temáticas de género para la comunidad universitaria. Cabe mencionar que esto constituye una adaptación de la Ley Micaela Nacional, a partir de lo que el objetivo original de la normativa prevé para los poderes del Estado, por lo que se pensó en un trabajo que avance un poco más. La coordinadora de la UniCePG explica:

*“El trayecto formativo no estaba estructurado, ni siquiera a nivel nacional. Y cada una de las áreas del Estado, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, tuvo que diseñar sus cursos o sus programas de formación. El programa de formación en la universidad no es un curso, es un programa de formación integral”* (2024)

Se pensó en una formación que no quede únicamente en un curso virtual (como sí sucede en otras esferas estatales), sino que sea un encuentro que posibilite discusiones e interacciones grupales, que contemple la Ley Micaela como herramienta para sensibilizar y que a la vez contemple las condiciones de masividad que supone el claustro docente universitario.

A partir de los datos estadísticos presentados en el Observatorio de Género observamos que la totalidad de certificados emitidos del programa de capacitación de la Ley Micaela ofrecido a la comunidad universitaria o dependiente de la universidad, (exceptuando estudiantes), fue de 2.252 personas. Este número abarca a todas las personas (entre el inicio de la propuesta -en el año 2021-, hasta el 2023) que finalizaron la capacitación. O sea, las que asistieron al taller que

culmina las tres etapas previstas para la formación. De los cuales, si observamos únicamente docentes universitarixs, fueron un total de 53 en el 2021, 435 en el 2022 y 506 en el 2023. Desde la UniCePG nos compartieron los datos actualizados del año 2024<sup>6</sup> y se agregarían un total de 269 certificados otorgados a la fecha de este trabajo. Dando un total, desde el inicio de la implementación, de 1.263 certificados del programa de capacitación, por parte de docentes. Si esto lo comparamos en relación a la cantidad de docentes de la universidad(aproximadamente 10.457<sup>7</sup>) podemos decir que el 12,08% de lxs docentes universitarixs completaron este programa.

De acuerdo a lo planteado por la coordinadora de la UniCePG, este porcentaje se vincula con la implementación de la capacitación desde hace aproximadamente seis años, y las transformaciones y cambios que fue sufriendo desde su nacimiento. Asimismo, la propuesta ha ido variando y se revisa constantemente en función de su mejora. En este sentido, entendemos a partir de sus palabras, que el número responde a las propias limitaciones de la masividad que busca atender, pero que es posible indagar nuevas formas para continuar ampliando y expandiendo la temática.

### **La Ley Micaela como estrategia política en la institucionalización de la perspectiva de género. Interrogantes acerca del dispositivo**

Cuando nos adentrarnos en lo que propone el curso de “Formación docente en género y abordaje de violencias de la Ley Micaela” (disponible para toda persona con un usuario en el Campus Virtual), vemos que es un curso autogestionado que consta de cuatro módulos, con una carga horaria aproximada de 60 horas que busca proporcionar información sobre la normativa universitaria desde una perspectiva de género, así como herramientas para prevenir la violencia de género y fomentar la conciencia de género en el ámbito educativo. De esta manera, el primer módulo está destinado a las nociones básicas y definiciones, el siguiente respecto a violencias de género, otro respecto a desigualdades y violencias en la universidad, y por último uno sobre herramientas para el abordaje de las violencias de género en este ámbito. Las decisiones didáctico-pedagógicas se basan en brindar descripciones, listados de normativas y bibliografía ampliatoria sobre la temática, y videos explicativos, que luego se busca evaluar a través de encuestas de opción múltiple para la certificación de la realización de esta etapa del curso.

Siendo parte de los objetivos de la capacitación el brindar herramientas para abordar las violencias de género, nos parece interesante preguntarnos respecto a la forma en que el curso colabora con ello. La disposición de información al respecto forma parte de los contenidos que luego se evalúan, pero ¿quedan en el mero conocimiento y notificación a lxs cursantes de su existencia? ¿o avanzan en herramientas pedagógicas y didácticas que persigan este fin? La normativa ofrecida incluso se encuentra disponible en la página Web y fácilmente accesible para todas las personas. Nos preguntamos ¿cuáles son las herramientas que esta “formación docente” ofrece efectivamente para las personas que luego desarrollan tareas de transmisión y producción de conocimiento en la Universidad? Es posible que logre generar un primer acercamiento cumpliendo con el objetivo propuesto de sensibilización e introducción a la temática, pero dejando tal vez algunos vacíos en la dotación de herramientas pedagógicas necesarias para la práctica educativa. Al respecto, algunxs entrevistadxs mencionaron a este como su primer acercamiento en la temática:

*“Yo hice ese curso porque es obligatorio, sinceramente. Pero me movilizó bastante, sobre todo la etapa tres, que es el taller. (...) Pero sí ese curso obligatorio de la Ley Micaela me movilizó cosas que me hicieron encaminarme por ese lado (...) Me hacía preguntarme cosas, formas naturalizadas quizás que tenía en mi vida cotidiana. Y pensar que no necesariamente son naturales”* (Entrevistada N° 3, 2024).

Esta cita expresa la valoración general del curso como una instancia introductoria a la temática, que permite luego seguir profundizando en ella. Teniendo en cuenta que la formación está destinada a la totalidad de lxs docentes universitarixs, con la diversidad que esto implica, el alcance que puede tener, contempla tanto a personas que probablemente no hayan tenido acercamiento a las temáticas de género antes, como a quienes sí tenían interés previo en esto.

Cabe destacar que hay un consenso en lxs entrevistadxs (más allá de sus diversas trayectorias) en que las instancias de taller de la formación que se plantean como encuentros con otrxs docentes para habilitar discusiones de casos o

<sup>6</sup> Comprendiendo que son los datos más actuales a los que pudimos acceder al momento de esta investigación.

<sup>7</sup> Según los datos presentados en el Anuario Estadístico de la (*Institución de referencia*) del 2022 (la última versión disponible) [https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/ANUARIO%20ESTAD%C3%8CSTICO%20UNC%202022\\_0.pdf](https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/ANUARIO%20ESTAD%C3%8CSTICO%20UNC%202022_0.pdf)

experiencias que pueden ser comunes, se valora como la etapa más rica en términos de interpelaciones y debates que propone. Así lo expresa un entrevistado:

*"Yo entiendo que hay una dificultad, que el universo es muy diverso de personas a las cuales está dirigido el curso y en alguna medida se vuelve un tanto básico porque tiene que abarcar a muchas personas de posturas muy diferentes. El taller fue muy ameno, siempre hay disparadores, hay debate..."* (Entrevistado N° 8, 2024).

En ese sentido, identificamos por un lado las decisiones didáctico-pedagógicas que sostienen la formación, apuntan de igual manera a un objetivo introductorio. De acuerdo a los datos relevados pareciera que la dinámica de taller permitiría trabajar de manera más cercana en la interpelación y en preocupaciones propias, acercándose a la transformación social y la “deconstrucción” a través de una sensibilización gradual y progresiva. Por parte de lxs entrevistadxs, estas instancias colectivas y presenciales son muy valoradas en la formación de Ley Micaela, entendiéndolas como espacios de encuentro y debate mediante disparadores, a partir de las experiencias que cada unx trae. De acuerdo con las palabras de la coordinadora de la UniCePG, consideramos que en estas instancias se juegan dinámicas que ponen en tensión las experiencias propias y ajenas, que generan preguntas significativas, con potencia transformadora. Valdría la pena reflexionar sobre la etapa virtual de esta formación, y analizar si trascienden de la misma manera, para no caer en un acercamiento superficial o un trámite burocrático.

Pensamos que, respecto a lo que traen lxs entrevistadxs, un primer acercamiento a la temática mediante un taller, podría colaborar con el objetivo de sensibilizar, siempre comprendiendo las dificultades de la masividad, pero pensando en potenciar estos espacios de encuentro con otrxs, que permiten a lxs cursantes salir de la individualidad.

De esto se desprende la pregunta respecto a cómo seguir avanzando en la implementación, seguimiento y avance de las políticas de formación en género. Creemos importante considerar las legislaciones como la Ley Micaela como un primer paso para elaborar herramientas institucionales en esta línea. Así lo expresa una de las entrevistadas al preguntarle sobre esta formación:

*"Es un puntapié inicial, la normativa dice: esto se debe hacer así. El tema es después, en las aulas, quién evalúa que un programa tenga perspectiva de género, quién hace todo ese tipo de juicios (...) Entonces, la normativa sí, es un gran avance, está bueno, y es un puntapié inicial. Pero el tema es que falta en el día a día. Falta tomar medidas más en el día a día, saber qué sucede en el interior de las aulas, en el interior de los procesos, en el interior de las medidas de extensión, por ejemplo"* (Entrevistada N° 6, 2024).

Esto supone plantear el interrogante respecto a la obligatoriedad de esta formación, que hoy en día rige legalmente pero que no tiene un control sistemático en caso de su incumplimiento. En términos de Stephen Ball (2002), podemos analizar cómo el *texto político* utiliza reiteradas veces la palabra “obligatoria” para hacer referencia a esta formación, sin embargo, no hace mención a de qué manera se cumpliría la misma. La palabra que se plasma en la escritura de la legislación posee un sentido que se le otorga en el momento en que esa redacción sucede, en el marco de múltiples disputas respecto a qué escribir allí (Ball, 2002). Por ende, no es inocente ni menor que se reitere tanto esta palabra, puesto que supone una intencionalidad política declarada y expresa. Pero de igual modo, la legislación no prevé de qué manera se determinará el cumplimiento de esta obligatoriedad, imposibilitando garantizar que más personas realicen la capacitación y que la temática se expanda efectivamente en el cuerpo docente universitario. Una entrevistada comenta:

*"El hecho de que haya como una legislación que obliga, "Obliga" ¿No? Tendría que ser un compromiso, no una obligación al personal a tomar capacitación en estos aspectos. Pero si no hay una política seria, de promoción y además, de incentivo y de alguna manera de también comprometer, del personal a que se forme en esos ámbitos termina quedando a criterio de voluntad. Y bueno, para mí eso es un problema todavía a resolver (...) Por eso a mí me parece que estas instituciones, cuando asumen determinados compromisos, no es bajar una línea y decir que todo el mundo va a seguir como un ejército de peones, pero sí poner a disposición y tensionar también y problematizar la situación. Poder incorporar una perspectiva de género no es un punto de llegada, es un punto de partida. Pero para eso también hay que poner a disposición instancias de capacitación y también de alguna manera estimular a que todo el mundo la haga, que todo el mundo pase por ahí, que no quede nada más que cuestiones de voluntad"* (Entrevistada N° 1, 2024).

Consideramos que la cuestión de la obligatoriedad supone problematizar, no sólo si el curso va, a no, a ser obligatorio, sino cómo se cumpliría esta obligatoriedad. Si se prevé mediante sanciones, cuáles serían y cómo se realizaría ese seguimiento. Esto fue una pregunta recurrente en lxs entrevistadxs pero creemos que no tiene una respuesta acabada,

sino que es útil para indagar en líneas de acción a futuro. Además, nos parece crucial analizar de qué manera se va a propiciar una interpellación a lxs sujetxs que la realicen, y por lo tanto, cómo lograr expandir el grupo de personas al que alcanza esta formación. Esto es algo que se reitera como una preocupación entre lxs entrevistadxs. Es decir, prever desde la política, más allá de si se decide que sea obligatorio o no, cómo realizar una problematización para que distintos actorxs realicen el curso, en una temática tan controversial como la presente. A su vez, la capacidad de obligar de la universidad como institución, también encuentra límites y dificulta el cumplimiento de ciertas regulaciones. Entendemos que para que esto suceda, tienen que existir decisiones pedagógicas en el medio entre la disposición política y la propuesta del curso en sí. Es decir, esta intermediación forma parte del proceso de implementación de una política, que al materializarse en distintos niveles, podría producir las estrategias políticas y pedagógicas para lograr la apropiación de los contenidos que se ofrecen, dentro del proceso de aprendizaje que supone una formación de este tipo. La preocupación de lxs entrevistadxs, está en la capacidad de estas formaciones de generar algún tipo de transformación en quien recibe el contenido, y no que repita exactamente lo que se le ofrece, como forma de acreditar un aprendizaje y de cumplir con la obligatoriedad.

Esta inquietud respecto a la obligatoriedad de la capacitación en estas temáticas, es también reconocida por la coordinadora de la UniCePG, como un espacio controvertido donde resulta difícil proyectar acciones que logren impulsar estas temáticas, sin reducirlo a un cumplimiento administrativo. Nos preguntamos si la obligatoriedad es la solución para lograr que esta temática se expanda, o qué otros elementos tienen que ponerse en juego comprendiendo los procesos internos, lentos y transformadores que implica la familiarización con cuestiones de género.

### Reflexiones finales

En este artículo, nos interesó plasmar algunos de los hallazgos principales de nuestra investigación respecto a las políticas universitarias de formación docente con perspectiva de género, principalmente lo referido a las legislaciones en este ámbito.

La reconstrucción del Ciclo de las Políticas (Ball en Miranda, 2011) resulta fértil para la comprensión de la emergencia de ciertas iniciativas, de las discusiones y tensiones que tienen lugar en los diferentes contextos en que se van desarrollando y las prácticas a las que da lugar. Además permite planificar los caminos por recorrer desde y para lxs sujetxs, comprendiendo que investigaciones como la presente significan un insumo para la creación o modificación de políticas entendiendo la retraducción que se juega más allá del texto político. Reconocemos que el avance de la institucionalización de la perspectiva de género en el ámbito universitario argentino viene teniendo lugar a partir de ciertos avances normativos y transformaciones que se han dado desde la sociedad civil que han permitido la emergencia de propuestas de formación docente en perspectiva de género como la Ley Micaela.

Nos interesa remarcar algunas cuestiones que nos suscita el análisis realizado de la formación de la Ley Micaela, a partir de los testimonios que lxs entrevistadxs nos ofrecen<sup>8</sup>. Por un lado, reconocemos el poco tiempo de vigencia de esta legislación (poco más de cuatro años), por lo que creemos que queda mucho camino por recorrer y que las transformaciones visibles hasta el momento representan primeros avances. Asimismo, la existencia de esta normativa implica una apertura a una temática que tiene mucha potencia pedagógica y que implica dejar una base asentada para futuras construcciones. No sería posible sin un proceso de movilización y activismo que se viene desarrollando desde ya varios años atrás. Asimismo, el contexto de influencia (Ball en Miranda, 2011) en que se desarrolla esta formación, implica un marco habilitante donde se da lugar a múltiples experiencias de las cuales continuar aprendiendo y construyendo. Resulta significativo que algo de esas luchas callejeras, haya tocado la puerta de las universidades y continúe abriendose paso en el campo universitario. Aunque creemos que esto no significa desconocer las limitaciones de la masividad y la heterogeneidad que la universidad presenta, con dinámicas y tradiciones institucionalizadas y sedimentadas históricamente.

<sup>8</sup> No desconocemos que la población entrevistada en esta oportunidad representa un colectivo con un interés en la ampliación de estas discusiones, y que sería interesante ahondar respecto a las representaciones de personas alejadas de esta temática. Sería interesante explorar estas opiniones quizás más controvertidas respecto a las temáticas de género.

## Referencias bibliográficas

- Ball, S. J. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: La teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(2–3).
- Contreras Domingo, J., & Pérez de Lara Ferré, N. (2010). La experiencia y la investigación educativa. En J. Contreras Domingo & N. Pérez de Lara Ferré (Comps.), *Investigar la experiencia educativa* (pp. xx–xx). Morata.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6(4).
- Gamba, S. (2008). ¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género? *Mujeres en Red. El periódico feminista*. <https://www.mujeresenred.net/spip.php?article1395>
- Lerner, G. (1990). *El origen del patriarcado*. Novagrafik. <https://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/handle/123456789/126>
- Lerussi, R., & Rodigou, M. (Entrevistadoras). (2011). El Programa Interdisciplinario de Estudios de Mujer y Género: Memoria y perspectivas en nuestras distintas voces [Entrevista colectiva]. *Polémicas Feministas*, (1).
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, 27(94), 47–69.
- Miranda, E. (2011). Una “caja de herramientas” para el análisis de políticas educativas: La perspectiva de los ciclos de las políticas (Policy Cycle Approach). En E. Miranda & N. Bryan (Eds.), *(Re)Pensar la educación pública: Aportes desde Argentina y Brasil* (pp. xx–xx). Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- RUGE–CIN. (2020). *Diagnóstico sobre la implementación de políticas de género en el sistema universitario argentino*. RUGE–CIN & Universidad Nacional de San Martín. <http://bibliotecadigital.cin.edu.ar/handle/123456789/2785>

Tomasini, M. (2020). ¿Qué mueve a las jóvenes a participar? Activismo de género y construcción de identidades en estudiantes de escuelas secundarias de Córdoba, Argentina. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 10(2), 123–149. <https://doi.org/10.26864/PCS.v10.n2.6>

Torluci, S., et al. (2019). La segunda reforma universitaria: Políticas de género y transversalización en las universidades. <https://doi.org/10.24215/24517836e016>

## Fuentes documentales

Universidad Nacional de Córdoba. (2007). *Resolución de la Secretaría de Extensión Universitaria N.º 125/2007: Creación del Programa de Género y la Mujer*. <https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/Res.%20SEU%20125%20Programa%20de%20G%C3%A9nero%20y%20Mujer.pdf>

Universidad Nacional de Córdoba. (2011). *Ordenanza del Honorable Consejo Superior N.º 9/2011: Declaración de la Universidad como institución libre de discriminación por expresión o identidad de género*. <https://digesto.unc.edu.ar/handle/123456789/341928>

Universidad Nacional de Córdoba. (2015). *Resolución del Honorable Consejo Superior N.º 1011/2015: Aprobación del Plan de Acciones y Herramientas para prevenir, atender y sancionar las violencias de género en el ámbito de la UNC*. <https://digesto.unc.edu.ar/handle/123456789/352940>

Universidad Nacional de Córdoba. (2019a). *Resolución del Honorable Consejo Superior N.º 208/2019: Adhesión a la Ley Micaela*. <https://digesto.unc.edu.ar/handle/123456789/358508>

Universidad Nacional de Córdoba. (2019b). *Resolución del Honorable Consejo Superior N.º 1291/2019: Creación de la Unidad Central de Políticas de Género en la estructura orgánica del Rectorado*. <https://digesto.unc.edu.ar/handle/123456789/359593>

Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades. (2019). *Resolución del Honorable Consejo Directivo N.º 598/2019: Creación de la Maestría en Docencia Universitaria y aprobación de su reglamento y plan de estudios.* <https://digesto.unc.edu.ar/handle/123456789/158608>

Universidad Nacional de Córdoba. (2021). *Ordenanza del Honorable Consejo Superior N.º 1/2021: Licencia por violencias de género para estudiantes.* <https://digesto.unc.edu.ar/handle/123456789/342010>

Universidad Nacional de Córdoba. (2023). *Acta Paritaria N.º 36/2023: Autorización de licencia por razones de violencia de género para docentes y no docentes.*

Universidad Nacional de Córdoba, Unidad Central de Políticas de Género. (s. f.). *Unidad Central de Políticas de Género.* <https://www.unc.edu.ar/genero>

Fecha de recepción: 15-9-2025

Fecha de aceptación: 10-12-2025

# Reflexiones sobre las “capacidades institucionales” para el desarrollo de una política de vinculación en las universidades argentinas

Reflections on the “Institutional Capacities” for the Development of a Policy of Engagement in Argentine Universities

DI MEGLIO, Fernanda<sup>1</sup>

Di Meglio, F. (2025). Reflexiones sobre las “capacidades institucionales” para el desarrollo de una política de vinculación en las universidades argentinas. *RELAPAE*, (23), pp. 192-204.

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar sobre las “capacidades institucionales” que deben construir las universidades para el desarrollo de una política de vinculación universitaria efectiva con su entorno territorial inmediato. Para ello, se realiza una revisión bibliográfica sobre los estudios que abordan la vinculación en las universidades argentinas en general, sobre todo aquellos que buscan identificar los elementos organizacionales y relaciones que inciden positivamente en dichas dinámicas. Asimismo, se complementa el análisis con algunos elementos derivados de estudios empíricos sobre la gestión de la vinculación en las universidades nacionales. En este marco, se sostiene que el desarrollo de una política de vinculación efectiva requiere desarrollar capacidades interconectadas en dos dimensiones: una dimensión interna relacionada a la capacidad organizacional de la universidad para gestionar la vinculación y una dimensión relacional asociada a la construcción de los vínculos externos. Para el análisis de las capacidades se retoma un enfoque teórico proveniente de la ciencia política que permite analizar la política de vinculación como una política pública, y las capacidades que se necesitan construir para su desarrollo.

**Palabras Clave:** política universitaria, capacidades institucionales, vinculación, entorno socio-productivo.

## Abstract

This article aims to reflect on the “institutional capabilities” that universities must build to develop an effective university engagement policy with their immediate surroundings. To this end, a bibliographic review is conducted of studies addressing engagement in Argentine universities in general, particularly those that seek to identify the organizational and relational elements that positively impact these dynamics. The analysis is complemented with elements derived from empirical studies on engagement management in national universities. Within this framework, it is argued that developing an effective engagement policy requires developing interconnected capabilities in two dimensions: an internal dimension related to the university's organizational capacity to manage linkage, and a relational dimension associated with building external ties. To analyze these capabilities, a theoretical approach from political science is adopted, allowing for the analysis of engagement policies as a public policy and the capabilities that need to be built for their development.

**Keywords:** university policy, institutional capacities, linkage, socio-productive environment.

<sup>1</sup> Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina /dimegliofernanda@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-9207-8336>

## Introducción

Las capacidades de las universidades de responder a las demandas de su entorno se ubican en el centro de los debates académicos y políticos con la idea revitalizada de conformar universidades que sirvan a la sociedad, que apuntalen el desarrollo socio-productivo, y que mejoren las condiciones de vida de las personas en donde se encuentra emplazada la universidad. En este marco, las universidades argentinas vienen desplegando diversas políticas institucionales con la finalidad de articular las capacidades presentes en la universidad con las necesidades de sus entornos más próximos. En ese sentido, la adopción de esta nueva función en las universidades ha tenido como consecuencia cambios importantes en la gobernanza de las mismas, así como la creación de nuevas estructuras para promover y gestionar la cooperación con los agentes sociales y económicos. Sin embargo, la mayoría de los estudios en el campo señalan que aún existen obstáculos para consolidar dicha relación ya sea por la falta de capacidades institucionales, dificultades vinculadas a las condiciones de los contextos de actuación o problemáticas vinculadas a la relación misma entre los actores involucrados (Valente y Soto 2007, Lugones et al., 2015; Barletta et al., 2017; Di Bello y Romero, 2018; Di Bello et al., 2020; Codner, 2022; Suárez, Barletta y Yoguiel, 2022). Si bien, se reconocen experiencias exitosas de vinculación universidad-entorno, son pocos los casos que logran modificaciones relevantes en los procesos socio-productivos (Álvarez y Gómez-Arn, 2022).

En este marco, el presente estudio se propone reflexionar sobre las “capacidades” que deben construir las universidades para el desarrollo de una política de vinculación universitaria más efectiva a partir de los elementos que se desprenden de los estudios en el campo, con la idea de condensar una guía operativa para el desarrollo de políticas institucionales en materia de vinculación científico-tecnológica. En este sentido, es importante señalar que las universidades presentan características heterogéneas en el desarrollo de la gestión de vinculación, en función de sus estilos de organización, así como en relación a las dinámicas y contextos de actuación en donde se asientan. Sin embargo, de la literatura se desprenden algunos elementos que pueden contribuir al desarrollo de una política de vinculación más efectiva.

En este sentido, las preguntas que guía la investigación son: ¿qué capacidades institucionales poseen o deben construir las universidades para responder a las necesidades de su entorno y desarrollar un papel más activo en la transformación socio-productiva de las sociedades?, ¿qué tipo de elementos internos y externos influyen en dicha relación?. En este sentido, se parte de considerar que el proceso de vinculación es un proceso multidimensional, y que para su desarrollo las universidades deben construir capacidades internas y relacionales interconectadas. En esta investigación, se entiende a las “capacidades institucionales” desde una perspectiva de la ciencia política como las habilidades y recursos que las instituciones poseen o deben construir para establecer y mantener relaciones efectivas con su entorno, ya sea con la comunidad, el sector productivo u otras organizaciones (Grindle y Hilderbrand, 1995; Alonso, 2007). Dichas capacidades incluyen una dimensión interna vinculada a la gestión organizacional de estos procesos (infraestructura existente, recursos humanos, mecanismos de coordinación, incentivos de vinculación, etc.) y una dimensión relacional o política, entendida como la habilidad de los actores estatales de coordinar sus propias actividades con las de otros actores sociales (Weiss y Hobson, 1995) en escenarios conflictivos y/o de cooperación, a través de canales efectivos y legítimos para resolver las demandas sociales (Grindle y Hilderbrand, 1995; Alonso, 2007; Rodríguez Gustá, 2007).

Tomando en consideración estas dimensiones, se propone realizar un recorrido por los estudios del campo, identificando los factores internos y externos que inciden en las políticas y gestión de la vinculación como así también aquellos elementos que es necesario promover para lograr un desarrollo más efectivo de la función de vinculación universitaria. En términos metodológicos, la investigación se realizó a partir de una revisión bibliográfica de los estudios teóricos y empíricos en el campo que abordan la gestión de la vinculación en las universidades en general y en Argentina en particular, y se complementa con información recogida de fuentes primarias de las universidades nacionales.

### 1. La dimensión organizacional de las “capacidades institucionales de vinculación”

#### a. Estructuras de interacción

Uno de los aspectos que se desprenden de los estudios en el campo en primer lugar es la necesidad de construir capacidades organizacionales vinculadas a la creación de estructuras de interacción adecuadas para el desarrollo de la función de vinculación (Clark, 1998, 2004; Feldman et al., 2002; Fernández de Lucio et al., 2010). En este sentido, es importante destacar que para la puesta en marcha de una política de vinculación universitaria las instituciones de educación superior crearon oficinas coordinadoras de toda la actividad de la institución como así también estructuras

*ad hoc* como las fundaciones. En Argentina, dichas áreas no surgen en forma aislada, sino que se implementan en el contexto de la reforma de la educación superior acaecida a partir de los años noventa del siglo XX que coloca a esta problemática como uno de los nuevos desafíos de la universidad (Rama, 2006). Estas oficinas son un elemento importante para el desarrollo de la política de vinculación con el entorno, pues se trata de las estructuras que se encargan de la promoción y ejecución de las estrategias de vinculación con el medio. En este marco, la mayoría de las universidades a partir de la década del '90 comenzaron a crear estructuras de interacción hacia adentro de sus organigramas institucionales.

En la actualidad, la totalidad de las universidades nacionales poseen una o varias estructuras de interacción<sup>2</sup> para el desarrollo de esta función aunque coexisten una diversidad de formas de organización (Lugones et al., 2015; Codner et al., 2015; Codner, 2022; Becerra, Codner y Martin, 2018; Britto y Reinoso, 2020; ORBITA, 2023). Dichas oficinas pueden denominarse con diferentes nombres- ya sea oficina, área o secretarías- según la importancia y el papel que le otorga la institución<sup>3</sup>. Por su parte, las Secretarías o instancias similares, formalmente incluidas en la estructura de la universidad, por lo general funcionan bajo el ámbito de rectorado, y operan como las vías de salida más formales. En algunos casos, estas estructuras se articulan con las facultades, departamentos y grupos de investigación para funcionar como enlace con la producción, bajo la coordinación de una “área central” en el rectorado (Codner, 2022).

También las universidades argentinas han desarrollado otro tipo de estructuras *ad-hoc* para el desarrollo de las actividades de vinculación como las fundaciones, asociaciones civiles u otras organizaciones, que funcionan como entidades de apoyo y cuentan con mayores grados de libertad en lo referido a la captación y asignación de fondos adicionales (Codner, 2022). Ejemplo de ello, lo constituye la Fundación de la Universidad Nacional del Sur (FUNS)<sup>4</sup>; la Fundación Innovación Tecnológica y Desarrollo (FUNINTEC<sup>5</sup>) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) o la Fundación de la Universidad Nacional de General Sarmiento (FUNAS<sup>7</sup>), instituciones creadas con la finalidad de apoyar la gestión de las actividades de transferencia y contribuir a robustecer las relaciones de las universidades con los sectores productivos en particular, y la sociedad, en general. Asimismo, la mayoría de las universidades argentinas cuentan con reglamentos específicos para el desempeño de las actividades de vinculación (Lugones et al., 2015; Codner, 2022, ORBITA, 2023).

Ahora bien, la sola existencia de las estructuras de interacción no es condición suficiente para el desarrollo de la vinculación. En este sentido, las estructuras de interacción constituyen uno de los elementos más “visible” del compromiso de la universidad con esta función (Feldman et al., 2002) pero su sola existencia no garantiza una relación efectiva con el entorno (Lockett, Wright y Franklin, 2003; Siegel, Waldman y Link, 2003). En este marco, estudios de casos en las universidades argentinas han dado cuenta del desempeño de estas estructuras en donde se han encontrado dificultades no sólo en la implicación de dichas instituciones en las iniciativas de vinculación sino también en su rol institucional como promotor de la vinculación (Kababe, 2010; Arrilaga et al., 2015; Lugones et al., 2015; Codner et al., 2015; Becerra, Codner y Martin, 2018; Britto y Reinoso, 2020; Codner, 2022). En dichos estudios se evidencia que en ocasiones las iniciativas de vinculación se producen sin la presencia de una estructura de interacción por lo menos en las primeras etapas de desarrollo de los proyectos (Arrilaga et al., 2015; Lugones et al., 2015). Como señala Lugones et al., (2015), en general las actividades de vinculación surgen de vínculos de los propios investigadores, en donde se comienza con vínculos esporádicos en relación a servicios brindados, y posteriormente se avanza en el desarrollo de proyectos conjuntos, sin la presencia de estructuras de interacción. Dichas iniciativas son el resultado de contactos previos que los/as investigadores mantienen con las organizaciones participantes que se producen tanto en ámbitos formales e institucionalizados como no institucionalizados (Arrilaga et al., 2015). Por tanto, es necesario que las universidades encuentren mecanismos para atender a los canales informales de la vinculación.

Asimismo, otros estudios sostienen que más allá de la cantidad de estructuras de interacción existentes, dichas estructuras no tuvieron el éxito esperado debido a que sus funciones terminaron concentrándose en el manejo administrativo de fondos (Kababe, 2010; Codner, 2022; CFI, 2022). En general, su participación en los proyectos asociativos se relaciona con las actividades de administración de recursos asignados a los proyectos y a las tareas de intermediación entre la dirección del proyecto y el organismo público que ofrece la financiación (Lugones et al., 2015).

<sup>2</sup> Dichas áreas generalmente están formadas por 3 a 5 personas (Carullo, 2010, Codner, 2022; ORBITA, 2023).

<sup>3</sup> El 31% de las estructuras de las universidades tienen rango de secretaría o vicerrectorado y el 33% son subsecretarías, centros, direcciones o áreas que dependen de secretarías (Codner, 2022).

<sup>4</sup> <https://fun.sus.edu.ar/>

<sup>5</sup> <http://www.funintec.org.ar/>

<sup>6</sup> <https://unsam.edu.ar/escuelas/eeyn/sidi/ediciones/files/2019/PPT-%20Experiencia%20de%20FUNINTEC...pdf>

<sup>7</sup> <https://www.uns.edu.ar/institucional/funas/fines-y-objetivos>

Además, dichas estructuras traen consigo limitaciones asociadas a la propia dinámica administrativa-burocrática de las universidades (Suárez, Barletta y Yoguiel, 2022), en donde a pesar de la autarquía y autonomía universitaria, las universidades se encuentran sujetas a la normativa del derecho público en la materia, y con ella al sistema de reglas, normas y procedimientos para los procesos de gestión presupuestaria. El resultado es un entramado complejo de procesos administrativos, que también aplican a los proyectos de vinculación, en especial cuando estos implican gestión de fondos. Dicho proceso implica tiempos excesivos que también se desacopla de las dinámicas de los actores externos, convirtiéndose en un desincentivo a la vinculación. En este marco, en un estudio reciente de la RedVitec (2024) que recoge experiencias en las universidades argentinas, alguna de ellas están avanzando en procesos administrativos *ad hoc* para abordar esta problemática, entre las cuales se incluye la posibilidad de contar con independencia financiera y con una normativa de procedimientos diferente a la de la universidad, que permita agilizar la ejecución presupuestaria (cuenta bancaria diferenciada y CUIT propio).

En este sentido, más allá de la existencia o no de estas estructuras sería deseable que las universidades discutan sobre la funcionalidad y el rol de intermediación que están teniendo las estructuras de interacción desplegadas (Waiter, 2024). En este marco, se puede vislumbrar que la sola existencia de una estructura no constituye una condición suficiente para promover la vinculación, es necesario que las estructuras de vinculación puedan permear los espacios institucionales en donde se realiza la investigación como así también desarrollar habilidades vinculadas a la gestión de la vinculación, trascendiendo los aspectos meramente administrativos, y creando mecanismos institucionales para capitalizar los canales informales de interacción ya existentes. En este sentido, para esta mediación los estudios señalan la importancia que adquieren los recursos humanos encargados de la función en cuanto a competencias y capacidad de liderazgo como un elemento esencial para fortalecer dicha relación (Jensen et al., 2003; Siegel, Waldman y Link, 2003).

#### *b. Recursos humanos formados y con capacidad de liderazgo*

En este marco, uno de los aspectos señalados en la bibliografía es la necesidad de contar con recursos humanos formados dentro de las estructuras institucionales para el desarrollo de las políticas de vinculación. La consideración de la existencia de barreras en la comunicación entre el sector científico y el entramado socio-productivo sugiere que esta dificultad podría ser superada con agentes que promuevan, coordinen y gestionen la interacción (Álvarez y Gómez-Arn, 2022). Bajo esta premisa, se crea el Programa GTec ([GTEC, 2008](#)) para la formación de gerentes y vinculadores tecnológicos con la finalidad de formar una masa crítica de especialistas con capacidad para intervenir y facilitar este proceso de vinculación y, en particular, promover la innovación a partir de la apropiación socio-productiva de los productos de la investigación científica (Álvarez y Gómez-Arn, 2022). La intención era formar un perfil con capacidades para facilitar la articulación, al mismo tiempo que crear un cuerpo profesional que funcionara como masa crítica con el fin de debilitar la histórica escisión entre ciencia e innovación, una de las características distintivas en el contexto nacional. En este sentido, por su estructura y funcionamiento, el Programa GTec se estableció como una política pública y estrategia para generar nuevas capacidades estatales (Acuña y Chudnovsky, 2013), que, en este caso, apuntaba a la implementación de las políticas de ciencia y tecnología en el territorio.

En este marco, la mayoría de las áreas de vinculación en las universidades nacionales expresan poseer recursos formados en vinculación (Codner, 2022). Por ejemplo, un estudio reciente desarrollado en las universidades asentadas en la Provincia de Buenos Aires reveló que el 85,7% de los recursos humanos encargados de la función poseen formación específica en la temática, ya sea doctorados, maestrías, especializaciones, cursos específicos relacionados con la vinculación y/o a partir del Programa GTec ([ORBITA, 2023](#)). En este sentido, si bien el programa permitió fortalecer las competencias del personal encargados de la vinculación en las universidades nacionales, la formación específica no es condición suficiente para liderar los procesos institucionales de vinculación. En ese marco, estudios en el campo sostienen que además de la formación es necesario que los encargados de las áreas desarrollen otras habilidades y/o capacidades asociadas a la dirección y al liderazgo interno y en sus vínculos externos (Clark 1998; Voguel y Kaghan, 2001, Lugones, et al., 2015).

Como señala Lugones (2015) - en un estudio sobre oficinas de vinculación - el poder de agencia de quiénes ocupan las áreas de vinculación resulta fundamental para el desarrollo de las políticas de vinculación a partir de tener un mayor nivel de autonomía para la elaboración de estrategias y la toma de decisiones. Dicha autonomía permite la construcción de agendas específicas para los temas de transferencia que no están necesariamente definidas de antemano por la institución. Es por ello que la hipótesis inicial acerca de la importancia del responsable del área en la determinación de las actividades de transferencia, se fortalece (Lugones et al., 2015).

En el mismo sentido, Codner (2022) sostiene que es necesario que los encargados de la función desarrollen relaciones con actores internos (con directivos e investigadores), conjuntamente con funcionarios locales y provinciales. Las relaciones internas con directivos e investigadores son un emergente de los esfuerzos de coordinación (gobernanza) que el responsable debe desplegar internamente. Por otro, el relacionamiento con gobiernos locales o provinciales podría referir a los esfuerzos de coordinación con el territorio y, por qué no, asociado con la posibilidad de capturar recursos públicos para la vinculación y transferencia (Codner, 2022). En esta misma línea, en un estudio sobre un conjunto de universidades nacionales se pudo vislumbrar que un elemento dinamizador de la gestión de la vinculación fue la participación de los responsables en organismos y/o espacios institucionales del entramado local como cámaras empresariales, agencias municipales u organismos provinciales vinculados a la temática (Di Meglio, 2018).

#### *c. Instrumentos de comunicación interna y externa*

Otro de los elementos que ha adquirido importancia en las universidades para promover la vinculación es los canales de comunicación interna y externa que se utilizan. En este caso concreto, los canales de comunicación externa que utilizan las universidades para divulgar los resultados y capacidades científicas al entorno socioeconómico son muy importantes para una vinculación efectiva con el medio. Como señala Matozo y González (2012) la información y la comunicación se han convertido en los elementos claves del desarrollo de la ciencia actual y de la innovación tecnológica. El acceso a la información sobre las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades públicas es una de las barreras que han sido identificadas en el estudio de la vinculación de las universidades con su entorno socio-económico (Castro Martínez, 2012). Dar a conocer las capacidades existentes bajo diferentes modos comunicacionales con el propósito de aportar soluciones a los procesos productivos en materia de innovación requiere de una gestión creativa de la comunicación.

En este marco, las universidades están desarrollando diferentes herramientas comunicacionales para dar a conocer su oferta científica tecnológica. En algunos casos se ha trabajado en las herramientas de difusión como por ejemplo: generación de una página web que permita crear un espacio de información y de concentración de la oferta tecnológica, recopilación de casos exitosos sobre herramientas en materia de difusión, realización de encuentros para la exposición de los casos y discusión de la temática. Un ejemplo de ello, es el portal de la oferta tecnológica de la Universidad Nacional del Litoral (UNL)<sup>8</sup>, un buscador que permite la selección de diferentes servicios, y además presenta información sobre *spinoffs* y *startups* vinculadas a la universidad o el portal de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA)<sup>9</sup>, que desarrolló un motor de búsqueda que permite filtrar por diferentes servicios que van conduciendo al contacto con los responsables de las unidades ejecutoras (RedVitec, 2024). En este sentido, según un estudio reciente realizado por las RedVitec (2024) en la actualidad las universidades están avanzando en diseñar productos de comunicación más sectorizados en función de los distintos públicos destinatarios de las actividades de vinculación, teniendo un mayor impacto en la comunicación con el medio. Por ejemplo, la UNL diseña materiales orientados a distintos sectores como maquinaria agrícola, alimentos, industria láctea, etc. y para el sector gobierno, también se realizan producciones específicas que puedan ser de utilidad para la gestión estatal (RedVitec, 2024). Además, las universidades organizan foros, talleres y jornadas internas con el objetivo de intercambiar información y potenciar a las distintas unidades académicas para emprender actividades de vinculación tecnológica y organizar su propia oferta científico-tecnológica.

#### *d. Incentivos a la vinculación*

Asimismo, las oportunidades para la vinculación y transferencia de conocimiento al medio socio-productivo se encuentran en gran medida garantizadas por los incentivos que se implementan para el desarrollo de esta función y la participación de los investigadores en estas actividades. En este sentido, los estudios sostienen que el sistema científico tecnológico nacional carece de los incentivos adecuados para que los docentes y/o investigadores realicen actividades de vinculación y transferencia tecnológica (Barletta, et al., 2017; Suárez, Barletta y Yoguiel, 2022; Rayes, 2023). Un primer elemento que impacta en la capacidad de vinculación de las universidades tiene que ver con la escasez de financiamiento (ORBITA, 2023). En general, los fondos para la I+D en Argentina, continúan estando muy por debajo de los montos promedios que se invierten en el mundo, pero también entre los países de la región, y son de origen predominantemente público. Por lo tanto, los incentivos económicos dependen exclusivamente del financiamiento estatal. En el caso de las universidades de la Provincia de Buenos Aires casi la mitad (46,4%) señala a los fondos externos públicos como principal fuente de financiamiento de la vinculación, y solo el 14,3% de las universidades

<sup>8</sup> [www.unl.edu.ar/ofertatecnologica](http://www.unl.edu.ar/ofertatecnologica)

<sup>9</sup> <https://ofertatecnologica.unnoba.edu.ar/index>

utilizan fondos propios generados por las estructuras de interacción. Si bien esta cuestión se reproduce en la mayoría de las universidades nacionales, algunas logran tener un financiamiento más diversificado y equilibrado, sobre todo en las universidades de mayor trayectoria institucional (ORBITA, 2023).

Otro de los aspectos que aparecen señalados en la literatura es el esquema de evaluación imperante en el sistema científico-tecnológico nacional centrado en “fuertes incentivos a publicar y escasos incentivos para vincularse”, además que se desarrollan agendas de investigación más vinculadas a las problemáticas del mundo desarrollado que a los problemas y requerimientos del país (Suárez, Barletta y Yoguiel, 2022). Si bien a lo largo de los años se fue reconociendo estas actividades en el sistema de CyT, la forma de evaluación predominante sigue priorizando las publicaciones en revistas especializadas por sobre otro tipo de actividades (Suárez, Barletta y Yoguiel, 2022). Ahora bien, más allá de todos estos desincentivos, existen grupos de investigación con una fuerte articulación con el entorno. En este sentido, se manifiesta una notable heterogeneidad al interior de las universidades en donde existen grupos de investigación con escasas vinculaciones con el entorno hasta equipos fuertemente comprometidos con el desarrollo local, regional y nacional (Suárez, Barletta y Yoguiel, 2022). Dentro de este esquema, los incentivos también operan de manera heterogénea, derivándose de factores como acceso a recursos externos, desafíos intelectuales, tipo de disciplina o características tecnológicas de los sectores con que se vinculan. En cualquier caso, esta heterogeneidad da cuenta de la necesidad de pensar esquemas de incentivos capaces de identificar las formas de promoción más acordes a cada disciplina, sector y problema del desarrollo (Suárez, Barletta y Yoguiel, 2022).

## 2. La dimensión relacional de las “capacidades institucionales de vinculación”

### a. Articulación con actores públicos y privados locales

Como vimos con anterioridad, la gestión de la vinculación requiere, por un lado, de desarrollar capacidades organizacionales-burocráticas y, por el otro, construir vínculos en una diversidad de espacios territoriales y con múltiples actores, con la idea de lograr una “autonomía enraizada”<sup>10</sup> (Evans, 1996). Como señala Emiliozzi, Vasen y Palumbo (2011) si bien el Estado es el responsable de fijar las políticas en ciencia, tecnología y educación superior, la universidad no puede ser solo objeto, sino también sujeto en la elaboración de políticas. En eso radica también la autonomía. Estos requerimientos implican el desafío de gestionar la heterogeneidad y las incertidumbres (Suárez Fossaceca, Lapasini y Ambroggio, 2022).

Uno de los principales desafíos se sitúa en pensar dinámicas de construcción colectiva del conocimiento con las y los diferentes actores que transitan la realidad cotidiana de los territorios. Es decir, reflexionar sobre cómo la universidad articula con actores territoriales y el proyecto de territorio más amplio, pero, a su vez, cómo estos actores interpelan, definen y participan de la construcción del proyecto institucional universitario (Suárez Fossaceca, Lapasini y Ambroggio, 2022). En este marco, las universidades deben desarrollar capacidades relacionales, entendida como capacidad política, para coordinar y/o articular sus actividades con las de otros actores, así como los vínculos interinstitucionales y de coordinación para el desarrollo de estrategias de vinculación. Estas articulaciones proporcionan respuestas más efectivas a las necesidades del entorno relacionadas con el desarrollo económico. En esta línea Clark (1998, 2004) señala que para que se establezcan relaciones efectivas con el entorno es necesario que las universidades implementen mecanismos amplios y participativos promoviendo la articulación y la cooperación con los actores involucrados en los procesos de vinculación.

Sin embargo, uno de los mayores obstáculos señalados por la literatura está relacionado a la escasa cultura de relación entre los actores del sistema científico tecnológico argentino en los distintos espacios territoriales, ya sea por su nivel de madurez o por el diseño institucional (Arocena y Sutz, 2016). En este marco, estudios recientes en el campo han demostrado que la pandemia logró una interacción y coordinación más ágil entre los actores del sistema científico tecnológico nacional (Del Valle, Perrotta, y Suasnábar, 2021; Moncaut y Robert, 2022; SPU, 2022; Di Meglio, 2022; Brumat, 2022; Álvarez, Grandoli y Xhardez, 2023) a partir de la existencia de una “misión común” (marco de la emergencia sanitaria) en donde las motivaciones individuales de los actores perdieron centralidad. Como señala Moncaut y Robert (2022)- en el análisis de tres casos de vinculación- la pandemia construyó un “sentido de misión

<sup>10</sup> El concepto de “autonomía enraizada” derivado del enfoque de “capacidades estatales” se refiere a la capacidad de un actor estatal para implementar políticas de desarrollo de manera efectiva, combinando la capacidad de la burocracia con la participación activa de actores sociales relevantes. Esta capacidad se construye a través de la articulación entre un aparato burocrático relativamente desarrollado y una red organizada de actores públicos y privados, permitiendo una intervención colaborativa en la implementación de proyectos. Esta noción reconoce que la autonomía no puede separarse de las influencias y limitaciones del entorno en el que se desarrolla (Evans, 1996).

compartido” que surgió de una preocupación social consensuada, fomentada luego por las políticas públicas. La demanda y el sentido compartido de la misión funcionaron como catalizadores de la vinculación en el marco de la pandemia y de la revalorización de trayectorias anteriores de desarrollo de capacidades, aspectos que deberían ser priorizados por la política al momento de promover la vinculación (Moncaut y Robert, 2022). Asimismo, Álvarez, Grandoli y Xhardez (2023) observaron que la emergencia sanitaria rompió con los procesos tradicionales de vinculación universidad-entorno, destacando la construcción de una amplia red de actores que se relacionaron sin lazos previos, la modificación de procesos burocráticos administrativos en tiempo récord y cierta ruptura con la lógica tradicional de relación con el conocimiento entre universidad-entorno (Álvarez, Grandoli y Xhardez, 2023). En este marco, sería importante retomar estos hallazgos y reflexionar sobre la posibilidad de pensar las políticas de vinculación orientadas por misiones y/o problemáticas prioritarias para la sociedad (Di Meglio, 2022), articulando “oferta” y “demanda” detrás de una misión común (Álvarez, Grandoli y Xhardez, 2023; Moncaut y Robert, 2022).

#### *b. Participación en redes y asociaciones públicos y privadas locales*

Asimismo, para generar una dinámica de relación más fluida con el entorno, los autores señalan la importancia de la participación de la universidad en otros espacios institucionales de promoción de la vinculación a nivel local, más allá de los consejos sociales y comité de vinculación que funcionan como espacios de encuentro entre la universidad y los ámbitos socio-productivos. En este sentido, el involucramiento de la universidad como socio y/o *partners* de agencias municipales orientadas a la innovación, consorcios públicos-privados o espacios asociativos estratégicos locales, funcionan como catalizador de la vinculación (Di Meglio, 2023; 2024). Como para citar algunos ejemplos, se señala el “Quilmes Tec”<sup>11</sup> como un espacio asociativo estratégico creado en 2021 entre la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y la Municipalidad de Quilmes con la finalidad de impulsar iniciativas que contribuyan al desarrollo tecnológico y económico local, o el caso del consorcio de cooperación público-privado “Tecnópolis del Sur”<sup>12</sup>, de la Universidad Nacional del Sur (UNS) y la participación de la dicha universidad en la “Agencia Municipal de Ciencia y Tecnología de Bahía Blanca”- organismo desconcentrado dependiente de la Municipalidad de Bahía Blanca- cuyo objetivo es diseñar e implementar políticas públicas para establecer en Bahía Blanca un modelo de desarrollo local y regional basado en el conocimiento científico y tecnológico. Dichos espacios permiten fortalecer dos procesos: por un lado, aceitar los vínculos externos de la universidad con actores públicos y/o privados locales y ayudar a construir una gobernanza inter-institucional vinculada a la innovación y el desarrollo territorial en donde se asientan, aspecto no menor para fortalecer la dimensión relacional de la vinculación.

Otro de los espacios que se viene desarrollando en los últimos años es la generación de redes entre universidades para potenciar las políticas de vinculación. Un ejemplo de ello, es la creación en el año 2018 de la “Red Interuniversitaria de la Popularización de la Ciencia y la Tecnología” a partir de un acuerdo firmado entre las universidades del conurbano bonaerense<sup>13</sup> como un espacio de discusión para revisar y problematizar las políticas de circulación y transferencia de conocimiento socialmente relevante y promover la puesta en marcha de acciones conjuntas que contribuyan a la apropiación social de los conocimientos científicos y tecnológicos (RedPop, 2018). Entre los objetivos de la red se encuentran, crear vínculos de cooperación e intercambio entre las universidades miembros y promover dispositivos de intervención que garanticen la democratización de la producción de conocimiento y la transferencia social de sus resultados, entre otros.

Por otra parte, las universidades también comparten vínculos en redes vinculadas al fortalecimiento del desarrollo socio-económico de su área de influencia. En ese marco, encontramos la “Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense” (RUNCOB<sup>14</sup>) creada en el año 2008 con la finalidad de generar vínculos de cooperación entre las universidades y realizar investigaciones conjuntas en función de las problemáticas regionales. Bajo esta red, se crea en el año 2018 la “Red Interinstitucional de Oficinas de Vinculación y Transferencia de Universidades del Conurbano Sur” con el objetivo de promover el aprendizaje cruzado y el desarrollo de capacidades de gestión. Dichas redes permiten fomentar los vínculos inter-institucionales y generar agendas de trabajo compartidas en materia de vinculación científico-tecnológica.

<sup>11</sup> <https://quilmestec.edu.ar/lineas-de-accion/>.

<sup>12</sup> Es el primer parque científico y tecnológico de Argentina en el área de electrónica.

<sup>13</sup> Integrada por la UNDAV, UNAJ, UNM, UNAHUR, UNPAZ, UNQ y UNGS.

<sup>14</sup> Integrada por la UNGS, UNSAM, UNLam, UNLA, UNLU, UNQ, UNTREF, UNAJ, UNDAV, UNPAZ, UNM y UNO.

## Síntesis de los elementos a tener en cuenta para el desarrollo de una política de vinculación universitaria

En relación con los elementos encontrados, se desprende como primera lectura que el desarrollo de una política de vinculación universitaria requiere desarrollar capacidades interconectadas en dos dimensiones: por un lado, una dimensión interna relacionada a la capacidad organizacional para gestionar la vinculación y una dimensión relacional asociada al mismo proceso de interacción. Asimismo, dichas capacidades estarán condicionadas por una dimensión contextual vinculada a las condiciones del contexto que facilitan o no los procesos de vinculación. En relación a ello, se puede sostener que la vinculación requiere pensarse como un proceso multicausal, en donde intervienen elementos institucionales, relacionales y contextuales para su desarrollo.

En la dimensión organizacional interna de las capacidades, a lo largo de la sección anterior, pudimos observar que las universidades nacionales han desarrollado estructuras de interacción y normativas específicas para abordar dicha función, sin embargo, los resultados no han sido los esperados. En ese marco, los estudios relevados han señalado la importancia de que las universidades examinen sobre todo el funcionamiento de las estructuras desplegadas. En primer lugar, es necesario que las estructuras de interacción avancen en estrategias institucionales que trasciendan lo meramente administrativo, a partir del desarrollo de mecanismos de gestión *ad hoc* más ágiles y la implementación de esquemas que permitan captar las relaciones no institucionalizadas de vinculación que efectivamente se realizan. En este sentido, resulta necesario relevar los vínculos que no están institucionalizados pero que existen de manera natural como parte de la actividad de los investigadores, contar con una base de datos contribuiría a fortalecer dichos vínculos. Dichos elementos podrían ayudar a un desarrollo más fluido de los vínculos externos, sobre todo en lo que se refiere a los tiempos y dinámicas que requieren los proyectos de vinculación.

Asimismo, del recorrido anterior se desprende la importancia del rol que juegan los responsables de las áreas de vinculación, ya no en términos de formación específica sino en relación a la capacidad de agencia de estos interlocutores en su relación interna con las distintas áreas de la universidad y en sus vínculos con los actores externos a ella. En este marco, estudios en el campo sostienen que la participación de los responsables de las áreas en otros espacios institucionales (ya sea gobiernos locales y/o provinciales, asociaciones públicos-privadas territoriales, etc.) tienen un rol central en la efectividad de la política de vinculación dado que funcionan como soporte de la coordinación (gobernanza) con el territorio como así también en la búsqueda de recursos públicos y/o privados para la vinculación.

**Tabla 1. Elementos a tener en cuenta para el desarrollo de una política de vinculación universitaria**

|                                    | <b>Elementos Organizacionales</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Elementos Relacionales</b>                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Capacidades Institucionales</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Captación de relaciones no institucionalizadas</li><li>- Gestión administrativa más ágil</li><li>- Recursos humanos con liderazgo interno y externo</li><li>- Diversificación de las fuentes de financiamiento</li><li>- Desarrollo de incentivos heterogéneos</li><li>- Despliegue de canales/instrumentos de comunicación sectorizados</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>-Participación en asociaciones e instituciones públicos-privadas locales y regionales</li><li>-Participación en redes locales</li><li>-Definición de temas y/ o misiones prioritarias consensuadas</li></ul> |

*Fuente: elaboración propia*

La disponibilidad de financiamiento es otro elemento que limita la vinculación de las universidades, en ese sentido, es importante diversificar las fuentes de financiamiento para que su funcionamiento no solo dependa de los recursos estatales. Para ello, resulta necesario diseñar incentivos de vinculación heterogéneos -en función de las disciplinas y las trayectorias institucionales internas- que permita fortalecer las capacidades de vinculación ya existentes y crear otras en donde este desarrollo aún es incipiente. En términos de comunicación externa cobra relevancia el diseño de instrumentos de comunicación sectorizados pensados para interpelar a públicos diversos, ya sea el sector estatal o el sector empresarial, en donde los lenguajes y las dinámicas poseen especificidades propias.

En relación a la dimensión relacional de las capacidades abordadas, se pueden señalar tres aspectos a tener en cuenta: por un lado, la necesidad de que las universidades desarrollen capacidades que permitan apoyar el “proyecto de

territorio” en un sentido amplio como así también proyectar su alcance a otros espacios institucionales como socios y/o *partners* de agencias municipales, consorcios públicos-privados o espacios asociativos estratégicos locales con la finalidad de acercar la oferta y demanda de conocimiento y fortalecer la gobernanza local en términos de desarrollo e innovación. En este sentido, de la literatura se desprende la importancia que adquirió la existencia de una “misión común” en el marco de la pandemia como un elemento catalizador para acercar la oferta y demanda de conocimiento. Quizás sea necesario repensar las políticas de vinculación de manera más horizontal y orientada por misiones y/o problemáticas prioritarias para la sociedad que en función de proyectos individuales de vinculación, que permita coordinar las capacidades de investigación y vinculación existente detrás de un proyecto común.

Por último, la dimensión contextual, si bien escapa al accionar de las universidades, juega un rol central en las posibilidades o no de la vinculación a escala territorial. En este sentido, varios estudios se han enfocado en identificar y comprender lo que puede denominarse como “barreras contextuales de vinculación tecnológica” de las universidades. Por lo tanto, es importante realizar un diagnóstico socio-productivo territorial e identificar las condiciones del contexto como punto de partida, con la idea de identificar vectores y/o áreas potenciales de vinculación en función del perfil socio-productivo de cada territorio. Cada universidad deberá diagramar sus estrategias de vinculación en relación a las condiciones de su contexto de actuación en términos de matriz productiva, condiciones socio-económicas y densidad geográfica.

## Conclusiones

Después de 30 años de la institucionalización de la función de vinculación en las universidades nacionales resulta necesario repensar las políticas de vinculación que se vienen desplegando con la finalidad de avanzar en otras dimensiones para su mejora. En este sentido, es importante señalar que las universidades y sus recorridos institucionales de vinculación son heterogéneos en el entramado de universidades nacionales, varían en función de su tamaño, contexto, misión institucional e historia particular. Sin embargo, queda claro que es necesario repensar los mecanismos y políticas de vinculación que se están implementando dado que no han tenido el efecto esperado, con excepción de algunas universidades. En ese marco, el presente artículo buscó aportar algunos elementos que se desprenden de los estudios teóricos y empíricos en el campo, sobre todo de las universidades argentinas, con la finalidad de abordar la política de vinculación desde un enfoque de “capacidades”, que se expresa hacia adentro y hacia afuera de la universidad.

En ese marco, se pudo observar que la vinculación es un proceso multidimensional que incluye elementos internos y externos interconectados que resulta necesario fortalecer para el desarrollo de una política de vinculación más efectiva con el entorno. En este sentido, en la dimensión organizacional interna se pudo observar que si bien las universidades nacionales presentan capacidades ya desarrolladas, aún es necesario fortalecer aspectos vinculados a la gestión de las estructuras de interacción existentes y el rol de los recursos humanos en la articulación interna y en su relación con el entorno. Por su lado, en la dimensión relacional emerge la necesidad de que las universidades se involucren en una dinámica de cooperación más activa con las instituciones públicas y tejido empresarial de su entorno territorial inmediato. Lo cual no implica que las universidades desconozcan el espacio geográfico que les dio origen sino que lo que cambia es el papel que éste tiene en sus proyecciones y estrategias institucionales de vinculación. En esta línea, la implementación de un enfoque de “capacidades” para la vinculación universitaria requiere una transformación profunda en la manera de concebir y ejecutar las políticas institucionales. Desde esta perspectiva, desplegar una política de vinculación requiere la capacidad de movilizar recursos, desarrollar habilidades institucionales y establecer conexiones con actores externos.

En este sentido, es importante señalar que las universidades no son iguales. Insistir en la diversidad de las universidades parece superfluo, pero no lo es ante la tendencia a homogeneizar lo que se consideran “modelos deseables” de vinculación científico-tecnológica. De esta forma, algunas universidades tienen un marcado ámbito territorial o regional en cuanto a sus intereses y proyección externa mientras otras amplían su actividad para constituirse en referentes intelectuales de carácter nacional e internacional. Sin embargo, la heterogeneidad del sistema universitario argentino no debe ser vista como un obstáculo, sino como una oportunidad para generar un ecosistema de vinculación más rico y complementario. En este sentido, la experiencia de 30 años de institucionalización de la función de vinculación ha dejado enseñanzas valiosas que deben ser aprovechadas para diseñar políticas más efectivas. El desafío actual no es solo mejorar lo existente, sino repensar fundamentalmente el rol de las universidades y su capacidad para contribuir a la transformación socio-productiva de las sociedades. Solo a partir de una revisión integral y contextualizada de las

políticas desplegadas, las universidades podrán desplegar su potencial como actores claves en la generación de conocimiento, innovación y desarrollo sostenible.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. *Revista Siglo Veintiuno*, 1(1), 19–67. <http://hdl.handle.net/11336/152314>
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17–35). Prometeo Libros.
- Álvarez, M., & Gómez-Arn, J. (2022). La formación de especialistas en vinculación tecnológica como política de desarrollo socio-productivo. *Trilogía. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 14(27), e2139. <https://doi.org/10.22430/21457778.2139>
- Álvarez, M., Grandoli, M., & Xhardez, V. (2023). Vinculación universidad-entorno en el contexto de pandemia: Análisis de una experiencia público-privada a partir de la emergencia sanitaria por COVID-19. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 34(69), 1–28. <https://pcient.uner.edu.ar/index.php/cdyt/article/view/1601>
- Arrilaga, H., Aguiar, M., Borda, G., Busso, G., Castro Martínez, E., & Del Bello, J. C. (2015). *Monitoreo de las prácticas de vinculación y transferencia tecnológica del sistema universitario: Incentivos e impactos en la Argentina* (Informe técnico). Universidad Nacional de Río Negro. <http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2016/09/CIECTI-Proyecto-UNRN-UNL.pdf>
- Arocena, R., & Sutz, J. (2016). *Universidades para el desarrollo*. UNESCO.
- Barletta, F., Yoguiel, G., Pereira, M., & Rodríguez, S. (2017). Exploring scientific productivity and transfer activities: Evidence from Argentinean ICT research groups. *Research Policy*, 46(8), 61–69. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.05.007>
- Becerra, P., Codner, D., & Martin, D. P. (2018). Scopes of intervention and evolutionary paths for Argentinian universities transfer offices. *Economics of Innovation and New Technology*, 28(5), 518–535. <https://doi.org/10.1080/10438599.2019.1542770>
- Britto, F., & Reinoso, L. (2020). La transferencia tecnológica en las universidades nacionales de la Provincia de Buenos Aires. *Revista de Ciencias Sociales*, 38(9), 59–80. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/267255/CONICET\\_Digital\\_Nro.86b061d6-cc1c-4e42-a7e0-2ad7d35e2156\\_C.pdf](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/267255/CONICET_Digital_Nro.86b061d6-cc1c-4e42-a7e0-2ad7d35e2156_C.pdf)
- Brumat, R. (2022). *Nuestras universidades públicas argentinas frente a la pandemia COVID-19*. EDUPA.
- Carullo, C. (2010). Indicadores de vinculación tecnológica en las universidades nacionales. *Actas de la XVII Reunión de la Comisión Ejecutiva de la RedVITEC*. Santa Fe.
- Castro Martínez, E. (2012). *Gestión de la comunicación: Aportes y desafíos de la vinculación tecnológica*. Ediciones UNL. <https://www.unl.edu.ar/vinculacion/wp-content/uploads/sites/10/2016/11/Libro-Gestion-de-la-Comunicacion.pdf>
- Codner, D., Martin, D., Pellegrini, P., Becerra, P., & Baudry, G. (2015). Las oficinas de transferencia tecnológica en Argentina: Estrategias y canales. En C. Garrido Noguera & N. Rondero López (Coords.), *Oficinas de transferencia tecnológica* (pp. 23–42). Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Codner, D. (2022). Gestión de la vinculación y transferencia tecnológica en las universidades argentinas. *Ciencia, Tecnología y Política*, 5(8), e073. <https://doi.org/10.24215/26183188e073>

- Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation*. Pergamon Press.
- Clark, B. R. (2004). *Sustaining change in universities*. Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Consejo Federal de Inversiones. (2022). *Análisis de las capacidades y potencialidades para la vinculación tecnológica en la Provincia de Tierra del Fuego* (Informe final). <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2022/12/if-analisis-capacidades-tdf.pdf>
- Del Valle, D., Perrotta, D., & Suasnábar, C. (2021). La universidad argentina pre y post pandemia: Acciones frente al COVID-19 y los desafíos de una ( posible) reforma. *Integración y Conocimiento*, 10(2), 163–184. [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.16153/pr.16153.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.16153/pr.16153.pdf)
- Di Bello, M., Romero, L., Soca, F., & Sánchez Macchioli, P. (2020). Gestión y conceptualización de las interacciones con el entorno en universidades argentinas. *Ciencia y Educación*, 4(3), 7–25. <https://doi.org/10.22206/cyed.2020.v4i3>
- Di Bello, M., & Romero, L. (2018). Vinculación y extensión universitaria: La relación entre la universidad y sus entornos en las universidades nacionales de Quilmes y Lanús. *Apuntes*, 45(82), 145–171. <https://doi.org/10.21678/apuntes.82.867>
- Di Meglio, F. (2018). Factores que favorecen la vinculación de las universidades con los sectores productivos en Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 9(24), 58–80. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2018.24.265>
- Di Meglio, F. (2022). Experiencias y dinámicas de vinculación científico-tecnológica en tiempos de pandemia. *Revista Debate Universitario*, 12(21). <https://debate.revistasuai.ar/index.php/debate/article/view/3>
- Di Meglio, F. (2023). Perfiles de vinculación científico-tecnológica en universidades del conurbano bonaerense: Una perspectiva comparada. *Trilogía. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 15(31). <https://doi.org/10.22430/21457778.2831>
- Di Meglio, F. (2024). Capacidades y perfiles de vinculación científico-tecnológica en las universidades de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Integración y Conocimiento*, 13(1), 234–255. <https://doi.org/10.61203/2347-0658.v13.n1.44227>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).
- Feldman, M., Feller, I., Bercovitz, J., & Burton, R. (2002). Equity and the technology transfer strategies of American research universities. *Management Science*, 48(1), 105–121. <https://www.jstor.org/stable/822687>
- Emiliozzi, S., Vasen, F., & Palumbo, M. (2011). Desafíos para la vinculación entre la universidad pública y demandas de actores sociales y gubernamentales. *Espacio Abierto*, 20(2), 329–341. <https://www.redalyc.org/pdf/122/12218869006.pdf>
- Fernández de Lucio, I., Castro Martínez, E., Conesa, F., & Gutiérrez, A. (2010). Las relaciones universidad-empresa: Entre la transferencia de resultados y el aprendizaje regional. *Revista Espacios*, 21(2), 1–17. <https://www.revistaespacios.com/a00v21n02/60002102.html>
- Grindle, M., & Hilderbrand, M. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441–463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>
- GTEC. (2008). *Bases de la convocatoria a propuestas para el Programa de Formación de Gerentes y Vinculadores Tecnológicos*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. [http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/Bases\\_GTec-2008.pdf](http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/Bases_GTec-2008.pdf)
- Jensen, R., Thursby, J. G., & Thursby, C. (2003). Disclosure and licensing of university inventions. *International Journal of Industrial Organization*, 21(9), 1271–1300. [https://doi.org/10.1016/S0167-7187\(03\)00083-3](https://doi.org/10.1016/S0167-7187(03)00083-3)

Kababe, Y. (2010). Las unidades de vinculación tecnológica y la articulación entre el sector científico-tecnológico y el sector empresario. *SaberEs*, 2(1). <https://saberes.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/34/66>

Lockett, A., Wright, M., & Franklin, S. (2003). Technology transfer and universities spin-out strategies. *Small Business Economics*, 20(2), 185–200.

Lugones, G., Codner, D., Becerra, P., Pellegrini, P., Rossio Coblier, P., Martin, D., Kababe, Y., Pizzarulli, F., Bazque, H., Guidicatti, M., & Gutti, P. (2015). *Dinámica de la transferencia tecnológica y la innovación en la relación universidad-empresa* (Informe final). Universidad Nacional de Quilmes. <https://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2016/09/CIECTI-Proyecto-UNQ.pdf>

Moncaut, N., & Robert, V. (2022). *Desvelando la importancia de la demanda y las misiones en la vinculación efectiva universidad-empresa* (Documento de trabajo). Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales. [https://www.unsam.edu.ar/escuelas/eidaes/docs/25DOC1\\_22.pdf](https://www.unsam.edu.ar/escuelas/eidaes/docs/25DOC1_22.pdf)

ORBITA. (2023). *Síntesis de indicadores de ciencia y tecnología para la Provincia de Buenos Aires*. Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica. <http://nube.mcti.gba.gov.ar/index.php/s/N8xUujKJLjMj9Zi>

ORBITA. (2024). *Innovación bonaerense: Soluciones tecnológicas originales a problemáticas locales*. Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica. <https://nube.mcti.gba.gov.ar/index.php/s/I2P0lmwfKmaJs5K>

Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe. *Educación y Pedagogía*, 18(46), 11–24.

Rayes, A. (2023). *Institucionalidad y estrategias para la vinculación tecnológica en una universidad joven: La experiencia de la UNTDF* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/handle/UNGS/1470>

RedPOP. (2018). *Acta de constitución de la Red Interuniversitaria de Popularización de la Ciencia y la Tecnología*. UNAJ.

RedVITEC. (2024). *Vinculación tecnológica en las universidades: Desarrollo y transformación territorial*. CIN.

Rodríguez Gustá, A. (2007). Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 87–105). Prometeo Libros.

Siegel, D., Waldman, D., & Link, A. (2003). Assessing the impact of organizational practices on the relative productivity of university technology transfer offices. *Research Policy*, 32(1), 27–48. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00196-2](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00196-2)

Suárez, D., Barletta, F., & Yoguiel, G. (2022). El sistema universitario argentino y los desafíos post-COVID-19. *Integración y Conocimiento*, 11(1). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/36530>

Suárez Fossaceca, G., Lapasini, C., & Ambroggio, J. (2022). Desafíos en la vinculación de la universidad y su entorno. *Cuyonomics*, 6(9), 15–34. <https://doi.org/10.48162/rev.42.039>

Secretaría de Políticas Universitarias. (2022). *Nuestras universidades públicas argentinas frente a la pandemia COVID-19*. EDUPA. <http://bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL007772.pdf>

Valente, M., & Soto, R. (2007). Modalidades de transferencia tecnológica en la vinculación universidad-sector productivo. *Revista de Ciencias Sociales*, 13(2), 290–302. <https://www.redalyc.org/pdf/280/28011677008.pdf>

Vogel, A., & Kaghan, W. (2001). Bureaucrats, brokers, and the entrepreneurial university. *Organization*, 8(2), 358–364.

Waiter, A. (2024). Los desafíos de la vinculación entre la universidad y el sector productivo. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 20(59), 179–201. <https://doi.org/10.52712/issn.1850-0013-545>

Weiss, L., & Hobson, J. (1995). *States and economic development: A comparative historical analysis*. Polity Press.

**Fecha de recepción:** 9-9-2025

**Fecha de aceptación:** 10-12-2025

# **RESEÑAS LIBROS**

# Pintos Andrade, E. W. (coord.) (2025). *Trayectorias académicas universitarias. Pensar la educación universitaria en el conurbano bonaerense. Ediciones de la UNLa*

Pablo GARCÍA<sup>1</sup>

El libro “Trayectorias académicas universitarias. Pensar la educación universitaria en el conurbano bonaerense”, coordinado por Esteban Wilson Pintos Andrade, constituye un aporte sustantivo al campo de estudios sobre educación superior en Argentina, particularmente en lo que refiere al análisis de las trayectorias estudiantiles en contextos de expansión, democratización y fuerte heterogeneidad social. La obra se inscribe en una tradición de investigación crítica que problematiza las concepciones lineales, normativas y meritocráticas de la experiencia universitaria, proponiendo una lectura situada de los recorridos académicos en las universidades públicas del conurbano bonaerense, con especial énfasis en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

Desde una perspectiva interdisciplinaria, el libro reúne contribuciones que articulan enfoques teóricos, metodológicos y empíricos para comprender las trayectorias académicas como procesos complejos, multidimensionales y socialmente condicionados. A lo largo de sus cinco capítulos, se sostiene una concepción de las trayectorias que trasciende la lógica del rendimiento individual y las interpreta como expresiones de la relación entre desigualdades estructurales, dispositivos institucionales y estrategias subjetivas de los y las estudiantes. En este sentido, la obra dialoga de manera productiva con los debates contemporáneos sobre el derecho a la educación superior, la justicia educativa y la territorialización de las políticas universitarias.

El primer capítulo – escrito por Eva Inés Vázquez, Esteban Wilson Pintos Andrade y Fernando Patricio De Leone – propone un modelo conceptual de análisis de las trayectorias académicas universitarias que articula tres dimensiones centrales: el derecho a la educación, la justicia educativa y la territorialidad. Este marco teórico permite comprender las trayectorias como configuraciones relacionales que involucran al Estado, las instituciones universitarias, el territorio y los sujetos, y ofrece una categoría analítica específica —las trayectorias académicas del conurbano bonaerense (TAC)— para dar cuenta de las particularidades de estos recorridos en contextos de desigualdad social persistente. El capítulo se destaca por su solidez conceptual y por su capacidad para integrar aportes clásicos y contemporáneos del campo de la sociología de la educación y de las políticas educativas.

El segundo capítulo avanza en la construcción de un modelo cuantitativo orientado a analizar la relación entre la situación socioeducativa de los estudiantes y sus trayectorias académicas. Este capítulo fue escrito por Ignacio Martín Kuppe, Esteban Wilson Pintos Andrade, Iván Alexis Ponte y Mariela Roscardi. A partir de la elaboración del Índice de Situación Socioeducativa de Estudiantes Universitarios (SISE), el capítulo ofrece una herramienta analítica que operacionaliza dimensiones clave como el capital educativo familiar, la transición entre niveles, la inserción laboral y las tareas de cuidado. Este enfoque permite visibilizar empíricamente las desigualdades que atraviesan las trayectorias y constituye un insumo relevante para el diseño de políticas institucionales basadas en evidencia.

El tercer capítulo -de Esteban Wilson Pintos Andrade, Eva Inés Vázquez, Juan Miguel Núñez, Sofía Tezza y Geraldine Nadia González - presenta un estudio cualitativo en profundidad sobre las trayectorias de estudiantes y graduados de las Licenciaturas en Trabajo Social y en Sistemas de la UNLa. A partir de entrevistas en profundidad, se analizan las experiencias de elección de la universidad y la carrera, los dispositivos institucionales de acompañamiento, las estrategias de permanencia y los sentidos atribuidos a la titulación. El capítulo logra capturar con especial sensibilidad las dimensiones subjetivas de la experiencia universitaria, incluyendo los puntos de quiebre, las tensiones entre trabajo y estudio y los procesos de construcción del “oficio de estudiante”, aportando una mirada densa sobre la universidad como espacio de transformación identitaria y social.

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / pgarcia@untref.edu.ar / <https://orcid.org/0000-0002-8572-7684>

El cuarto capítulo - María Soledad Bernachea y Viviana Griselda Cousirat- incorpora la perspectiva de la discapacidad al análisis de las trayectorias académicas, abordando la educación universitaria inclusiva desde un enfoque de derechos. A través del estudio del hábitat universitario y de las políticas de accesibilidad desarrolladas en la UNLa, el capítulo enfatiza que la inclusión no debe entenderse como una práctica compensatoria, sino como una transformación estructural de las instituciones. Este aporte amplía el campo de análisis de las trayectorias y subraya la responsabilidad institucional en la garantía de condiciones de accesibilidad y equidad.

El quinto capítulo – escrito por Esteban Wilson Pintos Andrade, Nahuel Fernando Diez, Miriam Natalia Hermida y Carol Baldeón Egusquizá- se centra en las trayectorias discontinuas en carreras con modalidad a distancia, analizando las tensiones entre la promesa de flexibilidad de la educación virtual y las condiciones reales de vida de los estudiantes. A partir de relatos de estudiantes que interrumpieron sus estudios, se examinan dimensiones como la autogestión, la soledad, la desconexión y el reconocimiento social, ofreciendo una contribución particularmente relevante en el contexto de expansión de la educación a distancia en el nivel superior.

Uno de los principales aportes del texto radica en la construcción de un enfoque situado que reconoce la especificidad territorial del conurbano bonaerense como dimensión constitutiva de las experiencias estudiantiles. El análisis de las trayectorias desde esta perspectiva permite comprender cómo las condiciones materiales de vida, las responsabilidades laborales y de cuidado, la proximidad geográfica de las instituciones y los capitales culturales disponibles inciden en las formas concretas de acceso, permanencia y egreso. En este sentido, el libro aporta herramientas conceptuales y empíricas para analizar de qué manera las universidades del conurbano median entre políticas públicas, dinámicas territoriales y biografías estudiantiles diversas.

Asimismo, la obra contribuye a pensar las trayectorias estudiantiles como un problema central de la gestión y la planificación universitaria. Al articular el análisis del derecho a la educación, la justicia educativa y la territorialidad, el libro ofrece un marco que permite interrogar críticamente los dispositivos institucionales, las propuestas curriculares y las políticas de acompañamiento, no solo en términos de acceso, sino también en relación con las condiciones que hacen posible la continuidad y la finalización de los estudios. De este modo, las trayectorias dejan de ser concebidas únicamente como resultados individuales y se configuran como indicadores del grado de equidad alcanzado por las instituciones universitarias.

Finalmente, el volumen habilita una reflexión más amplia sobre el papel de las universidades públicas del conurbano bonaerense en los procesos de democratización del conocimiento y producción de ciudadanía. Al mostrar cómo las trayectorias estudiantiles se construyen en contextos de desigualdad estructural, pero también a partir de prácticas institucionales y experiencias formativas que amplían horizontes de sentido, el libro aporta insumos relevantes para repensar el compromiso social de la universidad y su capacidad de incidir en la transformación de las condiciones de vida de los sujetos y de los territorios en los que se inscribe.