

Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación

Director

Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA

Directores adjuntos

Pablo GARCÍA

Cristian PÉREZ CENTENO

Asistente editorial

Paula FARINATI

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

relapae@untref.edu.ar

Director

FERNÁNDEZ LAMARRA Norberto (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / 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

FARINATI Paula (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)

Consejo Editorial

FERNÁNDEZ Lidia / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

DEL PERCIO Enrique / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto / Universidad de San Andrés

TENTI FANFANI Emilio / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – Universidad de Buenos Aires

SOUTO Marta / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

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 Río 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
PALAMIDESSI Mariano / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
PASCUAL Liliana / Universidad De Buenos Aires
PÉREZ 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
PIÑÓN 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
SVERDLICK 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)
GARBANZO 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)
MONTROYA 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)
PORTER 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

- ALVAREZ Marisa, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)
- AMAR Hernán, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)
- CAMOU Antonio, Universidad Nacional de La Plata (Argentina)
- CAREGNATO Celia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)
- CLAVERIE Julieta, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)
- CÓRDOBA Claudia, Universidad de Santiago de Chile (Chile)
- FALCÓN Paulo, Universidad Nacional de Tucumán (Argentina)
- GARCÍA Pablo, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)
- GONZALEZ Giselle, Universidad Nacional de La Plata (Argentina)
- GRANDOLI Eugenia, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)
- LOPEZ Emilio, Universidad de Buenos Aires (Argentina)
- MARTIGONI Liliana, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)
- PÉREZ CENTENO Cristian, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)
- SULCA Elisa Martina de los Ángeles, Universidad Nacional de Salta (Argentina)
- TENAGLIA Guadalupe, Universidad de Buenos Aires (Argentina)
- TORANZOS Lilia, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Argentina)
- TRIPPANO Sergio, Universidad de Buenos Aires (Argentina)
- WALKER Verónica, Universidad Nacional del Sur (Argentina)

EDITOR

UNTREF
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE TRES DE FEBRERO

Universidad Nacional de Tres de Febrero
Maipú 71 | CABA | Argentina
relapae@untref.edu.ar
<http://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/index>

STAFF

Director/
Norberto Fernández Lamarra

Directores adjuntos/
Pablo García
Cristian Pérez Centeno

Asistente editorial/
Paula Farinati

ISSN 2408-4573

Índice

Editorial

EDITORIAL

- 9 Norberto Fernández Lamarra / Pablo García / Cristian Perez Centeno

SECCIÓN GENERAL

- 13 LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA. TENDENCIAS Y TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL (1990-2022). Por Inés Rodríguez Moyano y Lucrecia Rodrigo.
- 26 LA BECA PROGRESAR ENTRE 2014 Y 2019: CAMBIOS, CONTINUIDADES Y RUPTURAS DE UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN . Por Esteban Masot
- 39 EL PROGRAMA “+ATR” Y LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS REALIDADES ESCOLARES: UN ANÁLISIS EN ESCUELAS SECUNDARIAS DE LA CIUDAD DE LA PLATA. Por Martín Dragone
- 52 DIFICULTADES DE LOS DOCENTES NOVELES EGRESADOS DE UNIVERSIDADES Y DE ESCUELAS NORMALES. UN ESTUDIO CON DOCENTES DE ESCUELA PRIMARIA DEL ESTADO DE TLAXCALA, MÉXICO. Por Felipe Hernández.
- 67 EL ORDEN DE LA INTERACCIÓN: CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LA MILITANCIA ESTUDIANTIL UNIVERSITARIA DE LA UNLP (2013-2019). Por Antonio Camou, Marcelo Prati y Sebastián Varela.
- 82 LAS ACCIONES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR PARA MANTENER LA CONTINUIDAD PEDAGÓGICA EN EL ESCENARIO DE EMERGENCIA SANITARIA: VINCULACIÓN CON SU PLAN ESTRATÉGICO. Por Diana Isabela Lis y Virginia Corbella
- 99 DETERMINACIÓN DEL TIEMPO MEDIO DE DESERCIÓN Y DE LOS FACTORES QUE FACILITAN O RETRASAN LA DESERCIÓN ESTUDIANTIL EN UNA CARRERA DE INGENIERÍA CIVIL. Por Hugo Roger Paz

ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN

- 118** LA SOCIEDAD ARGENTINA DE ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN Y EL CAMPO DE EDUCACIÓN COMPARADA. Por Cristian Perez Centeno y Norberto Fernández Lamarra.
- 124** POLÍTICAS PARA LA INNOVACIÓN, INCLUSIÓN Y TIC EN LOS PLANES EDUCATIVOS NACIONALES DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE. Por Zaira Navarrete Cazales, Héctor Manuel Manzanilla Granados, Paola Andrea López Hernández.
- 137** LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PANDEMIA: REFLEXIONES PARA UNA REAL DEMOCRATIZACIÓN. CASOS SUDAMERICANOS SELECCIONADOS. Por Nicolás Dvoskin, Mariano Albornoz Berton, María Florencia Chercover, Carolina Fernández, Agustina Folcia, Pablo Julián Luca, Max Povse, Ingrid Lorena Violini, Stefanía Andrea Muñoz, María Sol Semino, Laura Currá.
- 151** GOBIERNOS PROGRESISTAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA (2003-2020). CONTINUIDADES, INNOVACIONES Y LEGADOS INSTITUCIONALES. Por Nicolás Bentancur.

Reseñas de libros

- 168** Di Piero, Emilia (2022), Escuela secundaria y desigualdad: Meritocracia e igualitarismo en secundarias universitarias en La Plata.
- 171** Lanfri, Nora Zoila (2022), Dilemas de nuevas culturas de producción del conocimiento. Los posgrados a distancia en el MERCOSUR: formatos, regulaciones y acreditación. NEIES-MERCOSUR.



Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director
Pablo García, Director Adjunto
Cristian Perez 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 décimo séptimo número de la Revista Latinoamericana en Políticas y Administración de la Educación.

Este número del segundo semestre del 2022 trae algunas novedades en términos de la indexación de RELAPAE que queremos compartir. Como sabemos, la indexación resulta un componente estratégico para las publicaciones académicas en tanto que permite a los lectores y autores tener indicadores respecto de su calidad. RELAPAE ya se encontraba indexada en [Latindex](#) (Directorio y Catálogo 2.0) y en el [Núcleo Básico de Revistas](#) (CAICYT - CENTRO ARGENTINO DE INFORMACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA/ CONICET - NIVEL 2 de publicaciones según la Res. 2249/14 del CONICET). Recientemente, ha sido catalogada en bases y redes de revistas científicas tales como: [BINPAR](#) (Bibliografía Nacional de Publicaciones Periódicas Registradas); [LatinRev](#) (Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades); [Malena](#) (Políticas de jerarquización, acceso y archivo de las publicaciones científicas argentinas) y [MIAR](#) (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Seguiremos fortaleciendo la indexación de nuestra revista y esperamos pronto poder contarles más novedades al respecto.

En cuanto a su contenido, en el presente número se agrega a la clásica sección General y de Reseñas, una nueva Sección que denominamos “Estudios Comparados en Educación” que incluye artículos referidos a políticas y administración de la educación que presenten un enfoque comparado de abordaje.

La *Sección General* incluye, en este número, artículos que se refieren a diferentes niveles del sistema educativo y también a la política educativa en general. El primero ha sido escrito por Inés Rodríguez Moyano y Lucrecia Rodrigo y se titula “La evaluación de la calidad de la educación en Argentina. Tendencias y trayectoria de la política educativa nacional (1990-2022)”. El mismo se propone examinar la especificidad de las políticas de evaluación de la calidad en el país, desde los años 1990, cuando se institucionalizan, hasta el presente con el interés de reconstruir su recorrido histórico e identificar las orientaciones asumidas durante las distintas coyunturas sociopolíticas.

En segundo lugar, se presenta el artículo de Esteban Masot, cuyo título es “La Beca PROGRESAR entre 2014 y 2019: cambios, continuidades y rupturas de una política de inclusión”. Este artículo tiene como objetivo general identificar el desarrollo que asumió la beca PROGRESAR entre 2014 y 2019, así como sus dinámicas de continuidad y ruptura. Se parte de un marco conceptual del enfoque relacional de las políticas públicas y de las políticas educativas como partícipes de un contexto social y económico más amplio y avanza con una triangulación metodológica con análisis documental, análisis del discurso y trabajo de análisis cuantitativo.

El artículo de Martín Dragone se titula “El programa” +ATR” y la construcción de nuevas realidades escolares: un análisis en escuelas secundarias de la Ciudad de La Plata”. En este artículo, utilizando una metodología cualitativa, se recurrió a entrevistas en profundidad con docentes del programa “+ATR”, una encuesta online a coordinadores/as y autoridades de dos escuelas secundarias del partido de La Plata, Provincia de Buenos Aires, a fin de mostrar de qué modos fue traducida la puesta en acto del programa en una selección de escuelas en la mencionada localidad.

Sigue el artículo de Felipe Hernández, “Dificultades de los docentes noveles egresados de universidades y de escuelas normales. Un estudio con docentes de escuela primaria del estado de Tlaxcala, México”, cuyo objetivo de identificar las dificultades que enfrentan en el desempeño de su función docente los profesores noveles de educación primaria, egresados tanto de universidades como de escuelas normales.

A continuación en la Sección General, se incluyen una serie de artículos referidos al nivel superior. Entre ellos, el de Antonio Camou, Marcelo Prati y Sebastián Varela, titulado “El orden de la interacción: continuidades y cambios en la militancia estudiantil universitaria de la UNLP (2013-2019)”. El trabajo analiza la experiencia de participación política de jóvenes estudiantes universitarios -con foco en quienes ejercen roles militantes-, en el ámbito de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) durante los años 2018/2019, en perspectiva comparada con observaciones y entrevistas realizadas un lustro atrás (2013/2014).

A continuación, el trabajo de Virginia Corbella se titula “Las acciones de la Universidad Nacional del Sur para mantener la continuidad pedagógica en el escenario de emergencia sanitaria: vinculación con su Plan estratégico”. El objetivo de este trabajo es relevar y describir algunas de las acciones que llevó adelante la Universidad Nacional del Sur en ese contexto de emergencia con respecto a la continuidad pedagógica durante el tiempo de emergencia sanitaria.

Cierra la Sección General, el artículo de Hugo Roger Paz, titulado “Determinación el tiempo medio de deserción y de los factores que facilitan o retrasan la deserción estudiantil en una carrera de Ingeniería civil”. Este artículo, a partir de aplicar técnicas de análisis estadístico conocidas como “Análisis de Supervivencia”, analiza trayectorias académicas de estudiantes de una carrera de Ingeniería.

Para iniciar la nueva *Sección de Estudios Comparados en Educación*, se incluye el texto de Cristian Perez Centeno y Norberto Fernández Lamarra titulado “La Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación y el campo de la Educación comparada”. El texto aborda la historia del campo de educación comparada en Argentina en torno a la memoria institucional de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE). En el mismo, se busca dar cuenta de su proceso de creación, los antecedentes históricos, las acciones académicas que desarrolló desde entonces, especialmente sus congresos internacionales y el Congreso Mundial de la Especialidad organizado en 2013, así como la creación de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC) y su efecto en la esfera académica nacional. Hemos elegido este texto para iniciar la sección dedicada a los estudios comparados en educación como un homenaje a SAECE. El artículo, desde una perspectiva epistemológica bourdiana, analiza el modo en que la creación y actividad de SAECE promovieron diferentes dimensiones del campo de los estudios comparados en educación en nuestro país y en la región: su perspectiva disciplinaria, la perspectiva de los actores y grupos involucrados, la institucionalidad y las relaciones con la académica mundo más allá de sus fronteras específicas.

Además, como parte de la Sección de Estudios Comparados, se incluyen otros tres textos. El primero de ellos, de Zaira Navarrete Cazales, Héctor Manuel Manzanilla Granados y Paola Andrea López Hernández titulado “Políticas para la innovación, inclusión y TIC en los planes educativos nacionales de Argentina, Brasil y Chile”, en el que analizan las políticas educativas estructuradas en planes nacionales de educación de tres países: el Programa Estratégico Nacional 2016-2021, de Argentina; el Plan Nacional de Educación. 30 prioridades para el 2030, de Chile; y el Plan Nacional de Educación 2014-2024, de Brasil. Para cada uno de éstos se analizan como categorías centrales el desarrollo de: 1) la innovación, 2) la inclusión, 3) las TIC, empleando la metodología comparativa que permite encontrar tendencias, así como procesos de divergencia y convergencia ubicados al interior de cada programa.

Luego se presenta el artículo de Nicolás Dvoskin, Mariano Albornoz Berton, María Florencia Chercover, Carolina Fernández, Agustina Folcia, Pablo Julián Luca, Max Povse, Ingrid Lorena Violini, Andrea Stefanía Muñoz, María Sol Semino y Laura Currá titulado “La educación superior en pandemia: reflexiones para una real democratización. Casos sudamericanos seleccionados”. Este trabajo se propuso indagar acerca de las estrategias institucionales implementadas en distintos países sudamericanos (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay) respecto de la educación superior durante la pandemia de Covid-19, enfatizando lo desarrollado en los años 2020 y 2021.

Cerrando la Sección se presenta el artículo de Nicolás Bentancur, titulado “Gobiernos progresistas y políticas educativas en el Cono Sur de América Latina (2003-2020). Continuidades, innovaciones y legados institucionales”. En el texto se hace foco en las transformaciones institucionales de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre los años 2003 y 2020, promovidas durante las gestiones de gobiernos nacionales de índole “progresista” con un análisis que procura responder a interrogantes en torno a las políticas educativas implementadas, las innovaciones en las

regulaciones de los sistemas educativos y el cambio de rumbo -o no- con respecto a las tendencias históricas de los sistemas educativos en la región.

En la sección de Reseñas, se incluyen dos libros de reciente publicación y presentación académica. En primer lugar, el libro “Escuela secundaria y Desigualdad: Meritocracia e igualitarismo en secundarias universitarias en La Plata” de Emilia Di Piero, publicado por la editorial Aique. Y, en segundo lugar, se incluye la reseña del libro, de Nora Zoila Lanfri y otros, titulado “Dilemas de nuevas culturas de producción del conocimiento. Los posgrados a distancia en el MERCOSUR: formatos, regulaciones y acreditación. NEIES-MERCOSUR”, publicado en Brasil por Pedro & João Editores.

Nos despedimos hasta el siguiente número, cuya publicación esperamos tener disponible para el próximo mes de junio de 2023. Por eso invitamos muy especialmente a todos los colegas a enviarnos sus trabajos para publicar en nuestra Revista y hacer circular este décimo séptimo 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 un Feliz Año 2023 en el que podamos reflexionar, discutir, investigar y continuar trabajando por el mejoramiento, la innovación y la democratización de la educación en Argentina, en América Latina y en el mundo. Sabemos que los sistemas educativos de nuestros países tienen importantes deudas pendientes pero también sostenemos con énfasis que “para la educación, el futuro es hoy”, como lo planteamos académicamente desde nuestra Cátedra UNESCO “Educación y Futuro en América Latina “. Por lo tanto desde nuestra Revista tratamos de estimular los estudios y trabajos académicos que contribuyan a estos propósitos. ¡FELICIDADES!

SECCIÓN GENERAL



La evaluación de la calidad de la educación en Argentina. Tendencias y trayectoria de la política educativa nacional (1990-2022)

The evaluation of the quality of education in Argentina. Trends and trajectory of national educational policy (1990-2022)

RODRÍGUEZ MOYANO, Inés¹
RODRIGO, Lucrecia²

Rodríguez Moyano, I. y Rodrigo, L. (2022) La evaluación de la calidad de la educación en Argentina. Tendencias y trayectoria de la política educativa nacional (1990-2022). *RELAPAE*, (17), pp. 13-25.

Resumen

Desde hace casi tres décadas, el discurso de la evaluación de la calidad y las prácticas orientadas a tal fin han logrado un alto grado de estabilidad y vigencia en el país. No obstante, los sentidos y énfasis asociados a las propuestas de evaluación de la calidad no se han mantenido inalterados. El propósito del artículo es examinar la especificidad de estas políticas a nivel nacional desde el momento de su institucionalización en los años 1990, hasta el presente con el interés de reconstruir su recorrido histórico e identificar las orientaciones asumidas en las distintas coyunturas sociopolíticas. Para ello, el artículo focaliza en el estudio de la dimensión normativa e institucional de las principales iniciativas e intervenciones del Ministerio de Educación Nacional relacionadas con la evaluación para dar cuenta de las continuidades y modificaciones que se expresan a lo largo del periodo analizado de acuerdo a las relaciones de fuerza que disputan la direccionalidad del sistema educativo configurando sentidos en pugna acerca del derecho a la educación.

Palabras Clave: Evaluación/ Educación/ Calidad/ Aprendizaje/ Argentina.

Abstract

For almost three decades, the quality assessment discourse and the practices oriented to this end have achieved a high degree of stability and validity in the country. However, the meanings and emphases associated with quality assessment proposals have not remained unchanged. The purpose of this article is to examine the specificity of these policies at the national level from the 1990s, when they were institutionalized, to the present, with the aim of reconstructing their historical path and identifying the orientations assumed during the different socio-political junctures. To this end, the article focuses on the study of the normative and institutional dimension of the main initiatives and interventions of the Ministry of National Education related to evaluation in order to account for the continuities and modifications that are expressed throughout the analyzed period according to the power relations that dispute the directionality of the educational system, configuring competing meanings about the right to education.

Keywords: Assessment / Education / Quality / Learning / Argentina / Evaluation / Quality

¹ Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires, Argentina / inesmoyano@gmail.com / ORCID 0000-0003-2538-682X.

² Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional del Oeste - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires, Argentina / lucrecia.rodrigo@gmail.com / ORCID 0000-0003-2115-2081.

Introducción

En Argentina, fue a partir de los años 1990 cuando adquieren centralidad en el sistema educativo toda una serie de discursos y prácticas sobre la evaluación del desempeño escolar que se institucionalizan, progresivamente, en planes y programas gubernamentales orientados a la mejora de la calidad estructurando una novedosa forma de regulación y control de la educación. Hasta entonces, las propuestas destinadas a medir los procesos educativos no habían sido valoradas como instrumentos relevantes de la política pública; de hecho, ocupaban una posición marginal. La evaluación de la calidad educativa encuentra sus orígenes en los programas neoliberales que a nivel mundial adquieren trascendencia a fines de los años 1980 en el marco de amplios procesos de reforma del Estado que ubican las prácticas de medición de resultados como uno de los núcleos centrales de la llamada agenda global para la educación (Dale, 2004). En ese contexto, las propuestas de evaluación formaron parte del conjunto de políticas públicas guiadas por la lógica de la rendición de cuentas o *accountability*, propia del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Se presentaron como reformas educativas orientadas a la modernización y mejora de los servicios públicos (Falabella, 2015; Parcerisa y Verger, 2016) que, progresivamente, fueron acotando la concepción de calidad de la educación a los resultados obtenidos en las pruebas de desempeño desplazando otras formas de evaluación basadas en enfoques de derecho y de justicia social capaces de informar de forma más integral y compleja sobre los procesos educativos.

Guiado por estos principios, en la década de 1990 el Estado nacional argentino impulsó importantes redefiniciones del gobierno de la educación como resultado de complejos procesos de transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones que implicaron nuevas funciones estatales vinculadas a la evaluación permanente de la educación. Desde entonces, las propuestas para mensurar el nivel de los aprendizajes ocuparon una posición privilegiada en el contexto político educativo nacional como medio de regulación de la educación. La evaluación de la calidad se convirtió en un discurso disponible y legítimo para reclamos sobre el funcionamiento del sistema de enseñanza, sobre todo, del nivel de aprendizaje de los estudiantes y de la formación de sus docentes. De allí que la preocupación por el cumplimiento de los resultados esperados por los actores escolares ha ido traccionando y limitando los programas gubernamentales de evaluación al despliegue de pruebas de desempeño.

El discurso de la evaluación de la calidad y las prácticas configuradas para tal fin han persistido hasta el presente logrando un alto grado de estabilidad y vigencia en el país. El propósito del artículo es examinar la especificidad de estas políticas a nivel nacional desde los años 1990 hasta el escenario actual, con el interés de reconstruir su recorrido histórico e identificar las orientaciones asumidas durante las distintas coyunturas sociopolíticas. Interesa analizar las líneas de continuidad y los cambios de estas medidas, así como las intervenciones específicas promovidas por el Ministerio de Educación de la Nación durante el período analizado. El enfoque teórico asumido parte de reconocer que los espacios educativos constituyen ámbitos de construcción y disputa por la hegemonía. Las políticas públicas orientadas a la evaluación son abordadas entonces, en términos de su inscripción en la trama de los procesos de dominación simbólica y en la capacidad estatal de inculcar las categorías con que se piensa el mundo (Bourdieu, 1996). Desde esta perspectiva, la política pública es comprendida como ámbito y herramienta de vinculación del Estado con la sociedad, y como conjunto de tomas de posición y líneas de acción del gobierno para alcanzar los fines propuestos por el poder político (Thwaites Rey, 2005).

La exposición se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se presenta el enfoque de análisis adoptado y se ubica a las políticas educativas de evaluación dentro del conjunto de transformaciones asociadas a los procesos de reformas de la administración pública basadas en la lógica de la rendición de cuentas. En segundo término, se delimitan las etapas transitadas por estas políticas a nivel nacional desde los años 1990 hasta el presente y se identifican sus orientaciones y definiciones normativas, así como los principales programas implementados. Por último, se sintetizan los principales hallazgos del análisis y se perfilan algunas cuestiones de interés a indagar en próximos trabajos.

Las políticas públicas de evaluación de la educación como instrumentos claves para la mejora de la calidad

En el campo escolar las propuestas de evaluación de la calidad se han convertido en uno de los principales referentes de las políticas de *accountability* que han tomado impulso y se han extendido a nivel mundial durante las últimas tres décadas como reformas orientadas a la mejora de los sistemas educativos (Verger et al., 2019). Bajo el propósito de asegurar el cumplimiento de los objetivos y de las obligaciones de las escuelas y de sus actores, estas medidas parten del supuesto que es posible medir y mejorar la calidad de la educación mediante pruebas de desempeño, en general

estandarizadas, que proporcionan información sobre el funcionamiento del sistema de enseñanza y sobre el tipo de incentivos o apoyo para los actores escolares (Oyarzún Vargas y Falabella, 2022). Se trata de políticas basadas en relaciones profesionales auditables y performativas que responden a una lógica de gobernanza centrada en el desempeño de las escuelas y de sus actores (Ball, 2003).

Fue a partir de 1990, en el marco de los programas neoliberales de ajuste estructural promovidos por los organismos internacionales a nivel mundial, cuando las propuestas de evaluación de la educación toman impulso y quedan asociadas a los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) como forma particular de modernizar la administración pública. La literatura especializada ha definido a la NGP como un conjunto de teorías gerenciales, herramientas, reglamentos y normativas orientadas a la reforma y modernización del sector estatal producidas por redes transnacionales de expertos, *policy-makers*, organizaciones internacionales, *think tanks*, fundaciones y grupos de consultoría (Verger y Normand, 2015). En el campo escolar, dicho enfoque abarca una amplia variedad de medidas y dispositivos de reingeniería organizativa y cultural cuyo propósito es transformar las estructuras institucionales y los comportamientos de los actores para hacerlos más eficientes (Ball y Youdell, 2008; Gunter y Fitzgerald, 2013). Opera, de este modo, como un “paradigma de políticas” (Hall, 1993) que ofrece a los actores responsables del diseño de políticas marcos interpretativos y categorías que proporcionan información “objetiva” para la toma de decisiones sobre la reforma escolar. En este modelo se reconoce a la autoridad estatal como la responsable de monitorear el desempeño educativo a partir de ciertas definiciones curriculares y de estándares previamente definidos. Dicha autoridad tiene también a su cargo la difusión de los resultados, y es quien determina y asigna las consecuencias asociadas al logro alcanzado (recompensas, asesorías o sanciones) (Maroy, 2009). De allí que se destaque la función evaluadora o “super vigilante” del Estado en el análisis de estas iniciativas.

Dentro de esta lógica, las evaluaciones destinadas a la medición de los desempeños escolares se han tornado instrumentos privilegiados para mejorar la calidad de los sistemas educativos, así como para orientar la acción de los actores a través de una serie de incentivos. Al respecto, el discurso de la evaluación en el campo de la educación ha ido de la mano de algunos supuestos que han contribuido a instalar un nuevo sentido común donde la calidad se ha vuelto sinónimo de aprendizaje susceptible de medición. Se afirma, a su vez, que el mejor instrumento para cuantificar su valor son las pruebas estandarizadas de desempeño en tanto ofrecen datos continuos, pertinentes y válidos sobre el funcionamiento de los sistemas de enseñanza. Finalmente, se asume que la información provista por estos dispositivos es de utilidad para informar la gestión, así como los procesos institucionales y pedagógicos al permitir asociar los resultados con los factores claves que dan forma a los aprendizajes, tanto dentro como fuera de las escuelas. Se reconoce, en esta línea, que las pruebas de desempeño operan como una de las mejores herramientas para identificar problemas y hallar soluciones a una parte importante de las dificultades que atraviesan los sistemas educativos.

Una de las organizaciones que mayor impulso le ha otorgado a la evaluación de la calidad bajo estos términos es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), quien a través de su reconocido Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) ha colaborado en la legitimación de dichas prácticas a nivel mundial. Desde el año 2000 hasta la fecha, PISA se ha convertido en un referente de la reforma educativa (Breakspear, 2012) que no solo ha contribuido a instalar el problema de la calidad y de la eficiencia como un fenómeno mundial, sino que también ha formulado, en términos de recomendaciones, medidas para alcanzarlas. Las pruebas de desempeño, estandarizadas, externas y aplicadas a gran escala, se presentan como uno de los instrumentos más reconocidos a nivel global para medir y valorar la formación de los estudiantes y de sus docentes. Se las adopta así, como herramientas privilegiadas de generación de un tipo particular de información considerada de interés para que los países adopten las decisiones y las políticas públicas necesarias para optimizar su educación. Propuestas de este tipo han estado también presentes en organizaciones como el Banco Mundial, agencia que desde hace varias décadas promueve la evaluación continua de los docentes como estrategia de mejora de la educación. Al respecto, entre sus principales sugerencias destaca aquella orientada al reclutamiento de los profesores con el objetivo de atraer a la profesión a los más “talentosos”. Para tal fin, entre otras propuestas, el Banco plantea incrementar la selectividad de los programas de formación docente y la modificación de la estructura de los incentivos salariales. Se busca, de este modo, modificar la antigüedad como criterio central que estructura el régimen de la carrera docente, y establecer los ascensos y los pagos basados en las competencias medidas a través de pruebas de desempeño (Banco Mundial, 2014).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea de las Naciones Unidas, puso también en primer plano la preocupación por la calidad en términos de la formación de los estudiantes y de sus docentes. Entre sus objetivos plantea la necesidad de garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (ONU, 2020). Este propósito ha conducido a los países a revisar

el funcionamiento de sus sistemas de enseñanza y, por consiguiente, de sus instrumentos de evaluación bajo el fin de rendir cuentas a la ciudadanía. Esta agenda propone también concebir a la evaluación de manera integral y no limitada exclusivamente al ámbito de los logros académicos (UNESCO, 2005). En esta línea, se recomienda complementar las tradicionales mediciones educativas con indicadores sobre cobertura, equidad, condiciones contextuales, prácticas docentes y oportunidades de aprendizaje. Se propone, a su vez, ampliar los ámbitos de la evaluación en las pruebas estandarizadas (por ejemplo, sumar la evaluación de competencias/actitudes vinculadas a la creatividad, a dimensiones socio-afectivas, digitales, etc.), y la promoción de informes de autoevaluación por parte de los equipos escolares, así como el uso de indicadores de procesos y encuestas de satisfacción a estudiantes y familias (Maroy y Voisin, 2015; Ozga, 2014).

Pese a la circulación y generalización internacional de las iniciativas, las propuestas y las recomendaciones sobre la evaluación que han contribuido a la consolidación de sistemas de medición de la calidad desde una perspectiva tecnocrática, es preciso atender a las reformulaciones y traducciones que aquellas adoptan en contextos nacionales y locales vinculadas a factores históricos, político-administrativos y culturales, así como resultado de la compleja interacción entre fuerzas globales y locales (Peck y Theodore, 2010; Verger et al., 2012). La literatura ha señalado que parte de las divergencias entre los sistemas gubernamentales de evaluación de los países se expresan en el tipo de institucionalidad adquirida, en la diversidad de instrumentos de evaluación de los aprendizajes diseñados (pruebas sumativas, formativas, curriculares, etc.), en las áreas examinadas (lengua, matemática, ciencias, destrezas socioemocionales, digitales, financieras, etc.), en la frecuencia de aplicación de los instrumentos de evaluación (anual, bianual, trimestral, etc.), entre otras cuestiones. Por otra parte, como se mostrará en el análisis de la trayectoria nacional de la política de evaluación en Argentina, no en todos los sistemas educativos las formas de regulación y control que vehiculizan dichas propuestas logran instalarse con fuerza ante la ausencia de incentivos materiales o simbólicos vinculados a los resultados alcanzados en las pruebas. La intervención del sector privado en la generación de estas instancias particulares de evaluación, ya sea a través de fundaciones, ONG, universidades o consultoras, es también otra cuestión dispar entre los países, aunque progresivamente ha adquirido centralidad a nivel mundial (Feldfeber et al., 2018).

La trayectoria nacional de la política educativa de evaluación: acciones, institucionalidades y sentidos

En Argentina, igual que ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos (con excepción de Chile y México), es a partir de 1990 cuando la evaluación de la calidad, en términos de eficacia del sistema educativo, se establece como tema de agenda en el marco de las reformas estructurales de la administración pública. Desde aquel momento hasta el presente el discurso de la calidad quedó instalado en las agendas gubernamentales, aunque su sentido se ha ido reeditando según la orientación asumida por los proyectos políticos de los distintos gobiernos de turno.

En tanto las políticas públicas operan de modo no lineal ni convergente, el análisis de sus trayectorias permite captar las dinámicas complejas y contradictorias de los cambios y las permanencias que involucran dichos procesos (Oszlak y O'Donnell, 1995). En este sentido, se identifican modificaciones y continuidades, así como orientaciones e intervenciones de acuerdo a las relaciones de fuerza que disputan la direccionalidad del sistema educativo configurando sentidos en pugna acerca del derecho a la educación. En términos analíticos es posible distinguir tres etapas en la trayectoria de la política de evaluación a nivel nacional que se describen a continuación.

De la creación del área de la evaluación en el Ministerio de Educación de la Nación a la preocupación por la inclusión educativa: regulaciones e institucionalidades

Fue en el contexto de la denominada reforma de la educación de los años 1990 cuando se estableció la evaluación permanente del sistema educativo como una de las principales funciones del Estado nacional para garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales de la enseñanza (Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993). En este contexto, la preocupación por la calidad de la educación quedó restringida a tres grandes cuestiones: la adecuación de los contenidos curriculares, el nivel de aprendizaje de los estudiantes y la formación de los docentes. Para llevar adelante el nuevo rol de evaluador, el Ministerio nacional de Educación, junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación, debía convocar a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar investigaciones por medio de técnicas “objetivas, aceptadas y actualizadas”.

En 1993 el Estado nacional creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, organismo que tuvo a su cargo el diseño y la ejecución de los denominados Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) que se aplicaron hasta el 2013. Los ONE se constituyeron en relevamientos de carácter estandarizado cuyo objetivo fue conocer los logros de aprendizaje de los alumnos de nivel primario y secundario de todo el país en las áreas básicas de los conocimientos escolares (lengua, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales). Estos instrumentos proporcionaron también información vinculada a los contextos sociofamiliares de los estudiantes, y de las instituciones escolares y de sus actores. Se aplicaron para ello pruebas de conocimiento para medir los niveles de logro académico de los alumnos y cuestionarios complementarios para recabar información para explicar los resultados obtenidos. Desde 1993 hasta el año 2000 los ONE fueron aplicados anualmente: hasta 1999 fueron de carácter muestral para ambos niveles y en 2000 se diseñó la primera evaluación censal en el nivel primario. En 2001 no se efectuó ninguna evaluación y el siguiente operativo se aplicó en 2002. A partir del ONE 2003 se pasó de una periodicidad anual a una bianual y se realizaron operativos en 2005 y en 2007 de carácter muestral. La siguiente prueba se concretó durante 2010, desde entonces la periodicidad pasó a ser trianual y censal, siendo el ONE 2013 el último operativo nacional que se aplicó bajo dicha nominalización ya que a partir del 2016 hasta la actualidad pasó a denominarse Aprender.

Durante la década de 1990, el país comenzó también a integrar experiencias internacionales y regionales de evaluación a tono con las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial. Participó de algunas de las iniciativas de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) y luego del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO.³ A partir del 2000 comenzó a integrar las pruebas PISA de la OCDE.

A la par que la denominada “cultura de la evaluación” se iba instalando como tema de agenda gubernamental, durante esta primera etapa se crearon las áreas burocráticas e institucionales específicas dentro de la administración pública nacional. En un principio se constituyó una Dirección de Evaluación que quedó asociada a la Secretaría de Planeamiento que, por un breve período (1999-2001), se convirtió luego en una agencia desconcentrada y denominada Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE). Al respecto, cabe señalar que desde los inicios del área se planteó el debate, aún vigente, respecto de las características que debía adoptar la unidad de evaluación. La puja se daba entre una posición que defendía la idea de mantener el área dentro del Ministerio de Educación de la Nación y otra que sostenía la importancia de generar un ente autárquico conformado por perfiles de corte técnico-profesional elegidos por concurso y con mandatos a término, y con representación de diversos organismos vinculados con la educación. En aquel momento, las relaciones de fuerza se inclinaron hacia la primera posición dando lugar a la conformación de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), ámbito que mantuvo dicho rango desde el 2002 hasta el 2015. Un indicador de la relevancia otorgada al área durante esta primera década se verifica en los niveles crecientes del presupuesto asignado al Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. Según consta en las estimaciones realizadas por estudios especializados, entre 1997 y 2000 el presupuesto total respecto de los años anteriores prácticamente se duplicó, incremento que coincidió con las primeras aplicaciones de carácter censal del operativo y cuando se amplían las áreas evaluadas (Narodowski y Nores, 2002).

El despliegue de las pruebas de desempeño escolar, que se fueron consolidando durante la primera década al amparo de Ley Federal de Educación por entonces vigente, no ha estado exento de conflictos y resistencias por parte del cuerpo docente quien se vio excluido de participar en las distintas instancias del sistema de evaluación (Tenti Fanfani, 2003). Desde este sector, se ha sostenido que el uso de los datos provistos por estas evaluaciones por parte de las autoridades nacionales ha estado destinado más para culpabilizar a los docentes por los bajos resultados de los estudiantes que para promover mejoras en los procesos educativos. Más allá de estas discusiones, cabe destacar que, en el marco de un escenario político complejo, delimitado por la reforma nacional en curso, los resultados de las pruebas fueron empleados para informar de forma “objetiva” acerca del supuesto deterioro de la situación educativa y avanzar así con las profundas transformaciones que se intentaban implementar en las jurisdicciones. La exposición pública de los datos de rendimiento, por lo general aislados de los factores contextuales que los explican, ha estado orientada, de este modo, a la búsqueda de legitimación para introducir los nuevos lineamientos y propuestas de intervención dirigidas a los docentes (Gvirtz, Larripa y Oelsner, 2006).

Con la llegada del nuevo siglo, la importancia atribuida a la evaluación del sistema educativo durante los años 1990 pierde centralidad en el marco de una nueva agenda política orientada a ampliar los procesos de democratización. En sintonía con la promoción de los discursos que a nivel regional vincularon la calidad de la educación con una perspectiva

³ Por ejemplo, en TIMSS (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias) Argentina participó en 1995, mientras en PIRLS (Estudio Internacional del Progreso en Competencia Lectora) lo hizo en 2001. En las pruebas del LLECE inició su participación en 1997.

de derechos, bajo los gobiernos “kirchneristas”⁴ (2003-2015) la “inclusión con calidad” se convirtió en uno de los ejes nodales de la política educativa de la época (Brener y Galli, 2016). Desde el discurso oficial se consideró a la inclusión escolar como un acto de justicia social y a la calidad como el resultado de acciones integrales orientadas a garantizar las condiciones materiales de la educación y la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Feldfeber, 2016). Asociada a una manera más amplia y compleja de comprender la calidad, la evaluación se alejó de interpretaciones reduccionistas que la limitaban a la medición del rendimiento y a la rendición de cuentas, para acercarla a visiones que destacaron aspectos formativos y menos técnicos, tal como quedó expresado en la nueva Ley de Educación Nacional (LEN N°26.206) sancionada en 2006.⁵ Se abogó así, por una evaluación integral de dimensiones diversas, como “[...] una construcción colectiva y una responsabilidad compartida por todos los involucrados en el hecho educativo... [de] carácter eminentemente formativo” (Pascual et al., 2017, p. 4).

En efecto, la LEN establece la evaluación del sistema educativo como una de las funciones del Estado nacional en concurrencia con las jurisdicciones bajo el fin de garantizar el derecho a la educación de calidad. Se sostiene que es el Ministerio de Educación de la Nación el principal responsable de desarrollar e implementar una política de información y evaluación continua y periódica para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad. Para el cumplimiento de dicho objetivo, se define que los procesos y los logros de aprendizaje, los proyectos y los programas educativos, la formación y las prácticas de los docentes, son, entre otros, objeto de información y evaluación. Se establece, en esta línea, que es el Consejo Federal de Educación (CFE) el ámbito de concertación de la política de información y evaluación, y que las jurisdicciones participan en su desarrollo e implementación.⁶ La evaluación de la formación docente queda también establecida en la normativa al afirmar que el Ministerio nacional es el encargado de establecer las políticas y los criterios de evaluación relativos a los institutos de educación superior dependientes de los gobiernos subnacionales. Al respecto, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) es el responsable de aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, así como en lo que respecta a la coordinación, seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación inicial y continua. Los límites a las evaluaciones del desempeño, sobre todo a su uso e impactos sobre las escuelas y sus actores, quedaron también establecidos por ley a partir de la prohibición de publicar los resultados de las pruebas por institución educativa y estudiante.⁷

La ampliación de sentidos que adopta el concepto de calidad educativa durante este período fue acompañada, a su vez, por un proceso de revisión de los criterios técnicos y metodológicos que fundamentaron a los ONE. Si bien estos cambios se inscriben en debates más amplios que obedecen en buena parte a la evolución del propio campo y a la multiplicidad de los espacios de intercambio entre las diferentes experiencias de la región, durante la época se llevaron a cabo modificaciones en los tradicionales operativos de evaluación que buscaron adaptar las iniciativas nacionales a los programas internacionales en curso (por ejemplo, PISA). Se pasó así, de pruebas construidas en base a normas a pruebas basadas en criterios, y se adoptó la Teoría de Respuesta al Ítem en el procesamiento y producción de resultados. La atención se trasladó, de este modo, de la comparación entre rendimientos (individuales, de sección, o de institución) a la descripción de logros (Rodríguez et al, 2018). Por otra parte, se decidió también aumentar el lapso de tiempo en la aplicación de las pruebas de desempeño (de uno a dos años, luego a tres) y se procuró complementar y articular los resultados de los ONE con indicadores relativos a factores escolares y extraescolares asociados al aprendizaje con el fin de lograr procesos colectivos y participativos de evaluación. De allí, que durante la época se alentó la implementación de investigaciones para efectuar diagnósticos institucionales que extiendan su mirada al contexto y a las condiciones en que se producen los procesos de enseñanza y aprendizaje (Pascual y Albergucci 2016; Rodrigo y Rodríguez Moyano, 2020). En esta línea, en 2013 se creó el Índice de Mejora de las Escuelas Secundarias Argentinas (IMESA) como medida sintética para informar acerca del funcionamiento de las instituciones que combinaba datos de terminalidad del nivel, de egreso y de rendimiento. Si bien el IMESA se propuso como una experiencia innovadora a extender en todo el país, quedó limitado a un programa piloto sin aplicaciones concretas y sistemáticas.

⁴ El kirchnerismo gobernó a nivel nacional entre 2003 y 2015. La primera presidencia la ocupó Néstor Kirchner (2003-2007). El segundo y tercer gobierno kirchnerista, estuvo bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

⁵ La UNESCO ha sido un organismo central en la promoción de este nuevo enfoque de la calidad centrado en la democratización en el acceso y en la apropiación del conocimiento con responsabilidad del Estado. Estas ideas quedaron expresadas en el documento publicado en 2007 bajo el título “Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos”.

⁶ El CFE es la instancia de toma de decisiones federal que incluye a los ministros de educación de todas las jurisdicciones en tanto unidades geográficas subnacionales.

⁷ Dicha prohibición queda establecida en el artículo 97 de la LEN y en la Ley Nacional sobre el sistema estadístico N°17.622.

Las experiencias y las discusiones señaladas sobre los propósitos y las definiciones técnicas de la evaluación fueron acompañadas también por controversias, a nivel ministerial, acerca del lugar y relevancia de los programas globales para los países de la región, y de la necesidad de contextualizar la lectura de sus datos así como de aumentar la participación en las instancias de diseño y análisis de los resultados (por ejemplo, en las definiciones y correcciones de los ítems), tal como sucedió con las pruebas PISA (Rodrigo, 2019). En suma, aunque los cambios identificados en las normativas y las acciones desplegadas durante la época dieron cuenta de avances en la construcción de un enfoque más complejo e integral acerca del concepto de calidad educativa y, por consiguiente, de sus instrumentos de evaluación, cabe destacar que se mantuvo la aplicación tanto de los programas nacionales como internacionales de evaluación limitados a la medición del aprendizaje. En efecto, no solo tuvieron continuidad los ONE hasta 2013 sino que también se garantizó la participación del país en los estudios del LLECE de la UNESCO para el nivel primario y en las pruebas PISA para la enseñanza secundaria.

Jerarquización y fortalecimiento de la cultura de la evaluación

Como consecuencia de la reorganización política que supuso la llegada a nivel nacional del gobierno de la Alianza Cambiemos a fines del 2015, las propuestas de evaluación tomaron un nuevo impulso.⁸ A partir de entonces, volvieron a adquirir centralidad aquellas tendencias que colocan la preocupación por la calidad y por su medición en el centro de la agenda educativa nacional. La evaluación se convirtió en uno de los ejes claves y transversales que articuló a la política educativa del momento orientada a la revalorización de la lógica de la rendición de cuentas; pasó a concebirse como el dispositivo privilegiado para informar y mejorar la mentada “calidad” educativa acercándose así, a los sentidos que habían marcado el rumbo de la política de los años 1990 (Rodrigo y Rodríguez Moyano, 2020).

Si hasta 2016 las propuestas nacionales de evaluación estaban a cargo de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (una agencia de menor jerarquía dentro del Ministerio de Educación de la Nación), a partir de entonces el área es jerarquizada y se crea la Secretaría de Evaluación Educativa (SEE)⁹, una acción que le confiere a la unidad una inusitada relevancia institucional dentro del organigrama ministerial. Cabe señalar que un antecedente directo de esta nueva institucionalidad es la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, desde 2014, cuenta con una ley específica para el sector que dio lugar a la creación de la Unidad de Evaluación de la Calidad y la Equidad Educativa.¹⁰ Con rango de subsecretaría, se trata de un ente descentralizado en el ámbito del Ministerio de Educación porteño que cuenta con altos niveles de autonomía para gestionar políticas y crear perfiles propios de evaluación. En esta línea, el nuevo formato institucional que supuso a nivel nacional la creación de la SEE se propuso otorgar al área una mayor capacidad de gestión en relación al diseño e implementación de planes educativos de mediano y largo plazo, al tiempo que buscó impactar sobre la credibilidad, legitimidad y sostenibilidad operativa de las experiencias de evaluación. A partir de entonces, las propuestas nacionales de evaluación del sistema educativo quedaron materializadas en la nueva arquitectura institucional del Estado que se propuso ordenar la acción burocrática, y diseñar y aplicar dispositivos renovados y jerarquizados de medición del desempeño escolar.

Esta novedosa arquitectura institucional expresó prioridades, responsabilidades y formas particulares de construcción de las políticas educativas entre diferentes áreas y actores gubernamentales. En esta línea, los procesos de recolección, sistematización y difusión de la información se tornaron objetivos de la política educativa, por lo cual se renovaron los programas nacionales de evaluación y se pusieron en marcha experiencias piloto orientadas a la evaluación de la formación docente. Por resolución del CFE se aprueba la implementación del Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa y se establece que las jurisdicciones participarán de dicho sistema.¹¹ Para tal fin se encomienda a la SEE su coordinación y seguimiento, y se establece que desde 2016 el operativo nacional de evaluación se denominará Aprender en reemplazo de los tradicionales ONE. Durante esta etapa también se aspiró a conceder mayor protagonismo a las jurisdicciones con la intención de federalizar la evaluación tal como lo establece la LEN. En efecto, bajo el fin de fortalecer las capacidades federales en materia de evaluación se puso en funcionamiento las Unidades Jurisdiccionales de Evaluación y se creó la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa.¹²

⁸ El gobierno de la Alianza Cambiemos, una coalición política nacional, ganó las elecciones presidenciales en diciembre de 2015. Mauricio Macri fue elegido entonces presidente del país.

⁹ La SEE se crea por decreto N° 552 del Poder Ejecutivo nacional.

¹⁰ Ley N° 5049/14 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹¹ Resolución del CFE N° 280/16.

¹² La red se puso en marcha a partir de la reunión celebrada los días 31 de marzo y 1° de abril de 2016 en la CABA. Está integrada por las Unidades Jurisdiccionales de Evaluación que cada provincia implementó en el curso del primer semestre de 2016 (Art. 5°, resolución del CFE 280/16). Estas unidades constituyen las áreas con competencia en evaluación en cada jurisdicción.

Se trata de instancias de capacitación y de trabajo colaborativo sobre temáticas vinculadas a la implementación de los dispositivos nacionales de evaluación en los territorios y al fortalecimiento de las capacidades jurisdiccionales para la lectura de los datos en los distintos niveles de gestión. De manera paralela, se destacó también la centralidad de las pruebas internacionales y regionales coordinadas por agencias como la OCDE y el LLECE, y se alentó en las mismas, sobre todo en PISA, la participación a nivel jurisdiccional.¹³

Dentro de un escenario político de sospecha generalizada hacia las estadísticas de las gestiones anteriores, se propuso mejorar los procesos de recolección de datos a través de la revitalización de los instrumentos de evaluación. Fue así que en el marco del denominado Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” se renovaron las tradicionales pruebas centradas en la medición de los aprendizajes en tanto saberes y habilidades socialmente significativas.¹⁴ Las pruebas, a partir de entonces denominadas Aprender, pasaron a ser censales y anuales para estudiantes que están por finalizar el nivel primario y secundario.¹⁵ Los fundamentos que orientaron dicho cambio quedaron asociados a supuestos problemas metodológicos de las pruebas ONE, a la falta de continuidad y a la imposibilidad de comparar sus datos en el tiempo. Se sostuvo que estas cuestiones afectaban la verosimilitud y legitimidad de sus resultados (Rodríguez et al., 2018) por lo cual, desde la gestión en curso, se volvía necesario impulsar procesos de renovación de los instrumentos de evaluación.

El programa Aprender se presentó como el instrumento privilegiado de la Secretaría que buscó, por un lado, revitalizar los operativos de evaluación y, por otro, incidir en la construcción de la cultura de la evaluación. A través del nuevo dispositivo se procuró concientizar a la sociedad sobre la importancia de las pruebas nacionales de desempeño como instancias de aprendizaje y transparencia sobre el estado de la educación para el fortalecimiento de la toma de decisiones políticas. Como sucedía con los anteriores ONE, los contenidos y las capacidades evaluadas por las nuevas mediciones derivan de los acuerdos federales y se basan en los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios y en los diseños curriculares jurisdiccionales. Se examinan también cuatro grandes áreas consideradas centrales: matemática, lengua, ciencias naturales y ciencias sociales. A su vez, junto a las pruebas se aplican cuestionarios complementarios que relevan opiniones de los estudiantes, docentes y directores acerca del contexto y las condiciones en las que se desenvuelve el aprendizaje escolar.

Junto a las pruebas Aprender, se avanzó en el diseño de propuestas nacionales de evaluación orientadas al diagnóstico del sistema de formación docente bajo el propósito de informar las políticas de formación. En el marco del Plan Nacional de Educación “Argentina Enseña y Aprende”, y del Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021¹⁶, el programa Enseñar se constituyó en una experiencia inédita en el país en tanto se presentó como un dispositivo de generación de información sobre las capacidades de los estudiantes próximos a egresar del sistema de formación docente, datos que hasta entonces el Estado nacional no disponía.¹⁷ Fue una prueba diseñada e impulsada en el marco de la SEE que articuló de manera interinstitucional con otras áreas del Ministerio de Educación de la Nación como fueron la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa y el INFoD. En consonancia con algunos gobiernos latinoamericanos que ya venían impulsando procesos de evaluación de esta índole¹⁸ (Rockwell, 2018), la medida supuso un intento de ajustar la política educativa nacional a la tendencia global orientada a valorar la evaluación del desempeño individual como medio para asegurar los aprendizajes y el éxito escolar (Rodrigo y Rodríguez Moyano, 2023).

En este escenario orientado a promover la cultura de la evaluación, la difusión de los resultados se volvió una cuestión fundamental. Se buscó que la información producida llegue a todos los actores del sistema. Esta demanda se legitimó a partir de las supuestas deudas atribuidas a las gestiones políticas anteriores respecto de la falta de sistematicidad en la aplicación de las pruebas y publicación de sus resultados. Se sostuvo así, la necesidad de acercar a la ciudadanía

¹³ A modo de ejemplo, PISA integró las metas de los planes educativos propuestos y se alentó a que las jurisdicciones participen como regiones adjudicadas.

¹⁴ El Plan Nacional de Educación Argentina Enseña y Aprende fue aprobado por resolución del CFE N° 285/16.

¹⁵ En 2018 dejan de aplicarse anualmente en los dos niveles y se lo hace de manera alternada (cada año se privilegia un ciclo). Si bien se argumentaron razones técnicas (tiempos requeridos para el procesamiento de los datos), los motivos económicos como consecuencia de los recortes sufridos por el sector durante los últimos presupuestos anuales de la gestión Cambiemos ocuparon un lugar importante en la explicación de dicho cambio (Observatorio UNPE, 2019).

¹⁶ El Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 se aprobó por resolución del CFE N° 286/16.

¹⁷ Fue aprobado por resolución del CFE N° 324/17 y consistió en una evaluación diagnóstica a estudiantes del último año que estuvieran realizando prácticas de enseñanza en los profesorados de primaria y de algunas materias del ciclo básico de educación secundaria (matemática, lengua/lengua y literatura, historia, geografía, biología, física, química e inglés). Las pruebas examinaron las competencias en comunicación escrita (lectura y escritura) y criterio pedagógico (planificación de la enseñanza, implementación de estrategias de enseñanza y evaluación de aprendizajes).

¹⁸ Al respecto se destacan las experiencias de Colombia, México, Brasil y Chile.

los “verdaderos” problemas de la educación en términos de niveles de aprendizaje adquiridos para lo cual se puso en marcha el denominado Sistema Abierto de Consulta que brindó acceso público a las bases de datos de las recientes evaluaciones. Se elaboraron también, informes sobre los datos de las evaluaciones que se destinaron a diferentes actores del sistema, se crearon los llamados reportes para las escuelas y se entregaron “kits de materiales” que incluían videos, documentos técnicos y guías de carácter instrumental para orientar la lectura de la información a nivel institucional.

Vale señalar que durante esta etapa resurgieron las intenciones de hacer públicos los resultados de las pruebas de desempeño por escuela como mecanismo de mejora de la calidad, pese a las limitaciones establecidas por la LEN.¹⁹ Estas propuestas, presentes en los discursos de algunos funcionarios y políticos, guardan estrecha relación con la intención de avanzar hacia la elaboración de *rankings* de rendimiento, de manera de otorgar mayor libertad a las familias para elegir el tipo de educación y alentar la competencia entre las escuelas. Finalmente, cabe destacar que durante este período nuevos actores provenientes del sector privado y de la sociedad civil comenzaron a intervenir en el proceso de diseño y ejecución de las prácticas en materia de evaluación. Se observa así, el avance de procesos de tercerización de funciones que históricamente correspondían al Estado nacional a través de nuevas contrataciones externas a ONG para elaborar y procesar los datos, igual que para confeccionar los informes oficiales producto de los resultados de las pruebas. Estos convenios, definidos por el Poder Ejecutivo Nacional, pusieron en evidencia la intensificación de los procesos de mercantilización que desde décadas atraviesan el sistema educativo argentino (Feldfeber et al. 2018; Castellani, 2019).

Los dispositivos de evaluación desde el contexto de la pandemia hasta la actualidad: inflexiones y continuidades en las políticas

A fines del 2019, la llegada del Frente de Todos al Gobierno, a partir de la presidencia de Alberto Fernández, se presenta como una oportunidad de cambio frente a la política educativa del período anterior. La necesidad de recuperar la inversión “perdida” y lograr el acceso y la permanencia de todos los niños y jóvenes en la escuela aparecen como ejes de la agenda educativa. Sin embargo, la irrupción sin precedentes de la pandemia en marzo de 2020 impuso nuevas prioridades y urgencias en materia educativa. En este contexto, gobiernos, escuelas y docentes se vieron obligados a buscar diferentes maneras de asegurar la permanencia de la enseñanza que, entre otras cuestiones, exigieron una transición compulsiva hacia modalidades de educación virtual con distintos resultados en su alcance y efectividad.

La pregunta por los efectos de la pandemia sobre los sistemas educativos, las escuelas y la experiencia de los docentes y estudiantes, toma fuerza y adquiere dimensiones particulares en la región latinoamericana debido a la combinación de factores de riesgo demográficos y sociales que acentúan los procesos de desigualdad (CEPAL, 2021; Assusa y Kessler, 2020). Comienzan a plantearse las consecuencias adversas de la crisis sanitaria sobre los aprendizajes adquiridos, las trayectorias educativas y el aumento del abandono escolar, quedando en riesgo el objetivo de universalización de la educación (UNICEF, 2021). Distintos organismos multilaterales, a través de sus investigaciones y proyecciones, sostienen la hipótesis de la pérdida generalizada de aprendizajes, tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria (Banco Mundial, 2021; Acevedo et al., 2020). Frente a este panorama toman impulso las propuestas orientadas a la evaluación para conocer los efectos de la pandemia, entre las cuales se destacan las pruebas de desempeño escolar (UNESCO, 2021; UNESCO et al., 2021). Las evaluaciones formativas y los sistemas de alerta temprana para la prevención del abandono escolar, estos últimos directamente asociados a los exámenes de medición de aprendizajes, adquieren también relevancia en la región (Perusia y Cardini, 2021).

La Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica fue el programa que se diseñó y aplicó en Argentina durante el primer año de la pandemia. Dicha medida consistió en un relevamiento sobre el estado de situación de la educación en el contexto de emergencia sanitaria impulsado por el Ministerio de Educación de la Nación que se propuso brindar evidencias para la toma de decisiones, la planificación del retorno a las clases presenciales y la reorganización de las actividades pedagógicas. El estudio consistió en una encuesta que se aplicó a una muestra de equipos directivos, docentes y familias que ofreció información sobre los procesos de continuidad pedagógica desarrollados a nivel nacional, jurisdiccional y escolar (niveles inicial, primario y secundario). Se presentó, de este modo, como una

¹⁹ En efecto, el propio presidente, Mauricio Macri, refirió a este tema en la apertura de la Asamblea Legislativa en marzo del año 2018: “Tenemos que poder saber cómo le está yendo a la escuela donde van nuestros hijos. Hoy está prohibido por ley que se publiquen los resultados por escuela y eso no tiene sentido. Por eso les pido que este año legislativo avancemos para cambiar esa norma” (Clarín, 1/03/18).

experiencia que buscó tomar distancia de aquellas evaluaciones centradas exclusivamente en la medición del rendimiento a través de pruebas de desempeño. Al respecto, cabe señalar que estas últimas iniciativas fueron suspendidas durante el primer año de pandemia y reprogramadas en buena parte de los países. Esta fue la situación de Argentina que pospuso para el año lectivo 2021 el operativo Aprender para el nivel primario. Lo mismo ocurrió con la implementación de PISA que se reprogramó también para el 2021.

Fue así que en el marco de un escenario de retorno progresivo hacia la presencialidad escolar, el Ministerio de Educación de la Nación aprobó el Plan Nacional de Evaluación Educativa 2021-2022.²⁰ Dicho plan busca reforzar los sentidos de la evaluación en la LEN al presentar varios instrumentos de evaluación que no se reducen a las pruebas y que aspiran contemplar la voz y el rol de los actores escolares (equipos directivos, docentes y estudiantes). En particular, el programa quedó estructurado a partir de un conjunto de dispositivos de producción de información y evaluación que, conjuntamente, aspiran construir una visión integral de los fenómenos educativos en el período de funcionamiento excepcional por la pandemia. En esta línea, el plan puso atención en las características asumidas por los procesos de enseñanza, el aprendizaje, los cambios en la organización y funcionamiento de las escuelas, las trayectorias escolares y las condiciones materiales e institucionales en las que se desarrollaron tales procesos.

No obstante la complejidad e integralidad que se buscó otorgar a la política de evaluación, las tradicionales pruebas de medición de los aprendizajes han continuado ocupando gran parte de la agenda de gobierno en el bienio 2021-2022. Se restablecieron así, para el nivel de enseñanza primario, las pruebas Aprender 2021 y se avanzó en el análisis y publicación de los resultados para el país del Estudio Regional Comparativo y Explicativo del LLECE de la UNESCO que evaluó las escuelas primarias en 2019. Para la enseñanza secundaria se propuso la aplicación de las pruebas Aprender y PISA en 2022. En suma, se evidencia cierta tendencia a la recomposición y sostenimiento de los sistemas y dispositivos de evaluación centrados en el rendimiento escolar que habían sido suspendidos o flexibilizados durante la pandemia. Incluso un gesto simbólico de continuidad de estas prácticas en dicho período puede leerse en la decisión de mantener el nombre del operativo Aprender asignado durante la gestión del macrismo, así como la institucionalidad y jerarquía otorgada a la Secretaría de Evaluación durante dicha gestión.

Conclusiones

Desde una mirada histórico-político y privilegiando el nivel nacional, el artículo buscó identificar las continuidades, diferencias y especificidades de los programas y planes educativos destinados a la evaluación de la calidad que circularon desde los años 1990 hasta el presente con el interés de reconstruir su recorrido histórico e identificar las orientaciones asumidas durante las distintas coyunturas sociopolíticas. Asumiendo un enfoque que concibe a las políticas públicas como un modo de estudiar al “Estado en movimiento” (Thwaites Rey, 2005), el análisis de las políticas de evaluación aquí propuesto implica concebir al Estado como relación social y arena de disputas. De allí que el interés haya quedado centrado en el estudio de la acción del gobierno central y de otros actores que intervienen direccionando o tensionando los procesos políticos y/o ciertos aspectos centrales del funcionamiento del sistema educativo configurando sentidos en pugna acerca del derecho a la educación. Al respecto, el propósito fue analizar las políticas nacionales de evaluación tanto en su expresión normativa como institucional vinculada, esta última, al proceso de reordenamiento o creación de ámbitos institucionales que materializan lo definido en las normas. En este sentido, quedaron delineadas tres etapas diferenciadas. La primera, que abarca desde la creación del área de la evaluación en los años 1990 hasta el fin de ciclo de los gobiernos kirchneristas, que contiene los distintos momentos de creación de los marcos legales que regulan a las propuestas nacionales de evaluación. La segunda, refiere a la gestión desarrollada en el marco de la restauración conservadora en Argentina cuando asume el gobierno de la Alianza Cambiemos. Aquí se advierte un momento de inflexión en el sentido que adquieren estas políticas que se expresa, por un lado, en la nueva jerarquía otorgada al área en el organigrama del Ministerio de Educación de la Nación; por otra parte, en la centralidad adquirida por las herramientas de medición de los desempeños individuales en la política educativa nacional de la época. Por último, la tercera etapa aún en curso, se inicia en 2020 con la irrupción de la pandemia mostrando cierta tendencia a la recomposición y sostenimiento de los dispositivos de evaluación que habían sido suspendidos o flexibilizados como resultado de la emergencia sanitaria. Si bien con ciertas diferencias, a lo largo de esta periodización no solo se ha dado cuenta de la persistencia a nivel nacional de las políticas educativas tendientes a la evaluación de la calidad en términos de aprendizajes, sino también a la perseverancia de las pruebas de desempeño estandarizadas como herramientas privilegiadas para su medición. El análisis propuesto no ignora, sin embargo, la importancia de

²⁰ Se aprobó por resolución del CFE N°396/2021.

indagar en próximos estudios acerca de la compleja trama que supone la construcción de las políticas educativas de evaluación en el marco de la estructura federal del país. Sin duda, este tipo de estudios puede aportar matices interesantes a las dinámicas identificadas, sumando evidencia que, surgida de la vasta trayectoria de los espacios de organización de trabajo e intercambio entre las unidades provinciales dedicadas a la evaluación, ilumine nuevos aspectos sobre el modo en que se entiende el despliegue de las políticas de evaluación a nivel nacional.

Para concluir, se hace necesario continuar problematizando la asociación positiva que desde hace casi treinta años se ha establecido en el campo escolar entre la evaluación externa y permanente de los aprendizajes y la mejora de la calidad de los procesos educativos. Aunque la intensidad de dicha relación ha variado en los distintos programas y planes gubernamentales aquí examinados, la misma se ha ido consolidando en el tiempo construyendo cierto sentido común dominante que hace referencia a la supuesta utilidad que tienen las evaluaciones estandarizadas para mejorar la educación. Sobre todo, desde que la evaluación en términos de pruebas de desempeño se ha instalado como una de las funciones principales del Estado nacional en materia de educación, ciertas creencias que giran en torno a la idea que las pruebas censales y estandarizadas son la manera privilegiada de “medir la calidad educativa” plantean la importancia de desandar algunas fórmulas tecnocráticas que, luego de casi tres décadas de presencia en el campo de la política educativa, se han constituido casi como verdades absolutas e incuestionables (Sverdlick et al 2022). Esta cuestión abre la necesidad de ampliar los márgenes de comprensión acerca del alcance de estos instrumentos al plantear que una prueba estandarizada no constituye en sí misma una política de evaluación y menos aún de mejora de la calidad, sino que debe ser comprendida como un dispositivo más de generación de información que construye un indicador particular sobre el nivel de aprendizaje de los estudiantes y que adoptan sentido en el marco de las políticas educativas que a su vez se inscriben en una política pública, la cual por otra parte responde a un proyecto de país en un momento determinado (Sverdlick, 2012).

Referencias bibliográficas

- Acevedo, I., Castro, E., Fernández-Coto R., Flores, I., Pérez Alfaro, M., Székely, M. y Zoido, P. (2020). *Los Costos Educativos de la Crisis Sanitaria en América Latina y el Caribe*. BID.
- Assusa, G. y Kessler, G. (2020). *Reactivación de desigualdades y vulneración de derechos en tiempos de pandemia*. Biblos.
- Ball, J. y Youdell, D. (2007) *La privatización encubierta en la educación pública*. Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- Ball, S. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad, *Revista Educación y Pedagogía*, XVI(36), 87-104.
- Banco Mundial (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*.
- Banco Mundial (2021). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de covid-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*.
- Bourdieu, P. (1996). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*, (8), 5-24.
- Breakspear, S. (2012). The Policy Impact of PISA: An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance, *OECD Education Working Papers*, (71),
- Brener, G. y Galli, G. (2019). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. La Crujía, Stella y Fundación La Salle Argentina.
- Castellani, A. (2019) *¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación argentina (2015-2018)*. Informe de investigación N° 6. Observatorio de las Elites, CITRA, UMET CONICET.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL (2020). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*.

Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma 'cultura educacional mundial comum' ou localizando uma 'agenda globalmente estruturada para a educação'? *Educación y Sociedad*, 25(87), 423-460.

Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educ. Soc. Campinas*, 36(132), 699-722.

Feldfeber, M. (2016). Facsímil: Algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación. En G. Brener y G. Galli (comps.), *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado: o el mérito como opción única de mercado*, Stella Ediciones.

Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*, CTERA.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF. (2021). *COVID-19 and School Closures. One year of education disruption*.

Gunter, M. y Fitzgerald, T. (2013). New Public Management and the modernisation of education systems. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 303-305.

Gvirtz, S.; Larripa, S. y Oelsner, V. (2006). Problemas técnicos y usos políticos de las evaluaciones nacionales en el sistema educativo argentino. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* (14), 1-24.

Ley de Educación Nacional N°26.206/16

Ley Federal de Educación N° 24.195/93

Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, PUF.

Maroy, C. y Voisin, A. (2015). Comparing accountability policy tools and rationales: various ways, various effects? In H. Kotthof, & E. Klerides (Eds.), *Governing educational spaces: Knowledge, teaching, and learning in transition*.

Ministerio de Educación Nacional (2012). *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016*.

Narodowski, M. y Nores, M. (2002). *La evaluación educativa en la Argentina. De los operativos nacionales a los boletines escolares*. Prometeo.

Observatorio de la Universidad Pedagógica (UNIPE) (2019). *Dossier del Observatorio Educativo*, Año 5, (7).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). <https://www.onu.org.ar/stuff/Informe-ODS-2019.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2005). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005: Educación para todos. El Imperativo de la calidad*.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes*, 2(4), 99-128.

Oyarzún Vargas, G. y Falabella, A. (2022). Indicadores de Desarrollo Personal y Social: La ilusión de la evaluación integral de la calidad. *Psicoperspectivas*, 21(1), 1-14.

Ozga, J. (2014). Knowledge, inspection and the work of governing. *Journal of Education*, 2(1), 6-38.

Parcerisa, L. y Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de Políticas de Rendición de Cuentas: trayectorias, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives* (25), 1-24.

Parcerisa, L. y Verger, A. (2016). Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación. *Profesorado*, 20(3), 15-51.

Pascual, L. y Alebrgucci, M. L. (2016). La calidad educativa y su evaluación: viejos conceptos, nuevos significados. En G. Brener y G. Galli (comps.) *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado: o el mérito como opción única de mercado*. Stella Ediciones.

Pascual, L., Albergucci, M. L., Duhalde, M. y Abal Medina M.D. (2017). *Evaluación educativa, Secretaría de Educación, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte*, CTERA.

Peck, J. y Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-74.

Perusia, J. y Cardini, A. (2021). *Sistemas de alerta temprana en la educación secundaria Prevenir el abandono escolar en la era del COVID-19. Documento de políticas públicas* CIPPEC.

Rockwell, E. (2018). La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa. *Cuadernos de Educación*, XVI(16), 7-28.

Rodrigo, L. (2019). Los programas internacionales de evaluación estandarizada y el tratamiento de sus datos a nivel nacional. El caso de Argentina en el estudio PISA de la OCDE. *Foro de Educación*, 17(26), 73-94.

Rodrigo, L. y Rodríguez Moyano I. (2023 en prensa). Los docentes y la evaluación de la calidad. Un análisis de las actuales políticas de formación docente orientadas a la evaluación en Argentina. *Revista ETD - Educação Temática Digital*, 25(2).

Rodrigo, L. y Rodríguez Moyano, I. (2020). Los programas de evaluación en la agenda de gobierno en la Argentina reciente. Discursos, acciones e institucionalidades de las políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa durante la gestión de Cambiemos (2015-2019). *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 24(1), 762-777.

Rodríguez, L., Vior, S. y Más Rocha, S. M. (2018). Las Políticas de Evaluación de la Calidad Educativa en Argentina (2016-2018). *Educ. Real*, 4(43), 1405-1428.

Sverdlick, I. (2012). Recuperar el enfoque pedagógico de la evaluación. *Revista Novedades Educativas*, (258).

Sverdlick, I., Austral, R. y Rodríguez Moyano, I. (2022). La evaluación como práctica política. Mitos sobre la evaluación y el uso de la información. Ponencia presentada en *el V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Democracia, Justicia e Igualdad*, Montevideo.

Tenti Fanfani, E. (2003). *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, IIPE-UNESCO.

Thwaites Rey, M. (2005). El Estado como contradicción. En M. Thwaytes Rey y A. López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo.

Verger, A. y Normand, R. (2015). Nueva Gestión Pública y Educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativo global. *Revista Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622.

Verger, A., Novelli, M., y Altinyelkhen, H. K. (2012). *Global education policy and International development: New agendas, issues and policies*, Continuum International Publishing Group.

Verger, A., Parcerisa, L., y Fontdevila, C. (2019). The growth and spread of large-scale assessments and tests based accountabilities: A political sociology of global education reforms. *Educational Review*, 71(1). 5- 30.

Fecha de recepción: 15-10-2022

Fecha de aceptación: 19-12-2022



La Beca PROGRESAR entre 2014 y 2019: cambios, continuidades y rupturas de una política de inclusión

The PROGRESAR Scholarship between 2014 and 2019: changes, continuities and ruptures of an inclusion policy

MASOT, Esteban Gabriel¹

Masot, E. G. (2022). La Beca PROGRESAR entre 2014 y 2019: cambios, continuidades y rupturas de una política de inclusión. *RELAPAE*, (17), pp. 26-38.

Resumen

En esta investigación² se aborda la beca PROGRESAR como una política de inclusión en la educación superior y desde un prisma macropolítico. El trabajo tiene como objetivo general identificar el desarrollo que asumió la beca PROGRESAR entre 2014 y 2019, así como sus dinámicas de continuidad y ruptura. Se parte de un marco conceptual del enfoque relacional de las políticas públicas y de las políticas educativas como partícipes de un contexto social y económico más amplio. La triangulación de una metodología de análisis documental, del discurso y cuantitativa permite considerar las diferentes aristas implicadas. Desde comienzos del siglo XXI, el acceso, permanencia y egreso en la educación superior ha crecido como desafío prioritario en la agenda global, regional y nacional. Se apreció una acentuada expansión de las políticas de inclusión y de su estudio teórico. El caso analizado aquí es relevante para comprender una política de inclusión todavía vigente y en donde intervienen múltiples factores. El texto se divide en cuatro apartados. En el primero se analiza la construcción del objeto de estudio y los antecedentes teóricos de referencia. Luego se aborda la expansión de la educación superior y las políticas de inclusión para el mismo nivel en la región latinoamericana y Argentina. El tercer apartado examina el desarrollo de la beca PROGRESAR entre 2014 y 2019. En los resultados se abordan como puntos de continuidad el alto nivel de cobertura, el rol central del gobierno nacional de turno y los requisitos socioeconómicos y educativos para acceder a la beca. Los puntos de ruptura fueron la transferencia de responsabilidades a un solo ministerio, el aumento de las contraprestaciones y la jerarquización de los montos de acuerdo al año y carrera. Por último, se trazan algunas reflexiones prospectivas de la beca PROGRESAR como política pública y objeto de estudio.

Palabras Clave: Beca PROGRESAR / Educación Superior / Políticas de transferencia condicionada / Políticas de inclusión educativa / Alianza Cambiemos/ Neoliberalismo.

Abstract

This research addresses the PROGRESAR scholarship as a policy of inclusion in higher education and from a macro political perspective. The general objective of the work is to identify the development that the PROGRESAR scholarship assumed between 2014 and 2019, as well as its dynamics of continuity and rupture. It starts from a conceptual framework of the relational approach of public policies and educational policies as participants in a broader social and economic context. The triangulation of a documentary, discourse and quantitative analysis methodology allows us to consider the different edges involved. Since the beginning of the 21st century, access, permanence and graduation from higher education has grown as a priority challenge on the global, regional and national agenda. A marked expansion of inclusion policies and their theoretical study was appreciated. The case analyzed here is relevant to understand an

¹ Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Argentina / esteban.gabriel.masot@gmail.com

² El presente escrito es el producto de una investigación enmarcada en el proyecto de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) "Políticas públicas e institucionales para la inclusión educativa en el Área Metropolitana de Buenos Aires: de la escuela secundaria a la universidad", dirigido por Stella Maris Mas Rocha y en una beca CIN. El desarrollo del texto expone resultados de una investigación finalizada y que al mismo tiempo se presentó como la tesina final de grado para la Licenciatura en Educación en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

inclusion policy that is still in force and where multiple factors intervene. The text is divided into four sections. The first analyzes the construction of the object of study and the theoretical background of reference. Then the expansion of higher education and inclusion policies for the same level in the Latin American region and Argentina are addressed. The third section examines the development of the PROGRESAR scholarship between 2014 and 2019. The results address the high level of coverage, the central role of the national government in power, and the socioeconomic and educational requirements to access the scholarship as points of continuity. The breaking points were the transfer of responsibilities to a single ministry, the increase in compensation and the prioritization of amounts according to year and career. Finally, some prospective reflections of the PROGRESAR scholarship as a public policy and object of study are outlined.

Keywords: PROGRESAR Scholarship / Higher Education / Conditional Transfer Policies / Educational Inclusion Policies / Cambiemos Alliance/ Neoliberalism

1) Construcción del objeto de estudio, metodología y antecedentes teóricos

El presente estudio parte de dos marcos conceptuales. Uno en relación al modo de concebir las políticas públicas en general y otra sobre el modo de pensar las políticas educativas. Las políticas públicas son abordadas desde el enfoque relacional. Oszlak y O'Donnel (1995) lo identifican como una perspectiva teórica que busca analizar la toma de decisiones del Estado desde una visión global y teniendo en cuenta la dinámica del proceso social. En este sentido, las políticas públicas transitan tensiones, conflictos, continuidades y rupturas. Esta perspectiva tiene en cuenta variables como el surgimiento histórico de la política pública, la puesta en agenda del problema social, las decisiones que adopta el estado, las ideologías implícitas y las cristalizaciones institucionales.

De acuerdo con Feldfeber y Gluz (2019), las políticas públicas destinadas a la educación superior están atravesadas por concepciones políticas e ideológicas en un sentido más amplio, que impactan en su diseño y desarrollo. Así también, en ellas subyacen dos dimensiones interrelacionadas:

*La dimensión estructural: constituye las problemáticas de largo plazo como la tasa de abandono y egreso, la inclusión efectiva, relación con el mercado laboral y las desigualdades entre sectores sociales.

*La dimensión coyuntural: da cuenta de los cambios, rupturas y continuidades que se ponen de relieve en los distintos ciclos políticos y los lineamientos de la política educativa lleva adelante un gobierno determinado.

Desde el encuadre epistemológico y teórico adoptado, la beca PROGRESAR es analizada en sus dimensiones estructurales y coyunturales y desde un enfoque relacional. En lo estructural se pone el eje en su surgimiento como una política de inclusión educativa destinada a mejorar el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes. En la dimensión coyuntural el foco está puesto en las transformaciones en la beca producto de los cambios de gobierno.

Para esta investigación resultan adecuadas la triangulación de las metodologías cualitativas de análisis documental y del discurso, y el aporte de datos cuantitativos. De Grande y Forni (2020) destacan que la triangulación consiste en la combinación de diferentes metodologías, datos y teorías y es una forma de priorizar la pregunta de investigación por sobre la exclusión de una sola metodología. Los autores enfatizan que esta estrategia contó con una gran expansión en los últimos años y busca un punto de inflexión con la oposición binaria cualitativo-cuantitativo. El análisis documental es una técnica pertinente para el relevamiento y estudio de documentos. Yuni y Urbano (2014) afirman que permite contextualizar una realidad y comprender una visión en retrospectiva, del presente y en prospectiva. Por último, los datos cuantitativos son un aporte vital para comprender cómo se desarrolló el financiamiento de la beca, su cobertura y el poder adquisitivo de los montos durante el periodo estudiado.

En este trabajo para el análisis documental se realiza un relevamiento de la normativa y de las resoluciones ministeriales relacionadas con la beca PROGRESAR entre 2014 y 2019. Para los datos cuantitativos se disponen de de anuarios estadísticos ministeriales, informes de organizaciones no gubernamentales como CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y las páginas web de organismos internacionales. Por último, se releva los discursos pronunciados en ocasión del lanzamiento de la transformación de la beca en 2018. En el análisis documental y del discurso se interpretan los textos y discursos a fin de comprender las ideas políticas y educativas que se ponen de relieve. En el análisis de los datos cuantitativos se busca dar cuenta de las variaciones en la cobertura y su distribución, presupuesto y el poder adquisitivo de las becas.

La selección y relevamiento de antecedentes teóricos se construye a partir de tres grupos; estudios sobre a) democratización y políticas de inclusión en la educación superior b) los 3 gobiernos Kirchneristas y la Alianza Cambiemos c) la beca PROGRESAR. Los análisis de Del Campo (2020) y Gomez (2019) son los que se estudian en mayor profundidad. Así también, en el segundo apartado se utilizan cuatro categorías conceptuales de capital importancia para el escrito: la democratización en un sentido general y en la educación superior: las políticas públicas de inclusión en la educación superior: las políticas de transferencia condicionada y las becas educativas.

Los estudios sobre la democratización de la educación superior crecieron considerablemente durante el siglo XXI. Las preguntas que guiaron gran parte de sus producciones académicas son ¿cuáles son los límites y posibilidades de la democratización educativa? ¿qué políticas gubernamentales e institucionales podrían ayudar a una mejor inclusión educativa? Estas investigaciones tienen tanto una dimensión descriptiva como propositiva. Por un lado, se abordan los condicionantes estructurales, entre los que se encuentran la desigualdad económica, el capital cultural previo y las

lógicas institucionales expulsivas. Desde lo propositivo se analizan las políticas de inclusión implementadas, sus resultados y cómo podrían mejorarse.

Munizaga, Cifuentes y Beltrán (2018) destacan cinco factores principales abordados por los artículos especializados: individual, académico, económico, institucional y cultural. Desde este abordaje y en el contexto argentino destacan los trabajos de Arias, Lastra y Gorostiaga (2015); Chiroleu (2013,2017); Ezcurra (2019); García de Fanelli (2014,2015); Gorostiaga, Lastra y Muños de Britos (2017) y Miranda (2018).

La beca PROGRESAR ha sido investigada por D Alessandre y Duer (2015), Del Campo (2020), Feldfeber y Gluz (2019), Gluz y Moyano (2016), Marzonnetto (2014), Mazzola (2014), Melendez et al (2020), Olmedo (2016), Otero (2017, 2020) y Zangara (2019). Estos trabajos se focalizan en tres líneas de investigación: la ampliación de la protección social, la inclusión educativa y la inserción laboral. De acuerdo al encuadre adoptado, los autores conceptualizan alternativamente a la beca PROGRESAR como una política de protección social ampliada enfocada a los jóvenes; una política de inclusión laboral; o una política de inclusión en la educación superior.

En el presente estudio, la beca PROGRESAR es estudiada como una política de inclusión en la educación superior. Sobre este recorte de investigación los artículos de Del Campo (2020) y Gomez (2019) son los antecedentes de investigación empírica más próximos al objetivo general de investigación. Estos dos artículos realizan una vinculación contundente entre el ciclo político, la política educativa y su relación con los cambios en la beca PROGRESAR. Del Campo (2020) examina los límites de la democratización en la educación superior y luego compara el desarrollo de la beca PROGRESAR en el último gobierno kirchnerista y de la Alianza Cambiemos. Gomez (2019) analiza las políticas de acceso, permanencia y egreso entre 2003 y 2019 y su relación con las características más amplias de los gobiernos en ese período (3 gobierno Kirchneristas y uno de la Alianza Cambiemos). Los dos autores llegan a la conclusión de que las políticas de inclusión en la educación superior son muy permeables a los vaivenes políticos a nivel nacional y que la elección de Mauricio Macri en 2015 marcó el inicio de una transición desde el enfoque de ampliación de derechos hacia el mérito educativo y las políticas focalizadas.

2) La expansión de la educación superior y las políticas de inclusión en la educación superior

Desde comienzos del siglo XXI la educación superior (ES) experimentó un proceso de expansión global de la oferta y la demanda; producto de los procesos de masificación, diversificación, comercialización e internacionalización (Unesco, 2020). No obstante, este crecimiento trajo consigo algunos dilemas. En lo que respecta a la demanda, se observa una expansión en el acceso, pero con grandes dificultades en el egreso y agudas diferencias entre los distintos estratos socioeconómicos. Entre los principales obstáculos que dificultan la trayectoria de los estudiantes de ES se encuentran los bajos ingresos económicos de los estudiantes; el déficit de aprendizaje en el nivel medio y las desigualdad en la apropiación del capital cultural y simbólico necesario para acoplarse a las reglas del juego universitario (Ezcurra, 2019; Gorostiaga, Lastra y Muiños, 2017). Sobre este dilema, varios autores diferencian distintos niveles de democratización.

Feldfeber y Gluz (2019) destacan que la democratización, entendida como proceso, puede desarrollarse desde un nivel más elemental y formal hasta convertirse en una herramienta política de transformación social. Las autoras distinguen tres niveles de concreción: a) la ampliación de derechos y bienes a sectores anteriormente excluidos, b) garantizar que los nuevos sectores incluidos puedan aprovechar dicho bien y c) lograr que dichas ampliaciones puedan mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida. En la dimensión de la ES Chiroleu (2013), García de Fanelli (2015b), Miranda (2018) y Gluz y Moyano (2019) diferencian tres niveles;

-Democratización externa o cuantitativa: Conlleva la ampliación del acceso a las instituciones de ES a todos los grupos sociales, sin distinción socioeconómica, de etnia o género. Se materializa en un aumento general de la matrícula.

-Democratización cualitativa: Implica garantizar las condiciones necesarias para la permanencia y el egreso de todos los estudiantes. Se expresa en las mejoras en las tasas de egreso.

-Democratización en un sentido restringido: Chiroleu (2013) incorpora esta compleja dimensión que conlleva la reducción de las desigualdades sociales gracias a la ampliación de la ES. Esta relación implica mejorar la calidad y condiciones de vida gracias a las mejoras en los logros educativos.

En los últimos veinte años se cristalizó un aumento de la matrícula total a escala global y regional. Entre 2000 y 2018 la tasa bruta de matriculación mundial de 19 a 23 años creció del 19% al 38% y en América Latina del 23% al 52% (Unesco, 2020). No obstante, hacia el interior de cada sector económico se va reduciendo la participación a medida que decrecen los ingresos. Para 2018, a nivel global en el segmento de mayores ingresos la participación era del 77%, mientras que en el de menores ingresos era del 10%. Para el mismo año, en América Latina en todos los países la matrícula bruta del 40% de la población con mayores ingresos, como mínimo duplica a la de menores ingresos³.

En Argentina, la matrícula universitaria creció entre 1999 y 2019 de 1.056.000 a 2.187.292 estudiantes en universidades públicas y de 183.000 a 596.446 en universidades privadas. Estos resultados se condensaron en una tasa bruta de participación de la educación superior de personas de 18 a 24 años del 61% y una tasa bruta universitaria del 42,3% para 2019. No obstante, se observan las mismas asimetrías en los porcentajes de participación de acuerdo a niveles de ingreso. En Las tasas de egreso la brecha es de más del quintuple; 5,7% el 30% con menores ingresos y 35% el 40% con mayores ingresos para 2018.

En síntesis, a nivel global, regional y en Argentina se observa un avance en lo que respecta a la democratización cuantitativa en términos totales. En términos de democratización cualitativa todavía persisten profundas asimetrías. Las tasas de graduación y el nivel de participación de los sectores con menores ingresos reflejan con más agudeza los desafíos pendientes.

Las dificultades para lograr niveles de democratización educativa más sustantivos impulsan a los gobiernos a llevar adelante políticas de Estado que logren mejorar las trayectorias de los estudiantes. Las políticas públicas de inclusión en la educación superior son iniciativas macropolíticas e institucionales que tienen como finalidad mejorar el ingreso, permanencia y egreso de todos los estudiantes sin importar género, etnia o ingresos económicos. En el debate teórico hay un amplio consenso en definir cuatro tipos de políticas públicas de inclusión en la educación superior: la expansión institucional, las becas, las tutorías y las políticas institucionales de bienestar estudiantil (Cerezo, 2017; García de Fanelli, 2015a, 2015b, 2014; Chiroleu 2017; Gorostiaga, Lastra, K y Muiños de Britos, S, 2017). A continuación, se describe de manera específica a las becas, que se encuentran englobadas dentro de las Políticas de Transferencia Condicionada (PTC).

Las PTC consisten en una transferencia económica condicionada en la cual el Estado brinda a determinado grupo un monto económico mensual con la contraprestación de que mantengan cierta regularidad y conducta en la esfera social, educativa o de salud. Esta política puede adoptar múltiples variantes de acuerdo a los montos, los requisitos de admisión, la cobertura y la autoridad competente que las implementa. Las becas educativas consisten en una transferencia económica condicionada, en la cual el Estado le brinda a los estudiantes un monto mensual con la contraprestación de que mantengan cierta regularidad en los estudios (Feijó y Poggi, 2014). En las últimas tres décadas entraron en tensión las perspectivas más focalizadas y la de derechos que busca criterios más universales.

Las PTC y becas educativas se expandieron en América Latina y Argentina desde los años 90'. En un primer momento estuvieron influenciadas por las recomendaciones de organismos internacionales y las ideas neoliberales, que incentivaban la formulación de políticas focalizadas a los sectores de extrema pobreza y que prioricen el mérito mediante rigurosas contraprestaciones (Del Campo, 2020; Feldelber y Gluz, 2019; Mazzola, 2014; Olmedo 2016; Otero, 2020). Las mismas se circunscriben a un paradigma que concibe a la provisión de bienes públicos⁴ bajo criterios igualitaristas y de las capacidades; y la protección social desde del manejo social del riesgo (Mazzola, 2014; Zangara, 2019).

En contraste, durante gran parte del siglo XXI hubo un cambio de paradigma hacia un enfoque de derechos y de protección social en la forma de abordar la juventud, la pobreza y los problemas del mercado laboral. Para 2010, dieciocho países de América Latina contaban con PTC de amplia cobertura, tenían algún sector del Estado dedicado al

³ La matrícula por diferencias de ingreso en América Latina y Argentina fue obtenida de las bases de datos de la página de Siteal: <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>.

⁴ Mazzola (2014) define a los bienes públicos como los bienes y servicios que provee el estado, debido a que el mercado no podría proveerlos de manera adecuada. Se diferencia entre los bienes públicos puros, que solo podría proveer el estado como la policía o el ejército, y los mixtos, que pueden proveer tanto el estado como el mercado, por ejemplo, la educación o salud. Así también, destaca que la forma en que se proveen en cada país depende de a) el modelo de desarrollo económico b) La dinámica institucional y c) El contexto externo regional y mundial.

área de la juventud y un 20% de la población joven estaba cubierta por las mismas (D' Alessandre y Duer, 2015). Las políticas pasaron de ser focalizadas a tener una amplia cobertura y estar basadas en criterios más universales.

En Argentina, en la ES se dio inicio a las becas con la creación del Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) vigente desde 1996. Durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015) tuvieron una considerable ampliación de su cobertura, pasando de un total de 2.400 becas en 2002 a 45.313 en 2013. En 2009 se sumaron dos líneas más: la becas Bicentenario (PNBB), pensada para carreras estratégicas, y las PRONAFE, que eran específicas de enfermería. En las PNBU el monto no variaba de acuerdo al año de cursada. En las otras dos el monto aumentaba a medida que se avanza en la carrera.

En este contexto de ampliación se creó la beca PROGRESAR. Desde el prisma educativo, se la puede considerar una política de inclusión educativa de transferencia condicionada que tiene como principal finalidad lograr una mayor democratización en el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes entre los 18 y 24 años. Si bien el programa considera la finalización de los estudios primarios y secundarios, los principales conceptos y explicaciones se circunscriben a la ES y las políticas de inclusión en este nivel.

3) La beca PROGRESAR entre 2014-2019

La beca PROGRESAR surgió en un contexto regional de aumento de las políticas de transferencia condicionada y en el marco de un gobierno nacional que amplió los derechos sociales, la expansión del consumo de las clases populares y la puesta en agenda de las políticas de juventud. Entre 2003 y 2015 el kirchnerismo aumentó la inversión social y los programas de protección ampliada y de alta cobertura, como la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y el “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.) (Otero, 2020). A nivel regional, D' Alessandre y Duer (2015) destacan que PROGRESAR era en 2015 una de las políticas con mayor cobertura y que menores requisitos tenía en materia de ingresos.

El 24 de enero de 2014 se sancionó con el Decreto 84/2014 la creación del PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS (PRO.GRES.AR) y se confirió a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) la principal responsabilidad por su implementación. El decreto se fundamentó en las políticas de protección e inclusión social y laboral vigentes y en un carácter interministerial. Entre los artículos 13 a 21 se estipulaba la creación de un comité consultivo interministerial y las acciones y responsabilidades de cada uno. El financiamiento y las actualizaciones anuales iban a estar a cargo del Tesoro Nacional y del Poder Ejecutivo. Así también, para el mismo año los criterios de implementación y requisitos se formalizaron en la Resolución 54/2014 de la ANSES.

Entre los requisitos de admisión, el universo de sujetos que iban a poder registrarse eran los jóvenes entre 18 y 24 años argentinos y residentes que estuvieran inscriptos en alguna de las instituciones educativas habilitadas por el Ministerio de Educación o programas de capacitación laboral. Sus ingresos familiares no podían exceder los tres salarios mínimos, vitales y móviles. Se estipulaban 12 transferencias mensuales fijas y estandarizadas para todos los niveles del sistema y carreras, de las cuales el 80% del monto iba a ser percibido cuando los estudiantes recibieran el alta de la beca y un 20% cuando acreditaran las contraprestaciones solicitadas. Los requisitos académicos exigían la aprobación de 2 materias por año hasta el segundo tramo y un porcentaje del plan de estudio aprobado a partir del tercero.

El 10 de diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió la Presidencia de la Nación. Durante su mandato se impulsó un proyecto neoliberal con un bloque de poder⁵ que articuló a las clases dominantes externas e internas y la identidad de un partido republicano-liberal. Su agenda implicó un conjunto de reformas económicas y políticas y la puesta en marcha de un cambio cultural e ideológico mediante la construcción de un sentido común neoliberal (Katz, 2016; Vommaro,

⁵ Marcelo Bona (2019) define el concepto “bloque de poder” como la unidad contradictoria entre diferentes grupos dominantes dentro de la economía capitalista. El autor toma la referencia teórica de Gramsci, Poulantzas y de las teorías marxistas del estado. También relaciona este concepto con el de “Hegemonía”, que la define como la búsqueda de consensos de toda la sociedad y de la dirección intelectual y moral de los estratos subalternos por parte de las clases dominantes.

2019; Vommaro y Gene, 2017). Estas ideas se fueron edificando a través de los mitos⁶ del derrame; del emprendedor solitario; el Estado como una empresa privada y la polarización política con el populismo.

De manera análoga, en el ámbito educativo la tendencia general se dirigió hacia la privatización endógena y exógena⁷; el cierre de políticas; la reducción del presupuesto y el despliegue de diferentes estrategias políticas asistemáticas y solapadas para contener su impacto y potenciales reclamos (Da Porta, 2019; Estevez, 2019). El discurso se orientó hacia un diagnóstico del estado decadente de la educación: la crítica al populismo y los sindicatos; los valores de esfuerzo y una educación que solo se adapte al mercado laboral (Da Porta, 2019)

En 2016 y 2017 la beca PROGRESAR continuó con la misma estructura con la que había sido creada, pero con un declive del poder adquisitivo de las transferencias monetarias y el cierre de las ampliaciones que estaban previstas en el Decreto 84/2014. Zangara (2019) destaca que se consumaron varias reducciones a nivel cualitativo. En primer lugar, se suspendieron las ampliaciones previstas. Por otro lado, se desmantelaron los operativos territoriales que tenían por finalidad brindar información en los barrios y expandir la difusión. También hubo un cese de los trabajadores que monitoreaban el programa en el Ministerio de Economía.

El 30 de enero de 2018, el Decreto 90/2018 transformó varios elementos de la beca. En principio, se cambió el nombre de Programa PRO.GRE.SAR a beca PROGRESAR. El nuevo decreto finalizó con el carácter interministerial instaurado por el Decreto 84/2014 y se apoyó de manera exclusiva en la normativa educativa, en la Ley de Educación Nacional 26.206, la Ley de Educación Superior 24.521 y la Ley de Educación Técnico Profesional 26.058. En correlación con estos nuevos fundamentos, se transfirió la autoridad de la beca PROGRESAR a la órbita del Ministerio de Educación. Como única excepción, el artículo 10 le otorgó a ANSES la facultad de brindar ayuda administrativa con el sistema de GESTIÓN UNIFICADA.

El nuevo decreto instituyó como principios rectores la igualdad de oportunidades, el mérito y la inserción en el mercado laboral. En un párrafo se advierte "...la necesidad de fortalecer el sistema de becas introduciendo nuevas estrategias y condicionalidades que contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo por parte de los jóvenes en situación de vulnerabilidad que buscan desarrollarse y prosperar" (Decreto Nro 90/2018, BO 30/01/2018). En el verbo "buscan" se puede apreciar una sutil diferenciación entre "jóvenes meritorios que quieren progresar" y otros que no.

En el siguiente cuadro se pueden distinguir las diferencias entre 2014-2017 y con los nuevos cambios en 2018 en los requisitos para poder acceder a la beca y las contraprestaciones:

Cuadro 1: Requisitos de acceso, contraprestaciones y penalidades en la beca PROGRESAR

Periodo:	Entre 2014-2017	Cambios en 2018
	<u>Requisitos de acceso:</u>	
Beneficiarios:	Argentinos de 18 a 24 años o residentes legales (residencia no menor a 5 años).	Argentinos de 18 a 24 años y de 25 a 30 años que estén cursando los últimos años
Condición educativa:	Estar estudiando en alguna institución educativa o de formación laboral aprobada por el Ministerio de Educación.	Estar estudiando en alguna institución educativa o de formación laboral aprobada por el Ministerio de Educación.
Condiciones económicas;	La suma de los ingresos del joven y su grupo familiar no puede exceder los 3 salarios	La suma de los ingresos del joven y su grupo familiar no puede exceder los 3 salarios mínimos.

⁶ Fair (2020), desde un análisis político del discurso, define a los mitos como narraciones que permiten legitimar las fantasías ideológicas y pueden implicar un imaginario de unidad plena, evocar un pasado glorioso o prometer un futuro de grandeza. Su importancia estriba en la en su potencialidad para lograr una mayor adhesión ideológica o legitimar la figura de un gobierno

⁷ Da Porta (2019) conceptualiza a la privatización exógena como el aumento en la participación de las empresas privadas en los servicios educativos, consultorías, evaluaciones y en la formulación de políticas públicas. En cambio, la privatización endógena implica la adopción de lógicas, ideas y prácticas del sector privado en el sistema educativo público

	mínimos. Se atienden situaciones particulares.	
Inscripción:	Inscripciones abiertas todo el año.	Se tienen que presentar todas las documentaciones correspondientes en un periodo determinado de inscripción a principio de año.
Cantidad y modalidades de transferencias económicas		
Cantidad y jerarquía de las transferencias:	Transferencia de 12 cuotas uniformes para todos los niveles del sistema.	Transferencias de 10 cuotas anuales y jerarquizadas de acuerdo al tramo de la carrera y nivel educativo. Para estudiantes con promedio mayor a 8, había un incentivo extra de 10 cuotas mensuales.
Modalidades de pago	El 80% se cobraba con el alta de la beca y el 20% restante a fin de año, con la acreditación de la asistencia y el cumplimiento de las contraprestaciones	El 80% se cobraba con el alta de la beca y el 20% restante a fin de año, con la acreditación de la asistencia y el cumplimiento de las contraprestaciones. Para los estudiantes avanzados, el pago era del 100% de lo estipulado con el alta
Contraprestaciones y penalidades		
Obligaciones académicas:	Aprobar dos materias por año hasta el segundo tramo. A partir del tercero un porcentaje del plan de estudios.	Aprobar más del 50% de las materias del programa de la carrera y no excederse más de 2 años en la duración de la carrera.
Penalidades en caso de incumplimiento:	En caso de no cumplir con las obligaciones académicas o presentar la documentación correspondiente, se da de baja la beca. El estudiante puede inscribirse al próximo año.	En caso de no presentar la documentación correspondiente y no cumplir con las obligaciones académicas se da de baja la beca y el beneficiario no se podrá inscribir por el plazo de un año.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Decreto 84/2014, Decreto 90/2018 y Resolución 51/2014.

En el cuadro se pueden apreciar cuatro transformaciones. En los requisitos de acceso, en el universo de beneficiarios y el formato de inscripción. En las contraprestaciones y penalidades hay un leve aumento de los requisitos académicos y sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, se redujeron la cantidad de transferencias de 12 a 10 y se jerarquizaron los montos de acuerdo al año de cursada y nivel educativo.

En cuanto a las transformaciones cuantitativas, la beca PROGRESAR transitó sustantivos cambios en la cobertura, el presupuesto total asignado y el poder adquisitivo de la beca entre 2014 y 2019. En el siguiente cuadro se puede apreciar la cantidad de titulares a diciembre de cada año:

Cuadro 2: Total de titulares de la Beca Progresar a diciembre de cada año:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cobertura	570.000	969.000	1.038.721	1.009.437	578.263	571.492

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los informes de ANSES de 2019 y 2020

Según los datos expuestos, los primeros dos años del gobierno de Macri la beca mantuvo un nivel alto, similar al de 2015. En 2018, año en que se anunciaron los cambios en la beca, la cobertura se contrajo casi a la mitad. Otras dos

aristas para analizar la cobertura son la de género y la distribución de las distintas líneas de becas. En 2019 el 63% de las becas fue percibido por mujeres y el 37% por hombres, índice similar al de los años anteriores. En relación con las líneas de becas, para 2019 las de educación universitaria conformaron el 34%, las terciarias un 30%, de terminalidad obligatoria un 34% y solo un 2% las de formación profesional (ANSES, 2019). Así también, Cepa (2019) destaca que en comparación con años anteriores en 2018 las modalidades que experimentaron mayores recortes fueron las del nivel obligatorio y superior no estratégico, con bajas de 138.000 becas y 193.000 respectivamente.

El presupuesto ejecutado también presentó grandes variaciones. CIPPEC (2019) describe que el presupuesto real decreció un 55% de 2015 a 2019, medido en pesos constantes al año 2018. Por otro lado, ANSES (2019) resalta un descenso real del 57,2% del presupuesto para el mismo período, medido en pesos constantes al primer trimestre de 2016. A pesar de los diferentes cálculos, se observa una elevada reducción en las dos mediciones. La misma se cristalizó en el monto de las transferencias monetarias. El poder adquisitivo real de las becas experimentó una disminución notable. Cepa (2019) advierte que desde 2015 a 2019 las diferentes líneas de becas redujeron su valor real entre un 46% y 62%. Las de nivel obligatorio y formación profesional fueron las más afectadas, con una reducción del 62%. Las del nivel superior no estratégicas perdieron un 52% y las estratégicas, un 46%.

4) Resultados, continuidades y rupturas

A continuación se examinan los cambios en la beca PROGRESAR entre 2014-2019, tomando las ideas subyacentes, contraprestaciones y modalidades de transferencias y cambios cuantitativos. Luego se analizan los puntos de continuidad y ruptura entre los dos gobiernos que tuvieron la responsabilidad de PROGRESAR durante el período:

En el Decreto 84/2014 se aprecia la idea de una política con pretensiones de universalidad y articulada con una idea más amplia de protección e inclusión social. Olmedo (2016) pone de relieve que la beca en sus inicios se enmarca en un enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas públicas, ya que cumplía principios de universalidad, igualdad, capacidad burocrática y de financiamiento, progresividad y razonabilidad.

En el Decreto 90/2018 se observan varias transformaciones. Los fundamentos de la igualdad de oportunidades y adaptación a las demandas del mercado dieron el sustento para los cambios en la jerarquización de las becas, el premio al mérito y el aumento de las contraprestaciones. En el análisis de la presentación de la nueva beca PROGRESAR el 30 de enero de 2018 hay dos ideas que se despliegan de manera transversal; el “mérito individual” y la “igualdad de oportunidades” como motor de progreso en todas las esferas de la vida social. Por otro lado, el Estado aparece en calidad de agente que tiene que facilitar actitudes positivas frente a la vida. Estas concepciones se vinculan con los mitos del emprendedor solitario y el Estado como una empresa privada (Fair, 2020).

Desde 2014 a 2017 la beca mantuvo bajas contraprestaciones y los montos transferidos eran homogéneos para toda la población beneficiaria. Con los cambios de 2018, hubo un leve aumento de contraprestaciones y se comenzó a priorizar el monto para los estudiantes de los últimos años y de carreras estratégicas. Esta jerarquización contrastó con las problemáticas que expresan los índices de retención y graduación y con el desarrollo teórico en esta temática - que apuntan a que los primeros años en la ES son los más difíciles y los que presentan mayores índices de deserción (Arias, Lastra y Gorostiaga, 2015; Cambours de Donini et al, 2019; Chiroleu, 2013,2017; Ezcurra, 2019; García de Fanelli 2014, 2015; Gorostiaga, Lastra y Muños de Britos, 2018).

A nivel cuantitativo hubo una contracción del presupuesto real muy significativa, producto del bajo aumento nominal del monto de las transferencias monetarias. Desde allí se desprendieron la reducción de la cobertura en 2018 y del poder adquisitivo de las becas, que disminuyeron un 50% de su valor real durante el periodo analizado. La beca PROGRESAR, durante la gestión de la Alianza Cambiemos, se ubicó dentro de las áreas más afectadas del gasto educativo nacional, donde se encontraban los fondos salariales docentes, las políticas socioeducativas y la formación docente, que tuvieron reducciones reales de entre el 39% y el 82% (CIPPEC, 2019).

Desde la creación del Programa PROGRESAR en 2014 con el gobierno de Cristina Kichner hasta el final del gobierno de la Alianza Cambiemos en 2019 se pueden considerar distintos puntos de continuidad y ruptura.

Entre las continuidades se hallan cuatro. La primera es el alto nivel de cobertura. Si bien se redujo en un 45% en 2018, se hace difícil pensar en un viraje hacia una beca focalizada. El segundo punto es el rol del gobierno nacional y su

materialización en el partido político que en ese momento detentaba el poder ejecutivo. El mismo siguió siendo el encargado de asignar el presupuesto con los recursos del Tesoro Nacional y convalidar las transformaciones que consideraban convenientes. Esta continuidad se puede explicar por el sistema político hiperpresidencialista de Argentina, en la que el jefe de Estado elegido por el voto popular posee amplias facultades como firmar decretos, elegir y remover ministros y vetar leyes (Fair, 2020). De hecho, la beca se creó en 2014 y se transformó en 2018 mediante sendos decretos de necesidad y urgencia. Los requisitos socioeconómicos y de condición educativa se mantuvieron inalterados. Por último, el universo de beneficiarios continuó siendo los estudiantes jóvenes, aunque como cambio importante se extendió la edad para los últimos años de estudio hasta los 30 años.

Los puntos disruptivos fueron los nuevos fundamentos normativos y los cambios en algunos criterios de implementación que adquirió la beca PROGRESAR en 2018. Se marcó un punto de ruptura con el carácter interministerial de la beca PROGRESAR en su génesis y se transformó en una política educativa de transferencia condicionada para propiciar la igualdad de oportunidades y la inserción al mercado laboral. Es por eso que se transfirió toda la responsabilidad de la beca a la órbita del Ministerio de Educación. Por el lado de los nuevos criterios de implementación, se aumentó la cantidad de materias aprobadas requeridas para continuar con la beca y se jerarquizaron los montos de acuerdo a la carrera y año de cursada. El cénit de los cambios en la beca PROGRESAR en 2018 fue el “incentivo económico para jóvenes con promedio superior a 8”. Esta es la medida que expresa de manera más nítida la construcción de un sentido común neoliberal, y en específico, el mito del emprendedor solitario y los valores del esfuerzo individual. Implica la idea de un Estado que busca que los ciudadanos adopten conductas meritorias y forjen sus destinos de manera individual.

5) Reflexiones finales y prospectivas de PROGRESAR

La beca PROGRESAR nació en 2014 en el contexto regional de ampliación de los derechos sociales y de las políticas de transferencia condicionada de alta cobertura. La política tuvo en su origen 3 objetivos: ampliar la protección social, la inclusión en el mercado laboral y la reducción de las desigualdades educativas. A su vez se enmarcó desde un enfoque de derechos (Olmedo, 2016). Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) la beca realizó un lento viraje hacia una PTC más cercana al enfoque neoliberal del manejo del riesgo social, la focalización y el mérito. Las principales metamorfosis en esta dirección fueron la reducción de un 45% de la cobertura, el incentivo a estudiantes con promedio mayor a 8, el aumento de las contraprestaciones y las líneas de becas de “compromiso docente”. Los puntos de continuidad y el carácter atenuado de la mayoría de los cambios imposibilitan pensar en una transformación total. En síntesis, se podría considerar a la beca PROGRESAR durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) como una política educativa híbrida entre el enfoque de derechos y el neoliberal, pero con una mayor inclinación hacia este segundo paradigma.

La beca PROGRESAR es una política educativa que todavía hoy sigue vigente. El gobierno actual del Frente de Todos (2019-2023) mantiene puntos de continuidad y ruptura con la beca desde sus inicios y con las transformaciones durante la Alianza Cambiemos (2015-2019). Es una política con mucha potencialidad y que podría impactar de manera virtuosa en los diferentes niveles de democratización educativa y en la esfera social de gran parte de la juventud de Argentina. El mayor desafío de cara al futuro podría ser lograr una institucionalización por ley, para que se transforme en una política de Estado sostenible en el largo plazo y más impermeable a las constantes fluctuaciones económicas y políticas del país. Sobre ese punto nodal se desprenden otros retos, como una mayor articulación con el mercado laboral y un aumento exponencial del presupuesto que permita aumentar la cobertura y ajustar los montos de la beca a los altos índices de inflación y el costo de vida.

Desde el punto de vista académico, la beca PROGRESAR es un objeto de estudio que está muy lejos de estar tratado teóricamente en su totalidad. Todavía hay muchas líneas de investigación que pueden emprenderse, ya sea focalizando el estudio desde una sola óptica y marco conceptual, o bien tomando los múltiples aportes de la misma sobre trayectorias, políticas sociales y de la juventud y políticas de inclusión en la educación superior. Un abordaje muy poco o directamente no estudiado, dado la complejidad que implica y su alto costo, es un estudio de impacto. Desde esta arista se podría mensurar la resonancia que tuvo la beca PROGRESAR en las trayectorias de los estudiantes, su calidad de vida e ingresos económicos. Es un debate que podría saldar el alto déficit de estudios sobre la democratización en un sentido restringido y hasta qué punto la educación mejora la vida de los sectores con menores ingresos (García de Fanelli, 2014).

También son pocos los estudios prospectivos. Estos podrían anticipar los desafíos a mediano y largo plazo, como la

ampliación de la cobertura, la orientación de las becas y los presupuestos que se podrían requerir de acuerdo a los indicadores económicos. Por último, desde un enfoque más cualitativo se podrían profundizar los estudios sobre las trayectorias de los estudiantes y su vínculo y percepción con las políticas y las instituciones educativas.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de Seguridad Social-ANSES (2019). *Reporte de Monitoreo. Progresar. 4to trimestre de 2019.*

Administración Nacional de Seguridad Social-ANSES (2020). *Reporte de Monitoreo. Progresar. 4to trimestre de 2020*

Arias, M., Mihal, I., Lastra, K. y Gorostiaga, J.(2015). El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en la Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64).

Bona, L (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, 22(1).

Centro de Economía Política Argentina- CEPA (2016). *Las transformaciones del Programa Progresar bajo la gestión cambiamos. Desnaturalización y metas de ajuste del 90%.*

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento- CIPPEC (2019). El financiamiento educativo nacional por dentro. En Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento- CIPPEC, *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década* (pp. 18-38). Documento de Trabajo Nro 178.

Cerezo, L. (2017). El Programa Nacional de Becas Universitarias de Argentina. Características, implicancias y modificaciones. 2009-2017. *Revista Argentina de Educación Superior* (RAES), 10(16), 9-35.

Chiroleu, A. (2013). Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior? *Revista Espacio Abierto*, (22)2, 279-304.

Chiroleu, A. (2017). ¿Educación superior para todos? Los vaivenes de la ampliación de oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina, Brasil y Chile. *Revista Universidades*, 1(6).

D'Alessandre, V. y Duer, C. (2015). Programas de transferencias condicionadas orientadas a jóvenes. El caso del PROG.RE.SAR. *Cuaderno Siteal*, 22.

Da porta, E. (2019). La revolución educativa de Cambiamos. En *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiamos* (pp 149-171). Universidad Nacional de Córdoba.

De Grande, P. y Forni, P. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(1). ISSN: 0188-2503.

Decreto 84/2014. Boletín oficial. 27 de enero de 2014. <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle>

Decreto 90/2018. 30 de enero de 2018. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306422/norma.htm>

Del Campo, N. (2020). *Políticas para la democratización en la Educación Superior; el caso del programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina -PROGRESAR- ; aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014-2020)*. (Tesis de Maestría). FLACSO.

Estévez, M. (2019). Alineación y alienación. Política educativa macrista en tiempos de restauración neoliberal. *Revista RUMBOS TS*, XIV(20), 49-81.

Ezcurra, A. (2019). Educación superior: una masificación que incluye y desiguala. En *Derecho a la educación. Expansión*

y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina (pp. 21-53). Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Fair, H. (2020). Fantasías, mitos y creencias ideológicas en tiempos de Macri. *Revista electrónica de las sedes regionales de la Universidad de Costa Rica*, XXII(45).

Feijó, C. y Poggi, M. (2014). *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. IIP UNESCO.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13, 19-38.

García de Fanelli, A. (2014). Inclusión social en la educación superior en Argentina; indicadores y políticas en torno al acceso y la graduación. *Revista páginas de educación*, 7(2).

García de Fanelli, A. (2015a). La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. *Revista Propuesta Educativa*, 43, 17-31.

García de Fanelli, A. (2015b). Políticas institucionales para mejorar la retención y la graduación en las universidades nacionales argentinas. *Revista Debate Universitario*, 7, 7-24.

Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2016). Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior. *Revista del IICE*, 39, 67-82.

Gomez, S. (2019). La política de acceso, permanencia y egreso universitario durante la administración kirchnerista (2003-2015) y macrista (2015- 2019) en Argentina. Apuntes para una caracterización. *Revista científica ECCOS São Paulo*, 49, 1-20.

Gorostiaga, J., Lastra, K. y Muiños de Britos, S. (2017). Políticas institucionales para favorecer el acceso y la permanencia en universidades argentinas: un análisis de cuatro instituciones del conurbano bonaerense. *Páginas de Educación*, 10.

Katz, C. (2016). El proyecto Neoliberal en Argentina. *Revista del CIECAS-IPN*, 41(XII), 31-36.

Marzonetto, G. (2014). Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR. *Revista Serie análisis de Coyuntura*, 25.

Mazzola, R. (2014). PROGRESAR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 91-113.

Melendez, C., Torres, M. y Yuni, J. (2020). Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020). *Revista Nueva Época*, 3, 69-94.

Miranda, E. (2018). El derecho educativo universitario en Argentina. *Journal of education*, 20, 79-96.

Munizaga, F., Cifuentes, M. y Beltrán, A. (2018). Retención y abandono estudiantil en la Educación Superior Universitaria en América Latina y el Caribe: Una revisión sistemática. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(61).

Olmedo, G. (2016). El PRO.GRES.AR desde el enfoque de derechos humanos. *Revista administración pública y sociedad*, 2.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista REDES*, 2(4), 99-128.

Otero, A. (2017). Agenda joven en Argentina. El caso del "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina" PROG.RE.S.AR. *Revista Metamorfosis: Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, 6, 62-75.

Otero, A. (2020). Enfoque de derecho y políticas de juventud. Un análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, 12(3).

Resolución ANSES 51/2014. Boletín oficial. 17 de marzo de 2014. <http://www.saij.gob.ar/procedimiento-aprobacin-validacin-registracin-puesta-al-pagoprestacin-progresar-procedimiento-aprobacin-validacin-registracin-puesta-al-pago-prestacin-progresar/v7353-2014-02-20/123456789-0abc-d35-37ti-lpsedadaveon>

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO (2020). *Acceso Universal a la Educación Superior*.

Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambios y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Colombia internacional*, 99, 91-120.

Vommaro, G. y Gene, N. (2017). Argentina; El año de cambios. *Revista de ciencia política*, 37(2).

Yuni, J. y Urbano, C. (2014). *Técnicas para investigar II*. Brujas.

Zangara, (2019). *La mirada estatal sobre las juventudes en Argentina durante 2014- 2015. El caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina* (PROG.R.ES.AR.). (Tesis de maestría). Cap 1 y 7.

Fecha de recepción: 15-10-2022

Fecha de aceptación: 5-12-2022



El programa “+ATR” y la construcción de nuevas realidades escolares: un análisis en escuelas secundarias de la Ciudad de La Plata.

The "+ATR" program and the construction of new school realities: an analysis in secondary schools in the City of La Plata.

DRAGONE, Martín¹

Dragone, M. (2022). El programa “+ATR” y la construcción de nuevas realidades escolares: un análisis en escuelas secundarias de la Ciudad de La Plata. *RELAPAE*, (17), pp. 39-51.

Resumen

La pandemia del Covid-19 significó una ruptura y rearticulación profunda de nuestros modos de vida, nuestros marcos interpretativos y nuestra mirada sobre el vínculo sociedad-naturaleza. Algunos autores caracterizaron a este suceso como un “hecho social total” (Ribeiro, 2020; Ramonet, 2020), buscando mostrar hasta dónde nuestra matriz de relaciones se vio conmovida y trastocada. En el plano educativo, como afirman Di Piero y Miño Chiappino (2021), se dio un proceso de “virtualización forzosa” de la enseñanza y el aprendizaje, con los efectos que procesos de este tipo acarrearán sobre situaciones preexistentes, sobre todo de las múltiples desigualdades en países de nuestra región. Con ese marco de situación, este trabajo se propone visitar y analizar una política educativa de reciente creación en la provincia de Buenos Aires. Se trata del programa “+ATR”, iniciativa destinada a lograr revincular y trabajar sobre las trayectorias educativas de alumnxs de escuelas secundarias que tuvieron dificultades para acreditar asignaturas en el 2020-2021. Utilizando una metodología cualitativa, se recurrió a entrevistas en profundidad con docentes del programa “+ATR”, una encuesta online a coordinadorxs y autoridades de dos escuelas secundarias del partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. Buscamos mostrar de qué modos fue traducida (Ball et. al., 2012) la puesta en acto del programa en estas escuelas. Algunos puntos nodales y que fueron emergiendo en la investigación refieren a los vínculos entre docentes “viejos” y “nuevos”, el lugar de lxs docentes +ATR en la dinámica institucional, el trabajo con lxs estudiantes y las jerarquizaciones en contexto de pandemia frente al trabajo disciplinar o la contención social, como así también las variaciones y tensiones en el desarrollo del programa. Esperamos que este trabajo aporte a los estudios de las políticas públicas educativas en pandemia, trazando complejidades y emergentes en la tensión entre niveles y destinatarixs del programa.

Palabras Clave: políticas educativas / pandemia / derecho a la educación / trayectorias educativas / trabajo docente.

Abstract

The Covid-19 pandemic meant a profound rupture and rearticulation of our ways of life, our interpretive frameworks and our view of the society-nature link. Some authors characterized this event as a "total social fact" (Ribeiro, 2020; Ramonet, 2020), seeking to show how far our matrix of relationships was shaken and disrupted. At the educational level, as Di Piero and Miño Chiappino (2020) state, there was a process of "forced virtualization" of teaching and learning, with the effects that processes of this type have on pre-existing situations, especially the multiple inequalities in countries of our region. With this situational framework, this paper intends to revisit and analyze a recently created educational policy in the province of Buenos Aires. This is the "+ATR" program, an initiative aimed at relinking and working on the educational trajectories of students who had difficulties in accrediting subjects in 2020-2021. Using a qualitative methodology, in-depth interviews were used with teachers of the "+ATR" program, an online survey of coordinators and authorities of two secondary schools in the district of La Plata, province of Buenos Aires. We seek to

¹ Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina / martin.dragone9@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-3787-250X>

show how the implementation of the program in these schools was translated (Ball et. al., 2012). Some nodal points that emerged in the research refer to the links between "old" and "new" teachers, the place of +ATR teachers in institutional dynamics, work with students, and hierarchies in the context of a pandemic versus the disciplinary work or social support, as well as the variations and tensions in the development of the program. We hope that this work contributes to the studies of educational public policies in a pandemic, tracing complexities and emerging in the tension between levels and recipients of the program.

Keywords: educational policies / pandemic/ right to education/ educational trajectories/ teaching work.

Introducción

El comienzo del año 2020 fue escenario de la expansión de conmociones, incertidumbres y temores a lo largo y ancho del planeta. Primero cada país observó lejanamente lo que ocurría en otras latitudes, hasta que finalmente fue alcanzado por los primeros casos, las cuarentenas obligatorias y las restricciones de circulación. La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia global del Covid-19 el 11 de marzo del 2020, dando paso a un nuevo capítulo histórico de nuestras sociedades. Como diferentes autores han remarcado (Ribeiro, 2020; Ramonet, 2020), la pandemia puede ser descrita y conceptualizada como un “hecho social total”, que conmueve múltiples y diferentes dimensiones de la vida humana y no humana: biológica, cultural, espacial y subjetiva. No hay aspecto o extensión de la existencia que quede indiferente ante tal acontecimiento.

En Argentina –como en la amplia mayoría de los países– las escuelas debieron cerrar sus puertas, en pos de cuidar la salud de estudiantes, familias y docentes, buscando evitar la propagación y la circulación del virus. Si bien fue una medida necesaria e impostergable, no se pueden obviar las consecuencias que trajo aparejada para importantes segmentos de la población, que vio –en algunos casos dificultada, en otras imposibilitada– la continuidad pedagógica del ciclo lectivo 2020. Diversas políticas fueron puestas en marcha para apuntalar no solo los procesos educativos, sino también dar respuestas a necesidades alimentarias, de conectividad, etc.

En este trabajo se analizará una de las políticas educativas desarrolladas durante el contexto de pandemia, el programa +ATR. Con sede en la provincia de Buenos Aires, el mismo es continuidad del Programa “Acompañamiento a las Trayectorias y la Revinculación” (ATR) (Dirección General de Cultura y Educación- DGCyE, 2020), que tuvo como objetivo –en momentos de cierres escolares durante el 2020– salir a buscar a lxs alumnxs² sin conectividad ni dispositivos, y que no tuvieron (o tuvieron un vínculo intermitente) con sus docentes. El programa +ATR se da en un contexto distinto, de establecimientos abiertos y clases presenciales.

El presente trabajo puede ser dividido en dos apartados. Por un lado, se trazarán algunas líneas para elaborar un diagnóstico acerca de las consecuencias que la pandemia ocasionó en la continuidad pedagógica de estudiantes y docentes, a partir de analizar algunos indicadores estadísticos e informes generados por diversos organismos estatales e internacionales. En un segundo momento, nos abocaremos a caracterizar el programa, a partir de dos entradas distintas: trabajaremos con la normativa y documentos producidos por el programa para observar la voz oficial sobre los objetivos y propuestas imaginadas; y traeremos las voces de algunos de sus protagonistas para observar de qué múltiples modos es traducida en las instituciones escolares el programa, cómo es interpretado y cómo son los arreglos al interior que dan vida concreta al +ATR.

Digresión sobre el contexto de aislamiento en la escolarización

Con el Decreto Presidencial 875/2020 que estableció el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el territorio nacional el 20 de marzo del 2020, se abrió una nueva etapa en la conformación y configuración del sistema educativo nacional³. La ruptura y suspensión⁴ de la forma presencial de interacción escolar y áulica, significó readecuar la forma de transmisión, de apropiación, de vinculación entre lxs agentes escolares, estudiantes, familias, docentes, personal auxiliar y equipos de conducción. Creemos que en el programa que aquí estudiaremos se puede observar de qué modos estos nuevos tiempos y sus consecuencias conmovieron distintos aspectos que componen estructuralmente la organización escolar.

Una de las primeras cuestiones centrales a resolver fue el interrogante acerca de cómo construir nuevas posibilidades de dar continuidad al proceso de enseñanza (en otras palabras, como seguir construyendo escuela). Se hicieron de uso común términos en otros momentos reservados a sectores especializados: virtualidad, encuentros sincrónicos, a distancia, que fueron produciendo nuevas maneras de conceptualizar y referir al acto pedagógico de enseñar. Así, la transmisión cultural se veía llevada a un terreno muchas veces novedoso para lxs educadorxs, en niveles educativos

² En este trabajo se entiende al lenguaje como un terreno no neutral, políticamente en disputa y que a su vez construye realidad. Por eso, y atentos a anteriores advertencias sobre este tema (Báez, 2013), se decidió utilizar un lenguaje no sexista, modificando los pronombres gramaticales por la letra X. Más allá de las dificultades de lectura que puede generar, creemos importante comenzar a escribir de esta manera, poniendo en foco central las discriminaciones lingüísticas que en el pasado operaban cuando se nombraba mediante el “universal masculino”.

³ Fueron afectados con suspensión de la presencialidad escolar más de 190 países en todo el mundo, con un estimado de 1.200 millones de estudiantes afectados. Para Latinoamérica, el número aproximado es de 160 millones de estudiantes de todos los niveles (Cepal, 2020).

⁴ Creemos que es más adecuado referir a la suspensión de la presencialidad escolar que a la muy en boga “cierres de escuelas”, por la razón de que la escuela nunca cerró, ni lxs docentes dejaron el contacto con sus estudiantes y familias. Más allá de las dificultades y desigualdades que pudimos observar durante este tiempo, las escuelas continuaron estableciendo ideas, puentes con su comunidad.

donde los momentos de no presencialidad eran nulos o muy escasos (a diferencia de parte del Nivel Superior Universitario). Eso se observa en el trabajo de Soldevilla et al. (2020) al encuestar a docentes de distintos países de Latinoamérica, quienes vieron como un desafío sobrellevar la falta de conocimiento de plataformas tecnológicas, tanto como el uso de dispositivos computacionales y móviles.

Enseñar mediados por pantallas significó un punto clave de todo el proceso que venimos marcando, el cual se caracterizó por ser un escenario de profunda heterogeneidad, por un lado; y, por otro, de una profunda desigualdad. Múltiples investigaciones en diversos países (Elías, 2020; Rodicio-García et al. 2020; Abrantes, 2021; Anderete Schwal, 2021) dan cuenta del masivo acceso a dispositivos celulares, pero que su apropiación, utilización y planificación estuvo signada por las condiciones en las que se desarrolló la escolaridad en pandemia⁵. Esa heterogeneidad de respuestas brindadas por los distintos actores educativos fue marcada por aquello que algunas autoras denominaron “virtualización forzosa” (Di Piero y Chiappino, 2021) o “Educación Remota de Emergencia” (ERE) (Romero et al., 2021). Según datos de la Secretaría de Evaluación e Investigación Educativa (SEIE), el tipo de conectividad es una variable con marcadas diferencias según sector de gestión. Así, en el nivel secundario estatal, el acceso a internet fijo de buena calidad se ubica en torno al 39%, 17% menos que el sector privado. Y no menos importante, la proporción de hogares con acceso por datos del celular es del 34% (SEIE, 2020, p. 24). Aquí pueden ingresar una serie vasta de consideraciones sobre la continuidad pedagógica: clases sincrónicas en plataformas especializadas (Zoom, Meet, Jitsi), clases asincrónicas (Classroom, Moodle), envío de materiales y tareas por celular, intercambios por mail, entre las de mayor manejo. Cardini et al. (2020) muestran un profundo relevamiento por distintas políticas públicas de las provincias argentinas, donde la rapidez de las respuestas, la centralidad de garantizar contenidos y materiales didáctico-pedagógicos tanto como el desarrollo de plataformas virtuales educativas se posicionaron como las principales tendencias en los primeros meses de pandemia.

En consonancia con los datos agregados para el nivel nacional, en la escuela donde se realizó la investigación ese fue uno de los temas nodales para la continuidad del vínculo educativo. Si bien en casi todas las entrevistas fue mencionado, podemos traer el testimonio de una docente +ATR para ilustrarlo

La cuestión que se mencionó siempre, en todos los casos, es el tema del acceso a internet. Me atrevo a decir en todos los casos, en todos los casos que he tenido. Trabajaban con datos móviles, pero los datos móviles es conectarse y desconectarse todo el tiempo (Marisa, entrevista 3, docente de Lengua y Literatura).

WhatsApp fue, por lejos, el recurso tecnológico más utilizado por docentes, estudiantes y familias para múltiples acciones: envío de materiales, consignas, intercambios y consultas, pedido de información y actualizaciones de las situaciones de cada estudiante, etc. Según el informe mencionado anteriormente, el 78% de los hogares (sin distinción de sector de gestión) utilizó WhatsApp como medio principal de contacto con la escuela (SEIE, 2020, p. 30). Asimismo, y analizando los comportamientos de los adolescentes en cuanto al medio utilizado para la realización de actividades escolares, esta aplicación es todavía más preponderante: un 88% de respuestas afirmativas. Esto coincide con investigaciones en otros países, que dan cuenta del vínculo en la virtualidad y las reconfiguraciones que significaron para docentes y estudiantes (Cervantes Rosas y Alvites-Huamaní, 2021, Dussel y Fuentes Cardona, 2021; Cañete Estigarribia et al., 2021). El e-mail se ubicó segundo, con un 60% y, las plataformas educativas, un 58% (SEIE, 2020, p. 57). Esto marca y pinta un cuadro de la situación prepandemia, donde el uso de plataformas de educación sincrónica era bajo o muy poco extendido, mientras que la mensajería instantánea (por su extensión, también por su costo más bajo) era la forma de comunicación y vinculación más extendida por fuera de la presencialidad habitual.

La docencia, en ese escenario, se vio sujeta a dos velocidades, con un panorama inédito en el que actuar: la urgencia y el mediano plazo, buscar establecer y construir vínculos urgentemente, pero también pensar qué tipo de clases, qué materiales, de qué maneras y cuáles son las mejores (o las únicas) formas para lograr la continuidad pedagógica. Aquí no interesa tanto hacer una descripción o análisis de esos puntos en detalle, sino notar las profundas dificultades, tensiones, incertidumbres de las que se debieron hacer cargo durante todo el año 2020.

Como el trabajo de Meo y Dabenigno (2020) mostró, la percepción de la extensión de la jornada laboral fue un elemento destacado en el conjunto del sistema. La comunicación vía mail y vía whatsapp en cualquier momento del día hace que

⁵ No podemos dejar de marcar que una política como el Conectar Igualdad fue discontinuada en los años previos al 2020, desbaratando la red de entrega, de recursos humanos, técnicos y de capacitación que hubieran consolidado un punto de partida en mejor forma para enfrentar los desafíos de la pandemia.

la separación entre ocio y trabajo se desdibuje, abarcando ésta la mayor parte del tiempo⁶. El relato de uno de los docentes ATR apunta en esa dirección:

(...) pero no el tema del WhatsApp que también abre una disponibilidad 24 hs. El mail no lo revisas tanto... osea, te llega la notificación, pero decís "después contesto"... Eh... y porque no me quería quemar (Sebastián, entrevista 1, docente de psicología).

Siguiendo con una breve anotación sobre el tema, no siempre las condiciones de trabajo en el área doméstica fueron buenas u óptimas, tanto por insuficiencia de espacio físico como acceso a tecnologías necesarias para las clases por otros medios. Los resultados que presenta el trabajo anterior se pueden complementar con el informe de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) (2020), agregando las responsabilidades de cuidado de menores y adultxs mayores, las cuales caen desproporcionadamente en las docentes mujeres⁷. Por un lado, la pandemia deterioró las condiciones de vida devaluando el salario y la posibilidad de nuevas fuentes de trabajo (Gluz, Vecino y Martínez del Sel, 2021). Pero, y sobre todo, dejó en evidencia que la escuela cumple muchas y variadas funciones y tareas. Las tareas de cuidado, imprescindibles para las actividades de reproducción social en el mercado, adquirieron un primer plano y fueron potenciadas al interior de los hogares, dándose una "familiarización de los cuidados" (Kessler y Benza, 2021, p. 161).

La institución encargada del cuidado de las infancias y juventudes, que ocupaba un tiempo liberado para las actividades de lxs progenitorxs, volvió a ser parte de las dinámicas cotidianas de los hogares. En ese contexto, se revitalizó el lugar de la escuela como institución social (Puigrós, 2020; Southwell, 2020), mostrando que la tarea de enseñar es una tarea compleja, que requiere un saber experto y, que además, tiene un lugar preponderante en las dinámicas sociocomunitarias de los distintos lugares donde se encuentra.

Sobre el Programa de Acompañamiento a las Trayectorias y la Revinculación (ATR)

Mediante la Resolución Conjunta 1819/20 (Dirección General de Cultura y Educación, 2020) se crea el programa ATR en la provincia de Buenos Aires. Enmarcado en la iniciativa del Ministerio de Educación Nacional "Acompañar: Puentes de Igualdad" (Resolución del CFE 369/20 (Consejo Federal de Educación, 2020)), cuyo foco estuvo puesto primero en las trayectorias interrumpidas por la pandemia, como así también prestando una atención especial a lo que aconteció en el Nivel Secundario. Un segundo aporte interesante del programa es el de buscar ampliar los horizontes desde donde pensar la intervención pública educativa, recuperando experiencias de programas socioeducativos, articulaciones con actores comunitarios, en fin, poner a disposición la mayor capacidad y amplitud posible para una tarea compleja como la emprendida.

Es importante mostrar la perspectiva de análisis de políticas de la que nos valemos para el presente trabajo. Entendemos que la preocupación por las trayectorias discontinuas, el abandono escolar (o cualquier otra "problemática" que considerada no existe "naturalmente", como una temática de la que ocuparse *per se*, sino que pueden ser nombrados con Muller (2002) como constructos sociales. ¿De qué bases depende esa construcción? Por un lado, los asuntos que van a pasar a formar parte de la esfera pública y que requerirán de algún tipo de acción estatal⁸, se encuentran enmarcados en aspectos normativos, tales como acuerdos internacionales, leyes, resoluciones, etc. Aquí es cuando ingresa la definición del problema (su construcción como tal) en base a premisas, cosmovisiones, ideologías que sustentan la direccionalidad, primero del problema y luego de sus posibles itinerarios de abordaje.

Una política pública, entonces, puede ser considerada como mediación entre diferentes sectores e intereses (Muller, 2002), como equilibrio inestable entre una multiplicidad de actores y recursos (Fontaine, 2015; Lascoumes y Le Galès, 2014), que buscan llevar a cabo y hacer extendida una determinada visión de los temas a tratar, congregando los máximos consensos posibles para su puesta en marcha. Estamos hablando de quién define qué problema, de qué modos y cómo serán los cursos de acción para resolverlo.

Entendemos que el programa ATR se fundamenta en una perspectiva que considera a la educación como derecho fundamental de lxs niñxs y adolescentes (Birgin y Charovsky, 2021), enmarcada en el conjunto de normativas de la década del 2000 que complejizaron el paradigma tutelar y adultocéntrico. Esta especificidad valorativa sobre los

⁶ Esta tesis, ampliada y comprendida como parte de las lógicas del capitalismo contemporáneo, se pueden encontrar en Crary (2013).

⁷ El trabajo de Faur y Pereyra (2020) nos aporta datos para entender la magnitud de la diferencia a la hora de las tareas de cuidado en los hogares y el carácter feminizado de dichas tareas.

⁸ Retomando la advertencia de Fontaine (2015), no queremos transmitir que solo hay políticas públicas cuando hay acción (o inacción) estatal, sino que preciso incluir el amplio espectro de la sociedad civil, grupos de presión, organizaciones sociales, etc.

componentes teóricos del programa marca la forma en que parte de los equipos técnicos y políticos conciben la sociedad, la educación, el Estado, la cultura.

Se conformó el Registro Institucional de Trayectorias Educativas (RITE), instrumento ideado para dar respuestas a las incertidumbres y nuevos contextos generados por la pandemia. Como afirmaba la entonces Directora Provincial de Educación Secundaria sobre este tema, se basó en la “(...) comprensión de que las desigualdades existentes para el acceso, acompañamiento y diversidad de recursos disponibles hacían que, de haberse sostenido la acreditación tradicional, se hubieran penalizado las condiciones de vida más que –efectivamente– evaluar el desempeño” (Southwell, 2020, p. 170). Así surgieron, en el “Documento de evaluación, calificación, acreditación y promoción”, las categorías cualitativas TEA (Trayectoria Educativa Avanzada), TEP (Trayectoria educativa en Proceso) y TED (Trayectoria educativa Discontinua). Es sobre estas dos últimas que el programa +ATR pondrá el foco, en tanto son las que no lograron dar cuenta de todos los contenidos o tuvieron una baja o nula vinculación y realización de actividades escolares.

Esta breve caracterización del programa ATR y su contexto de formulación intenta servir como puente para el análisis del programa al que le dedicaremos las siguientes páginas: +ATR. Haremos una sucinta introducción formal, recuperando documentos que lo presentan y describen, para luego dar lugar a las voces de sus protagonistas de dos escuelas secundarias de la Ciudad de La Plata.

Metodología y descripción de las escuelas

A fin de dar respuesta a los interrogantes que planteamos para esta investigación, se consideró conveniente utilizar una metodología cualitativa (Vallés 1999; Marradi et al., 2007). Para la selección de nuestros entrevistados, se utilizó un criterio de saturación de la información, esto es, finalizar la recolección de datos cuando la información novedosa o diferente a lo que veníamos obteniendo dejó de serlo (Glaser y Strauss, 1967).

Para este trabajo se realizaron entrevistas en profundidad a seis (6) docentes ATR que se desempeñaron en dos escuelas secundarias de la Ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires. Las entrevistas fueron realizadas entre el mes de diciembre de 2021 y el mes de julio de 2022. El criterio de selección estuvo dado en base a: que su formación de base sea heterogénea, y que trabajen con diferentes ciclos (Básico y Superior). Lxs entrevistados fueron seleccionados en base a la técnica de bola de nieve, ya que a partir de una entrevista en cada escuela se pudo acceder a las restantes cuatro. También conversaciones informales y un formulario de Google a cuatro (4) figuras institucionales (coordinador, directora, secretaria), debido a la imposibilidad temporal de concretar entrevistas en profundidad, y buscaba relevar información respecto al volumen y datos cuantitativos del alcance del programa en esas escuelas.

Se partió de una hoja de ruta en las entrevistas que aborde su llegada a la institución, la forma de conocimiento del programa, el primer acercamiento a la escuela y las dinámicas propias de su trabajo como +ATR. El método de comparación constante (Glaser y Strauss, 1967) nos permitió identificar nudos problemáticos en las entrevistas, clasificando en base a categorías que iban emergiendo en las conversaciones con lxs entrevistados, las cuales sirvieron para observar puntos de contacto, de caracterizaciones similares, pero también las diferencias en cuanto a los aspectos relevados. Se procuró no cerrar a priori los temas, dando como resultado echar luz sobre las condiciones laborales del programa, su lugar en la escuela como figuras docentes *vis a vis* la tradición institucional, el desarrollo de su trabajo en los distintos momentos del programa y las relaciones con las distintas figuras institucionales y con lxs jóvenes.

Procederemos a realizar una sucinta descripción de las escuelas que fueron objeto de nuestra investigación. La Escuela secundaria 1 se encuentra dentro del casco urbano de la Ciudad de La Plata. Al estar cerca de otros barrios del periurbano platense, asisten jóvenes que viven entre 15 y 30 cuadras de allí, separados por lo que se conoce como la circunvalación. Como afirma Segura (2009) “(...) la avenida de circunvalación, que en el diseño original separaba lo urbano de lo rural, la cultura de la naturaleza, comenzó a separar sectores sociales” (2009, p. 185). Es una escuela de mediana a pequeña, con una matrícula aproximada de 450 estudiantes, que no cuenta con edificio propio, y que tiene una estructura matricular que se concentra en los primeros tres años del secundario, dando paso a un desgranamiento a partir, sobre todo, de 5° año. Asisten sectores sociales que viven en barrios de heterogénea composición social, con padres y madres que tienen un trabajo en blanco (policía, recolector de residuos) con otros más informales (trabajadoras de casas particulares, taxistas, etc.) Para el 2021, la situación de lxs jóvenes con las faltas y cursadas era acuciante, debido a que casi la totalidad de ellos presentaba alguna complejidad. Es así que 375 estudiantes se encontraban debiendo varias materias o directamente desconectados (donde se concentraban los RITE TED), mientras que 315 de esos 375 presentaban condiciones irregulares de cursada durante el bienio 2020 y 2021.

Por su parte, la Escuela secundaria 2 se encuentra también dentro del casco urbano, y es parte de una Unidad Académica que cuenta con Primaria y un Instituto de Formación Docente. Es una escuela donde asisten jóvenes de

distintos barrios de la Ciudad de La Plata, que viajan varios kilómetros en transporte público para llegar –a diferencia de la escuela anterior-. Los datos brindados arrojaron, para fin del 2021 y para el Ciclo Superior (4to, 5to y 6to), que el 55% de la matrícula (171 sobre 311 estudiantes) se encontraban en situación TED o TEP (desconexión parcial o total con la escuela), donde el 32% estaba desvinculado de la escuela (TED) y un 62% parcialmente vinculado (TEP), quedando un 6% sin ingresar al programa. Al indagar, las hipótesis más fuertes se relacionaron a que lxs jóvenes debieron trabajar para ayudar al sustento familiar, pero también que varixs habían cambiado de domicilio en la Ciudad o se habían ido a vivir a otras ciudades; todas cuestiones que fueron descubiertas una vez que comenzaron a trabajar los ATR en la escuela. Otra docente ATR (Laura, docente de economía) nos comentó de situaciones de violencia intrafamiliar, y otras vinculadas a problemas de salud (depresión, familiares enfermxs, etc.)

La legislación del programa +ATR y los sentidos a instalar: “¿Qué buscamos con esto? Que sea posible”

Creado por resolución 2905/21 (Dirección General de Cultura y Educación, 2021), en el mes de septiembre de 2021 comienza una nueva instancia del programa marcado por las condiciones de aislamiento y ruptura de los modos ritualizados del hacer escolar. Signado por la nueva etapa de plena (o casi plena) presencialidad escolar luego del receso invernal, las características de este nuevo diseño intentan dar cuenta de la complejidad que significó el contexto de ASPO y DISPO, interrogando acerca de los modos posibles de hacerse responsable de esa situación.

Una de las tareas fue hacer (¿volver a hacer?) de la escuela un lugar de hospitalidad y encuentro, en donde el intercambio cara a cara pueda significar momentos de confianza en el/la/le otrx. Si bien no está explicitado en los fundamentos del programa, creemos que este es un piso mínimo para que se logre construir un vínculo de confianza entre quienes transitan cotidianamente la institución y se logre un trabajo pedagógico que se alimente de ella (Abramowski, 2010; Nobile, 2011). Como ejemplo de aquello, la palabra revincular aparece en todas las entrevistas que realizamos, relacionada con volver a estar en la escuela más que acreditar una asignatura.

Pero también es relevante traer, para explicar en qué consiste el programa, una reflexión que expande mucho de los documentos generados por las autoridades provinciales: *¿Qué es lo que busca el programa además de revincular? ¿La permanencia! Porque si no también tenés un montón de deserción* (Micaela, entrevista 2, Escuela 1, docente de danzas). Ese criterio fue el que guio, también, el proceso en la Escuela 2 a la hora de calificar a lxs estudiantes, sobre todo a quienes se encontraban con mayores dificultades para el regreso a la presencialidad plena. Según las entrevistas, se confeccionó una modalidad flexible de cursada, donde se enviaba trabajos vía WhatsApp y se corregía por el mismo medio.

De acuerdo a la normativa del programa, se les asigna para el trabajo a lxs ATR grupos de estudiantes que van de un mínimo de 12 a un máximo de 25. El cargo contempla 20 horas semanales en la escuela, de forma exclusivamente presencial, y con una carga diaria de 4 horas mínimas. Sin embargo, la resolución misma aclara la posibilidad de organizar de modo diverso esa carga horaria, dejando un margen de maniobra a cada docente y escuela. Así, una de las menciones importantes es el trabajo a contraturno y los días sábados.

Nos resulta interesante recuperar una mirada atenta a los procesos microsociológicos que acontecen en los espacios educativos, como lugar de corporeización de las políticas públicas. Entendemos que estas son más que la voluntad escrita o declarada de un gobierno o de un área de gobierno (Rovelli, 2019), ya que involucra múltiples niveles y coordinaciones que existen en mayor o menor grado, dependiendo las áreas que se analicen. En esa línea, la concepción de Ball et al. (2012) nos sirve para dar cuenta de la contextualización y traducción que hacen lxs agentes sobre cualquier tipo de política, al ser “puestas en acto” de acuerdo a tradiciones institucionales, profesionales, ideológicas, etc. Como afirma Rockwell: “La norma educativa oficial no se incorpora a la escuela de acuerdo con su formulación explícita original. Es recibida y reinterpretada dentro de un orden institucional existente y desde diversas tradiciones pedagógicas en juego dentro de la escuela” (Rockwell, 2000, citado en Asprella, 2013, p. 99).

En el mes de septiembre comienza a desarrollarse en la escuela 1 el programa + ATR. Lxs docentes designadxs, en esta institución, tienen una particularidad que es menester remarcar: es su primera experiencia en una escuela secundaria del sistema “formal”. Si bien tuvieron experiencias “no formales” de educación (apoyo escolar con organizaciones sociales, colonia de vacaciones o clases particulares), la entrada a este nuevo espacio, en una posición nueva como es el +ATR dentro de las instituciones, generó un acercamiento distinto y novedoso al resto de lxs actores escolares. Esto lo veremos a la hora de dar cuenta de los vínculos, relaciones que debieron establecer con docentes que transitaban esas aulas desde hace varios años.

Por otro lado, la formación, experiencias de quienes fueron designados como docentes +ATR es muy variable. Podemos mencionar las áreas de psicología, letras y artística entre los estudios universitarios que realizaron. Esta característica

es resaltada como positiva por lxs entrevistadxs, que ven allí una posibilidad de fortalecer la puesta en marcha del programa. Una de las docentes ATR entrevistada nos relata:

Porque dentro de este salpicado universitario que hice, yo empecé estudiando bioquímica y después estudié unos años licenciatura en física. Entonces, estuve dando clases o explicando mucha matemática, mucho físico-química (...) me han dicho “che, ¿podes corregir un trabajo de matemática?” ¡Obvio! Yo te lo recontra miro el trabajo. Es como un lenguaje que yo siento como mucho más afín (Micaela, entrevista 2, Escuela 1, docente de danzas).

Antes de que apareciera una Forte de matemática, yo... yo era el encargado de matemática. Que no soy para nada... más o menos me doy maña, pero no es que... nunca estudie matemática (Daniel, entrevista 4, Escuela 2, docente de música).

Es ahí donde se abre un campo para las articulaciones, ensayos para lograr abarcar las asignaturas que no corresponden con su área de saber. En las entrevistas realizadas esto no aparece como un inconveniente o falla del programa. Más bien, se deduce como un momento en que ensayar otras formas de continuar con la enseñanza, recurriendo a la expertise de algunxs de sus compañerxs. Aunque veremos que no siempre logran desarrollar estas propuestas

Por ejemplo, en física yo tenía una dificultad con un integrador muy difícil que dejó el docente, y en un momento hablamos con otra ATR que tenía un poco más de idea que yo para confeccionar ese integrador con mis alumnos. Pero eso al final no... no avanzó (Sebastián, entrevista 1, Escuela 1, docente de psicología).

Recuperando la entrada de lxs docentes +ATR a la escuela 1, un elemento central fue la identificación de lxs actores claves para la interacción y la referenciación. Allí se juega una posibilidad de presentación en la institución de la que dependen las posibilidades de éxito o fracaso de su labor:

(...) tengo como muy buena onda con las preceptoras, y creo que son con las personas que más hablo porque son quienes más tienen en cuenta la trayectoria de los pibes, y son quienes me van... y son como informantes clave de la institución. Eh... sobre todo cuando arranqué, eran las que me decían “bueno, en esta hora podés ir a hablar con los chicos” “En esta hora trata de no ir, porque ese docente o esa docente no le gusta mucho que interrumpan la clase (Sebastián, Entrevista 1, Escuela 1, docente de psicología).

Y realmente ellas, eh, nos facilitaron teléfonos, información de la familias, eh... La posibilidad de mediar entre la institución y los pibes, las familias. Poder ir armando ahí la posibilidad de acercamiento, ¿viste? (Micaela, Entrevista 2, Escuela 1, docente de danzas).

Al ser la primera experiencia en una escuela, el apoyarse en las recomendaciones y sugerencias de actores experimentados fue clave para ir comprendiendo las lógicas con las que funciona ese escenario particular. Comprender los tiempos, cuándo poder intervenir y cuándo es mejor aguardar, son formas de lograr un acercamiento que permita construir un rol legitimado del docente +ATR.

El trabajo que desarrollan en la escuela lxs docentes +ATR se vincula más con una modalidad de tutores, de trabajo individualizado que una clase como acontece simultáneamente en la escuela. De nustrxs entrevistadxs, Sebastián tiene a su cargo los cursos de 4º y 5º del 2020 (quienes en el 2021 cursaron 5º y 6º, respectivamente). Mientras que Micaela y Marisa tienen a su cargo el ciclo básico, particularmente 1º y 2º. En la escuela 2, sin embargo, la distribución de estudiantes se hizo siguiendo, parcialmente, un criterio diferente. Si bien la primera distribución fue realizada en base a ciclo básico y ciclo superior, luego lxs estudiantes con quienes trabajó cada ATR se organizó en base al criterio de confianza establecido. El rango de estudiantes que tienen a su cargo no excede el prescrito por los documentos oficiales⁹. Sobre esto, se resaltó como algo positivo que el programa posibilite la interacción casi cara a cara, de forma individualizada, con cada estudiante.

Otro de los ejes de diferenciación muy fuertes que encontramos en nuestra investigación fue la contraposición entre lo “viejo” y lo “nuevo”. En base a las entrevistas, podemos decir que viejo es, por un lado, la antigüedad de ejercicio en la escuela. Esa es una condición necesaria, pero no suficiente. Para ello se necesita una determinada forma de ser docente, de comprender su vínculo con lxs estudiantes, con su materia y con otros actores.

⁹ Por supuesto, hay allí grandes variabilidades en cuanto a la asistencia de sus alumnxs. Una de las hipótesis que nos comentaron fue la dispar difusión del programa dentro del establecimiento, lo que llevó a un conocimiento del mismo por parte de lxs alumnxs que no fue del todo satisfactorio. Esto fue resaltado sobre todo por dos entrevistadxs, que remarcaban la poca claridad y explicación hacia dentro por parte de las autoridades, lo que coadyuvaba a los malentendidos en su puesta en marcha.

En el vínculo con lxs docentes “viejxs”, se remarca la poca atención a las circunstancias de pandemia que se transitó durante el 2020-2021, y las consecuencias generadas en lxs estudiantes. Ello es puntualizado en las estrategias para acreditar la aprobación de algunas materias.

Entonces esas fueron unas resistencias muy fuertes con la que nos encontramos en la escuela. Osea, por el hecho de... porque hay profes que directamente no acompañaron, tipo “na, yo no voy a hacer nada”. Pero había profes que decían “no, si a mí no me entregan los 14 trabajos yo no apruebo a nadie” (Micaela, entrevista 2, Escuela 1, docente de danzas).

Pero... claro, sucede que también hay docentes más de la “vieja escuela” que priorizan no tanto el aprendizaje sino su enseñanza. Y que bueno, que los chicos... Osea, no... Inclusive esto, más de homogeneizar. Que te dicen la frase esta de “los chicos tienen que aprender, tienen que entregarme todos los trabajos prácticos, y si no... ya está” (Sebastián, entrevista 1, Escuela 1, docente de psicología).

Como algunos trabajos ya mostraron (Alliaud, 2004; Hernández Méndez, 2019), se generan construcciones dicotómicas entre “conservadurismo/innovación” o “desgano/energía” para separar esos universos docentes. Sin embargo, y para mostrar solo un ejemplo, una de las personas con mayor carga horaria del programa y quien se encarga de la coordinación del mismo es una docente con vasta trayectoria, tanto en la escuela como en la docencia en general. Vemos que las categorías “viejo” y “nuevo” poco le deben a alguna sustancia o atributo preexistente.

Otro punto de conflicto en esa relación aparece a la hora de nombrar -por ende de actuar-, con y sobre lxs estudiantes con contenidos pendientes del 2020. Queremos trabajar a partir de una categoría que fue mencionada en todas las entrevistas y conversaciones mantenidas con los encargados de llevar adelante el programa “+ATR”. Esta es: la de “los alumnos como propiedad del docente”. Sobre algunxs docentes con los que debieron interactuar, afirmaron que se referían a lxs estudiantes como “sus alumnos”. Que al principio les parecía a lxs docentes +ATR que se estaban metiendo “donde no me llaman”, como ajenos al funcionamiento -casi intrusos- de ese ámbito. No menos relevante también, debían -para lograr el cometido de su tarea- ir contra las representaciones que tenían algunxs docentes sobre sus estudiantes. En ese caso, en tanto son “sus alumnx” y solo él/ella sabe lo que es mejor para su clase, ¿de qué modos se puede generar un trabajo colectivo, de deliberación al interior de las instituciones?

Asimismo, genera tensiones con tradiciones y representaciones que conviven conflictivamente con una forma más amplia de intervención del programa en las escuelas. Por ejemplo, el programa es visto -por algunos docentes- como un programa “facilista”, que hace para pasar de años a estudiantes que no estaban en esas condiciones. Así, nos mencionan que se escuchó “la idea de que “todos los chicos vienen a zafar” (Sebastián, Entrevista 1, docente de psicología), “no, porque yo a fulanito lo conozco y sé que tiene de hacer y sé que no hizo por...” (Micaela, Entrevista 2, Escuela 1 docente de danzas). De las entrevistas en la escuela 2 se deduce una disyuntiva que asumió la siguiente fórmula: “aprobado/permanencia, desaprobado/abandono”.

Pero a la hora de poner en la balanza esto de... que hacemos con esta materia que debe, para ella pesaba un montón, “bueno, este pibe la tiene complicada. Ya está, lo aprobamos (...) preferimos que el chico este acá, hinchando las pelotas, que no haga nada, pero este acá” (Daniel, entrevista 4, Escuela 2, docente de música).

Sin embargo, para Laura, docente de la Escuela 2, si bien el programa salvó a muchos chicxs de repetir el año, no hizo nada por mejorar la calidad. Se introduce un tópico que se repite en otra entrevista realizada a Paola (docente de sociales de la Escuela 2), quien mencionaba que su coordinador pensaba que el programa tenía una impronta “facilista”.

Es interesante pensar al sistema educativo como consolidado en base a distintas capas, pertenecientes a momentos históricos y reformas educativas que se sedimentan en el actual instante. Una de las características que identifica Viñao (2002) sobre las culturas escolares es la de ser un sedimento configurado por capas, las cuales son asentadas cuando se realiza una nueva reforma o modificación al statu quo imperante. Pero esas capas no vienen de manera unilateral, sino que son previamente tamizadas por esa cultura escolar que la adapta o ajusta a los rituales y hábitos que conviven en las instituciones.

El trípode de hierro descrito por Terigi (2008), constitutivo del nivel secundario en Argentina, marca determinadas condiciones a las tareas y actividades que llevan a cabo lxs docentes + ATR. Pero también, en una vía de doble mano, estos introducen algunas grietas por donde colar otras posibilidades organizativas (lo que veremos más adelante con las trayectorias de estudiantes del 2020). Una de las características relevantes del nivel secundario, relativo a la organización del trabajo docente, es su relativo aislamiento y compartimentalización. Si por un lado la división disciplinar del *currículum* en el nivel secundario y la formación disciplinar que reciben quienes se forman como docentes impacta

en el trabajo posterior en las escuelas, también hay que buscar ese relativo aislamiento en algo más que nos permita entender las reactualizaciones de esas formas de organización. Por supuesto, acordamos con la idea según la cual “(...) las inercias que se buscan destituir no están en el individuo sino en las condiciones de la organización de la institución” (Tobeña y Nobile, 2021, p. 57).

Allí las autoras analizan las escuelas PROA en la provincia de Córdoba, identificando algunas de las observaciones relatadas por lxs docentes entrevistados, donde además de las dificultades para la coordinación, hubo fuertes discrepancias en torno a cómo desenvolver las tareas de los +ATR y lxs docentes de los distintos cursos. Aquí traemos dos estrategias que nos relataron a la hora de sortear algunos “puntos muertos” en las comunicaciones entre estos actores.

Bueno, ahí hay un detalle, porque el profesor que está a cargo, está a cargo del 2021. A mí me costó mucho entender esto, y fue como una manera de sortear toda esta dificultad, en reuniones que fuimos haciendo con coordinador, directivo y todos los profes ATR (Micaela, entrevista 2, Escuela 1, docente de danzas).

[En diciembre] Se decidió hacer lo que se llama ‘calificación sugerida’, en el sentido de que los ATR ponían la calificación. Pero durante todo el año, y cuando comiencen las clases de nuevo, la última palabra la va a tener el profesor de la cátedra, el profesor titular (Marisa, Entrevista 3, Escuela 1, docente de Lengua y Literatura).

Lo que podemos observar en los comentarios es que, lejos de arribar a una solución donde los distintos docentes de la institución trabajaran en conjunto, se terminó llegando a una solución “por arriba”. Es decir, directamente fueron lxs +ATR, junto con el equipo directivo los que tomaron a su cargo a lxs estudiantes con trayectorias inconclusas del 2020.

Buscamos mostrar en estos testimonios de qué múltiples maneras el programa tomo cuerpo en dos escuelas secundarias públicas de la Ciudad de La Plata. Abordar no solo las ideas y representaciones, sino las complejidades, las tramas densas y relaciones de poder, las formas de sortear problemáticas, etc. Creemos aportar a dar cuenta de lo difuso y situado que son las políticas públicas, donde intervienen varias instancias en su recorrido, no pudiéndose prever los caminos y senderos que tomará una vez comenzado a rodar.

Conclusiones

En este trabajo se intentó dar cuenta de algunas dimensiones del programa +ATR en una escuela de la Ciudad de La Plata. Se buscó interrogar las actividades, los vínculos y la coordinación laboral entre diversos actores, las potencialidades y dificultades para su implementación (o, mejor, para su dinámica cotidiana). Desde las voces de las nuevas figuras institucionales que surgieron a fines del 2021, se problematizaron no solo las acciones que se llevaron adelante para la revinculación y la continuidad pedagógica (en algunos casos, comenzar), sino también le genera interrogantes a formas sedimentadas en las dinámicas institucionales, encarnadas por docentes, con sus heterogéneas trayectorias y en configuraciones político-institucionales determinadas.

Los docentes +ATR mostraron una revalorización del programa, destacando sus objetivos y las posibilidades que brindaba para que muchxs estudiantes que, por diversas razones, no pudieron continuar el cronosistema escolar atravesado por la pandemia del Covid-19. Allí podemos rescatar la frase “*preferimos que el chico este acá, hinchando las pelotas, que no haga nada, pero este acá*” para dar cuenta de una tensión identificada no tanto por nuestrxs entrevistadxs, sino por actores del cotidiano escolar: el programa como promotor del facilismo. Sin embargo, lxs ATR mostraron una comprensión por las condiciones materiales desiguales de sus estudiantes, entendiendo que más que una dicotomía (fácil/difícil) significaba una posibilidad de revincular a estudiantes que por más de un año no tuvieron a la escuela en sus marcos de referencia.

A su vez, la falta de contacto cara a cara durante el 2020 y parte del 2021, fue repuesta por una modalidad de intercambio personalizada, de trabajo y acercamientos pedagógicos que trastocan la construcción de las aulas de la escuela moderna. Allí también hubo una valoración positiva del programa y un deseo de continuidad en el futuro, pensando en nuevas configuraciones de la escuela secundaria que permitan ensayar otros tiempos, vínculos, intercambios que la pandemia dejó en evidencia. Queda como una deuda pendiente para la investigación, y que resulta imprescindible abordar, recuperar las voces y experiencias de lxs otrxs protagonista del programa, lxs jóvenes que fueron sujeto y objeto de esta política.

Creemos interesante continuar profundizando las implicancias institucionales que dicho programa conlleva, como lo trabajado anteriormente en relación a la coordinación entre los ATR y los docentes “regulares”, en esas tensiones entre

actores “viejxs” y “nuevxs”. No hubo allí unanimidad de experiencias, ya que si en la Escuela 1 nos relataron las dificultades para lograr acuerdos y modificar las trayectorias de lxs alumnxs, en la Escuela 2 no fue un tema relevante, ya que se logró trabajar en conjunto y sin muchas interferencias. Y cuando las tensiones llevaban a puntos muertos, se encontraron salidas “por arriba” a la situación, calificando en conjunto con lxs directorxs de sus respectivas escuelas (aunque estas situaciones no siempre fueron consultadas con lxs ATR).

Las instancias donde se crean los programas muchas veces no consideran las capacidades de potenciar o desinflar las políticas públicas educativas por parte de lxs diferentes actores. Sin embargo, en este caso, creemos que la apropiación y reformulación in situ generó las condiciones para un acompañamiento y hospitalidad hacia lxs jóvenes, después de casi dos años de reconfiguraciones profundas, alteraciones espacio-temporales y nuevas lógicas excepcionales en las que docentes, estudiantes y familias continuaron haciendo escuela.

Referencias bibliográficas

- Abramowski, A. (2010). *Maneras de querer. Los afectos docentes en las relaciones pedagógicas*. Paidós.
- Abrantes, P. (2021). La educación en tiempos virales: el caso de Portugal. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 14(1), 30-43. <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.14.1.18954>
- Alliaud, A. (2004). La experiencia escolar de maestros inexpertos. Biografías, trayectorias y práctica profesional. *Revista Iberoamericana De Educación*, 34(1), 1-11. <https://doi.org/10.35362/rie3412888>
- Anderete Schwal, M. (2021). Las desigualdades en la educación secundaria argentina durante la pandemia. *Márgenes Revista De Educación De La Universidad De Málaga*, 2(2), 42-56. <https://doi.org/10.24310/mqnmr.v2i2.11638>
- Asprella, G. (2013). La interpelación de lo cotidiano a las políticas educativas (políticas educativas, reformas y vida escolar cotidiana). En C. Tello (coord.) *Epistemologías de la política educativa. Posicionamientos, perspectivas y enfoques* (pp. 91-108). Mercado de Letras.
- Ball, S., Maguire, M. y Braun, A. (2012). *How schools do policy, policy enactments in secondary schools*. Routledge.
- Birgin, A., y Charovsky, M. M. (2021). Une politique argentine pour recréer le lien scolaire durant la pandémie. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, (88), 16-19. <http://journals.openedition.org/ries/11197>
- Cañete Estigarribia, D. L., Cáceres Rolín, E. D., Soto-Varela, R., y Gómez García, M. (2021). Educación a distancia en tiempo de pandemia en Paraguay. *EduTec. Revista Electrónica De Tecnología Educativa*, (76), 181-196. <https://doi.org/10.21556/edutec.2021.76.1889>
- Cardini, A., Bergamaschi, A., D'Alessandre, V., Torre, E. y Ollivier, A. (2020). *Educación en pandemia: entre el aislamiento y la distancia social*. CIPPEC.
- CEPAL-Orealc/Unesco (2020). *La educación en tiempo de la pandemia de covid-19*. Informe Covid-19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Unesco.
- Cervantes Rosas, C. M. y Alvites Huamaní, C. G. (2021). WhatsApp como recurso educativo y tecnológico en la educación. *Hamut'ay*, 8(2), 69-78. <http://dx.doi.org/10.21503/hamu.v8i2.2294>
- Consejo Federal de Educación (2020). Resolución N°369. Programa “ACOMPañAR: Puentes de igualdad”. Ministerio de Educación de la Nación, Argentina. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_369_if-2020-57964636-apn-sgcfeme.pdf
- Di Piero, E., y Miño Chappino, J. (2021). Pandemia, desigualdad, y educación en Argentina: un estudio de las propuestas a nivel subnacional. En S. Herrera, G. Gutiérrez Cham y J. Kemer (coord.) *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina* (pp. 321-347). Editorial Universidad de Guadalajara. <http://www.calas.lat/es/publicaciones/colecci%C3%B3n-calas-editorial-de-guadalajara/pandemia-y-crisis-el-covid-19-en-am%C3%A9rica>

Dirección General de Cultura y Educación- DGCyE (2020) Resolución Conjunta 1819. Programa “Acompañamiento a las trayectorias y la revinculación” (ATR). Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BdaEN1FD.html#:~:text=Establecer%20que%20la%20participaci%C3%B3n%20de,por%20el%20art%C3%ADculo%201%C2%B0.>

Dirección General de Cultura y Educación- DGCyE (2020). Circular técnica conjunta n° 1. El Registro Institucional de Trayectoria Educativa y la Intensificación de la Enseñanza. Recuperado de: <https://abc.gob.ar/secretarias/sites/default/files/2021-09/RITE.pdf>

Dirección General de Cultura y Educación- DGCyE (2020). Presentación del Programa Acompañamiento a las trayectorias y la revinculación. Recuperado de: <https://isfd19-bue.infed.edu.ar/sitio/wp-content/uploads/2020/10/Presentacio%CC%81n-ATR-F.pdf>

Dirección General de Cultura y Educación- DGCyE (2021). Comunicación conjunta n° 1. Presentación del Programa para la Intensificación de la Enseñanza “+ATR”. Recuperado de: <https://atr.abc.gob.ar/secundaria/secundaria-orientada/comunicacionn-1-21-secundaria/>

Dirección General de Cultura y Educación (2021) Resolución Conjunta 2905. Programa para la Intensificación de la enseñanza “+ATR”. Recuperado de: <https://atr.abc.gob.ar/documentos/resolucioonn2905-21/>

Dussel, I. y Fuentes Cardona, M. (2021). Los grupos de WhatsApp y la construcción de nuevas ciudadanía en las escuelas. *Educação & Sociedade*, (42), 1-18. <https://doi.org/10.1590/ES.251642>

Elías, R. (2020). La investigación y las políticas educativas en Paraguay en tiempos de pandemia. En N Gluz, C. M. Lima Rodrigues, y R. Elías (Coord.) *Estado y Derecho a la Educación en América Latina. Desafíos para la investigación educativa a partir de la pandemia* (88-98). CLACSO.

Faur, E. y Pereyra, F. (2020). La organización social y política del cuidado de niños y adultos mayores en Argentina. Un análisis de similitudes y variaciones. En K. Batthyány (coord.) *Miradas latinoamericanas a los cuidados* (pp. 339-360). CLACSO; Siglo XXI editores.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial; FLACSO Ecuador.

Glaser, B y Strauss, A (1967) El método de comparación constante de análisis cualitativo. En A. Glaser y A. Strauss, *The Discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Aldine Publishing Company. Traducción de Floreal Forni.

Gluz, N., Vecino, L., y Martínez del Sel, V. (2021). ¿Viejos Temas, Nuevos Lentes?: Pandemia, desigualdades y trabajo docente en el nivel secundario bonaerense. *Revista IRICE*, (40), 141-170. <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/revistairice/article/view/1451>

Hernández Méndez, G. (2019). La inserción de profesores noveles a la docencia. Experiencias de profesores universitarios. *Convergencias. Revista De educación*, 2(3). <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/convergencias/article/view/1767>

Kessler, G., y Benza, G. (2021). *La ¿nueva? Estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Siglo XXI editores.

Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.

Lins Ribeiro, G. (2020). Miedo global. *Plural. Antropologías Desde América Latina Y Del Caribe*, (5). <https://asociacionlatinoamericanadeantropologia.net/revistas/index.php/plural/article/view/130>

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé Editores.

Meo, A. I., y Dabenigno, V. (2021). Teletrabajo docente durante el confinamiento por COVID19 en Argentina. Condiciones materiales y perspectivas sobre la carga de trabajo, la responsabilidad social y la toma de decisiones. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 14(1), 103-127. <https://doi.org/10.7203/RASE.14.1.18221>

Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Nobile, M. (2011). Redefiniciones de la relación docente-alumno: una estrategia de personalización de los vínculos. En G. Tiramonti (dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 179-204). Homo Sapiens Ediciones.

- Puiggrós, A. (2020). Balance del estado de la educación, en época de pandemia en América Latina: el caso de Argentina. En I. Dussel, P. Ferrante y D. Pulfer (comps.) *Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera* (pp. 33-42). UNIPE: Editorial Universitaria.
- Ramonet, I. (6 de mayo de 2020) Coronavirus: La pandemia y el sistema-mundo. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/262989-coronavirus-la-pandemia-y-el-sistema-mundo>
- Romero, C., Krichesky, G. y Zacarías, N. (2021). "Escuelas WhatsApp y Escuelas Zoom" *Desigualdad y segregación educativa durante la pandemia COVID -19 en Argentina*. Documentos de Trabajo de la Escuela de Gobierno nro. 10. Universidad Torcuato di Tella. <https://bit.ly/2REorES>.
- Rovelli, L. (2018). Instrumentos para el análisis de las políticas educativas. En C. Suasnábar, L. Rovelli y E. Di Piero (coord.) *Análisis de política educativa: teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina* (pp. 37-53). EDULP.
- Secretaría de Evaluación e Información Educativa (2020). *Informe preliminar Encuesta a Hogares. Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informepreliminar_hogares.pdf
- Segura, R. (2009). La persistencia de la forma (y sus omisiones). Un estudio del espacio urbano de La Plata a través de sus ciudades análogas. *Cuadernos De antropología Social*, (30), 173-197. <https://doi.org/10.34096/cas.i30.2783>
- Southwell, M. (2020). Oficios terrestres, o del sostenimiento de la escolaridad entre virtualidad y territorio. En I. Dussel, P. Ferrante y D. Pulfer (comps.) *Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera* (pp. 163-174). UNIPE: Editorial Universitaria.
- Tenutto Soldevilla, M. A., Irigoyen, R. A. y Manzi, M. L. (2020). Reflexiones y desafíos de los docentes latinoamericanos en el contexto del aislamiento físico. En L. Beltramino (Comp.) *Aprendizajes y prácticas educativas en las actuales condiciones de época: COVID-19* (pp. 50-58). Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades.
- 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(17), 63-71. <https://www.redalyc.org/pdf/4030/403041701008.pdf>
- Tobeña, V., y Nobile, M. (2021). ¿Hacia dónde va el trabajo docente en secundaria? Análisis de su reconfiguración en dos políticas provinciales recientes. *Revista de Educación*, 0(22), 43-66. https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/4795.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Morata.

Fecha de recepción: 8-10-2022

Fecha de aceptación: 19-12-2022



Dificultades de los docentes noveles egresados de universidades y de escuelas normales. Un estudio con docentes de escuela primaria del estado de Tlaxcala, México

Difficulties of novice teachers graduated from universities and normal schools. A study with primary school teachers in the state of Tlaxcala, Mexico

HERNÁNDEZ, Felipe¹

Hernández, F. (2022). Dificultades de los docentes noveles egresados de universidades y de escuelas normales. Un estudio con docentes de escuela primaria del estado de Tlaxcala, México. *RELAPAE*, (17), pp. 52-66.

Resumen

Los primeros años de servicio docente son fundamentales en el proceso de hacerse maestro. La normatividad actual en México permite que profesionistas egresados de instituciones distintas a las escuelas normales puedan ingresar como profesores en educación básica. En este contexto se realizó una investigación con profesores noveles de educación primaria egresados tanto de universidades como de escuelas normales con el objetivo de identificar las dificultades que enfrentan en el desempeño de su función docente durante sus primeros años de servicio. El enfoque metodológico fue de corte cualitativo, con carácter exploratorio y descriptivo, empleando el método de análisis de contenido. La principal categoría de análisis fue la experiencia con el conocimiento formal en sus dimensiones técnico pedagógica y de gestión y organización escolar, las cuales incluyeron los ámbitos académico, didáctico, organizacional y social. La muestra estuvo constituida por docentes noveles que trabajan en escuelas públicas de educación primaria del estado de Tlaxcala, México. Los resultados señalan que tanto los docentes egresados de la universidad como los de la escuela normal muestran dificultades especialmente en el ámbito social, en la interacción con los otros actores educativos, directivos, docentes y padres de familia, pero también de que ambos tipos de profesionistas padecen problemáticas comunes respecto a la organización escolar, en tanto que son menores las dificultades que enfrentan en los ámbitos académico y didáctico. Sin embargo, son los docentes egresados de universidades quienes enfrentan más dificultades para el trabajo docente que los egresados de las escuelas normales durante esta etapa de iniciación.

Palabras Clave: Docente novel/ universidad/ escuela normal/ función docente.

Abstract

The first years of teaching service are fundamental in the process of becoming a teacher. The current regulations in Mexico allow professionals graduated from institutions other than normal schools to enter as teachers in basic education. In this context, a research was carried out with novice teachers of primary education graduated from both universities and normal schools with the aim of identifying the difficulties they face in the performance of their teaching function during their first years of service. The methodological approach was qualitative, exploratory and descriptive, using the content analysis method. The main category of analysis was experience with formal knowledge in its technical pedagogical dimensions and school management and organization, which included the academic, didactic, organizational and social fields. The sample was made up of novice teachers who work in public primary schools in the state of Tlaxcala, Mexico. The results indicate that both the teachers graduated from the university and those of the normal school show difficulties especially in the social field, in the interaction with the other educational actors, managers, teachers and parents, but also that both types of professionals suffer from common problems regarding school organization, while the difficulties they face in the academic and didactic fields are less. However, it is the teachers graduated from universities who face more difficulties for teaching work than the graduates of the normal schools during this stage of initiation.

¹ Universidad Autónoma de Tlaxcala, México/ luisfel96@hotmail.com

Keywords: Novice teacher/ university/ normal school/ teaching function.

Introducción

La formación docente es esencial para garantizar una educación de calidad. Su presencia en las reformas educativas refleja el reconocimiento al papel de los profesores para lograr los objetivos educacionales. Las últimas disposiciones en la normatividad educativa de México, si bien han modificado la naturaleza, concepción y dinámica del quehacer docente, han mantenido el interés por su formación, capacitación y actualización profesional.

La reforma educativa del 2019 reconoce al docente como un actor esencial para que las escuelas cumplan con la obligación de formar personas con las competencias que demanda la sociedad actual, también señala que los profesionistas que deseen ingresar como docentes en educación básica deberán contar con perfil pedagógico y con los conocimientos, aptitudes y competencias para el trabajo docente, y que dicho ingreso se realizaría mediante mecanismos de selección, públicos, transparentes, equitativos e imparciales, donde podrían participar todos los aspirantes en igualdad de condiciones y una vez dentro contarían con un sistema integral de formación (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019a).

Con esta disposición se “deja abierta la posibilidad a que otros académicos de áreas afines puedan ocupar una plaza, con lo que se quita a la escuela normal el monopolio de la formación de docentes destinados a la educación básica” (Canedo y Gutiérrez, 2016, p. 17). Lo anterior es de suma importancia porque las escuelas normales habían tenido la titularidad de la formación de docentes para la educación básica, sin embargo, al momento de incluir a la educación preescolar y secundaria como parte de este nivel educativo se tuvo que aceptar que profesionistas egresados de las universidades también pudieran participar (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], 2015).

Esta situación fue motivo de diversas inconformidades dado que permitía que profesionistas que no se habían preparado específicamente para la docencia pudieran ocupar las plazas de los profesores normalistas, pero también había generado la percepción de que otras profesiones invadían laboralmente la docencia y creaba una competencia desleal que la desprofesionalizaba (Bañuelos et al., 2017; Valbuena-Duarte et al., 2021). Un estudio realizado por Hernández y Carro (2016) mostraba que en la escuela primaria convergían por lo menos 15 perfiles profesionales distintos a la licenciatura de educación primaria. Esta situación no sorprende porque el INEE (2015) desde el ciclo escolar 2013-2014 reconocía la presencia de profesionistas egresados de escuelas no normalistas entre los profesores de educación básica.

Sin menoscabo de la importancia de los procedimientos para que profesionistas de distintos perfiles se puedan incorporar al servicio docente, lo más relevante para la sociedad es contar con profesores que tengan las competencias para desarrollar de manera adecuada su quehacer educativo. Esta responsabilidad corresponde a las escuelas formadoras de docentes, pero una vez que ingresan al servicio docente la autoridad educativa asume el compromiso de que los profesores cumplan con los criterios de calidad por lo que deberá establecer los mecanismos necesarios para consolidar su desarrollo profesional (DOF, 2019b).

Una vez que el profesionista se incorpora al servicio docente, comienza una de las etapas más importantes en el proceso de aprender el oficio de ser maestro. Esta etapa de iniciación define gran parte de las características que posteriormente asumirá como profesor, constituye un puente entre lo aprendido en la escuela y lo que va aprendiendo en el trabajo docente que, sin embargo, le genera múltiples tensiones y contradicciones, al enfrentarse a contextos y circunstancias desconocidas que le demandan un aprendizaje intenso, tiempo durante el cual, además de enseñar, va aprendiendo también a enseñar (Cañón, 2012; Cisternas, 2016).

Durante esta etapa resulta indispensable el acompañamiento de un tutor, de un profesionista con experiencia que le ayude a resolver dudas e inquietudes, que le apoye y guíe en estos primeros años de servicio. La Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros señala que a los docentes de nuevo ingreso el Estado les ofrecerá un tutor para que los acompañe por lo menos durante dos ciclos escolares a fin de que puedan fortalecer sus capacidades, conocimientos y competencias (DOF, 2019c).

Esta necesidad la corroboran Canedo y Gutiérrez (2016) quienes resaltaban que algunos profesores egresados de escuelas normales durante su primer año de servicio contaron con un maestro-tutor, que les dio apoyo, asesoría y confianza, los orientaron, revisaron su planeación e incluso les gestionaron apoyos externos y mantuvieron una comunicación constante; hubo otros, sin embargo, que nominalmente tuvieron tutor, pero que en los hechos no contaron con el apoyo esperado, posiblemente por una saturación de trabajo o porque desconocían sus funciones, ya que en lugar de orientarlos les cuestionaban y presionaban sobre lo que se esperaba de ellos; también hubo quienes nunca tuvieron tutor, a pesar de haberlo solicitado a sus autoridades educativas quedándose sin esta valiosa asesoría.

En estas afirmaciones se destaca la relevancia del acompañamiento en los primeros años para fortalecer el desarrollo profesional. Lo cierto es que los docentes de nuevo ingreso no han tenido de manera debida este acompañamiento. Durante el ciclo 2015-2016, el 34.1% de los docentes no contaban con un tutor asignado, mientras que quienes si lo tenían (65.9%), solo el 55.4% había tenido realmente este acompañamiento (INEE, 2018). Estos datos muestran que un elevado número de docentes de reciente ingreso ha carecido de la orientación o asesoría pedagógica durante esta etapa, carencia que han subsanado con el apoyo informal por parte de sus directores y compañeros de mayor experiencia quienes les facilitan materiales educativos y les ayudan en el llenado de formatos, y también por sus excompañeros de la licenciatura con quienes de manera solidaria se comparten experiencias y vivencias (Canedo y Gutiérrez, 2016).

En este contexto de docentes de educación primaria con distinto perfil profesional que prácticamente se inician en la docencia sin el acompañamiento de un tutor-experto, se realizó una investigación basada en las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las dificultades que enfrentan en su período de iniciación? ¿Tienen las mismas dificultades los egresados de las escuelas normales como los de las universidades en las distintas dimensiones que implica la función docente?

El objetivo del estudio fue identificar las dificultades que enfrentan los egresados de universidades y los de las escuelas normales en el desempeño de su función docente durante sus primeros años de servicio como profesores de educación primaria. El estudio parte de la premisa de que los egresados de las escuelas normales tendrán menos dificultades en su inserción laboral ya que su formación fue para trabajar precisamente en este nivel educativo.

Los avatares en la iniciación docente

La formación docente ocurre especialmente en dos momentos, antes de la incorporación al servicio educativo -formación inicial- o durante su ejercicio -formación continua- estos dos procesos son fundamentales para el desarrollo profesional, son complementarios y deben tener coherencia y correspondencia para garantizar la idoneidad y capacidad de los profesores (Vaillant y Manso, 2012; INEE, 2015).

Sin embargo, hay una etapa intermedia entre estos dos momentos, una etapa que esta entre la formación inicial que se desarrolla en los claustros universitarios y los introduce a las ciencias de la educación y la formación permanente que reciben una vez que están plenamente incorporados al trabajo docente, esta etapa intermedia se refiere a la formación que ocurre durante la iniciación a la docencia, es decir, la formación que acontece en los primeros años de servicio cuando el profesionista se incorpora a la docencia y empieza a configurar su propio perfil e identidad profesional (González y Fernández, 2015).

La formación docente, aun cuando suceda en etapas y momentos distintos, es un proceso continuo que contribuye a la adquisición, estructuración y reestructuración de conocimientos con el fin de que los docentes adquieran las competencias necesarias para el desempeño de la función docente (Cañón, 2012; Aramburuzabala et al., 2013; Canedo y Gutiérrez, 2016; DOF, 2019b). Estas competencias incluyen el conocimiento de la materia que imparten, pero también el dominio de los procesos de planeación, enseñanza, aprendizaje, evaluación e investigación (Camacho, 2010).

Si bien el docente debe adquirir este conjunto de competencias durante la formación inicial, la realidad parece contradecir esta aspiración porque la formación docente, así como la adquisición de las competencias necesarias para la práctica pedagógica, parece que se concreta durante la experiencia profesional, así lo sostiene Torres (2004), “la práctica pedagógica es el espacio más importante, permanente y efectivo de formación docente, como lo advierten los propios docentes” (p. 13). Y también Carro et al., (2016), “la formación docente inicia durante sus estudios profesionales, pero el enriquecimiento –y en algunos casos el verdadero aprendizaje- ocurre en el desarrollo de la función docente” (p. 26).

En estas afirmaciones subyace el reconocimiento de que las competencias requeridas para la práctica docente se adquieren en las aulas universitarias, pero, una vez que se incorporan al trabajo docente, el aprendizaje se afirma durante el ejercicio profesional, de tal modo que dependiendo de la naturaleza, acompañamiento y satisfacción que tenga el profesor durante su iniciación serán también las características que podrá tener su quehacer docente a lo largo de su vida profesional.

Las etapas que tiene la profesión docente tomando en cuenta los años de servicio se pueden clasificar en inicial, consolidado, maduro y de salida (Díaz-Barriga, 2016), de las cuales el período de iniciación que va desde que inician hasta los cinco años es fundamental para la formación docente porque es cuando surgen dudas e inseguridades, generando tensiones y aprendizajes intensivos, es el momento en que se forman y consolidan la mayoría de los

conocimientos que el docente va a utilizar durante su vida profesional, pero también cuando enfrenta un proceso de cambio y reorganización de lo aprendido durante su formación inicial (Vaillant y Marcelo, 2001; Cañón, 2012).

En la manera en que las autoridades educativas atienden esta etapa se identifican cuatro modelos: el modelo “nada o húndete”, el “de compañerismo”, el “de adquisición de competencias necesarias” y el formalizado de “mentor-protegido” (Meza, 2017). En el primero el docente carece de apoyo de sus pares, no interacciona con ninguno, se piensa que el desarrollo profesional solo le compete a él, se parte del supuesto de que la formación inicial le ha provisto de las competencias suficientes para su desempeño. El segundo supone una relación de apoyo informal que el docente tiene de sus pares de mayor experiencia quienes por iniciativa propia le ayudan en algunos asuntos específicos, esta relación ocurre sobre todo si comparten intereses o responsabilidades similares. En el tercero existe una intención específica de formación, sea por normativa institucional o indicación de la autoridad, un profesor experimentado de manera formal y jerárquica orienta al principiante en las destrezas que le aseguren un desempeño docente eficiente, este modelo rompe con la idea del aprendizaje y trabajo individual y se acerca al trabajo colaborativo. El último modelo implica la existencia de una relación formal entre el docente novel y un profesor experto en la docencia con la capacidad de orientarlo en los procesos de aprendizaje profesional, su relación es bidireccional porque a la vez que enseñan también aprenden.

Estos modelos destacan la existencia de una relación, algunas veces estrecha y otras lejana, entre el docente novato y el experto, resaltando que el acompañamiento, asesoría o tutoría se basa en las interacciones entre los actores educativos o con otros agentes sociales. Esta relación asegura el aprendizaje de saberes básicos para la docencia, saber para enseñar, saber enseñar o comunicar, saber aprender, saber trabajar con y construir con y saber escuchar e innovar (Meza, 2017).

En esta interacción que conlleva a la formación del docente novel intervienen tres elementos esenciales: su experiencia personal o modo de vida que le ha permitido formarse una concepción general del mundo; su experiencia escolar como estudiante que ha contribuido a la formación de su propio concepto del maestro y la enseñanza y; su experiencia con el conocimiento formal que se refiere a los conocimientos que se forman de la experiencia continua y se validan en la reflexión constante, directa o indirecta, con los especialistas (López, 2006).

En la etapa de iniciación docente concurren, por un lado, la aspiración a ser reconocido, aceptado por sus iguales y sentirse integrado al mundo profesional y, por otro, fuertes tensiones emocionales que pueden generar sentimientos de inseguridad y falta de confianza (Castelló y Mayoral, 2005). Los problemas más comunes que se presentan en esta etapa son la falta de apoyo emocional, los sentimientos de soledad, una falsa colegialidad para integrarse con el núcleo escolar, el aprendizaje de la burocracia escolar, la adquisición de hábitos profesionales, la vinculación con los padres de familia, las dificultades didácticas, la asignación del grupo escolar, el control del aula y el compromiso con la escuela (Barba, 2011), los cuales se traducen en necesidades físico-emocionales, socio-psicológicas y personal-intelectuales, menciona Gold (como se citó en Vaillant y Marcelo, 2001).

Las preocupaciones y dificultades que vive el profesor de reciente ingreso representan un choque con la realidad y pueden corresponder a un nivel macro, es decir, a problemas relacionados con la organización escolar, con la escuela en su conjunto, o a un nivel micro que se refiere a lo que ocurre al interior del aula, por ejemplo, a la selección de contenidos, materiales, organización de la clase y mecanismos de evaluación, entre otros (Cisternas, 2016).

Cañón (2012) denomina las dificultades en académicas, didácticas, organizacionales, sociales, material-tecnológicas y de educación especial, clasificación que permite analizar la preparación que han adquirido durante su formación inicial para enfrentar la problemática del trabajo docente cotidiano e identificar las situaciones en las que debido a una nula o escasa formación le han provocado alguna dificultad en su desempeño docente.

Las situaciones *académicas* se refieren a la motivación de la clase, al empleo de diversos mecanismos de evaluación, así como las causas que facilitan o limitan los aprendizajes, la capacidad para determinar el nivel de aprendizaje, pero también al dominio de las materias que debe impartir; las *didácticas* se refieren a las condiciones para generar un clima favorable para los aprendizajes, la participación de la clase, la selección de contenidos y su adaptación a las características del grupo y de cada alumno; las *organizacionales* se refieren a la disciplina y organización del trabajo en el aula, la atención a los problemas de y con alumnos, la sobrecarga de trabajo, el involucramiento en la toma de decisiones de la escuela y la organización de su tiempo para la preparación de la clase y la realización del trabajo administrativo; las *sociales* implican la relación con los padres de familia, con los demás profesores y con los directivos, pero también al conocimiento de la satisfacción de los alumnos con la enseñanza y la creación de un ambiente basado en relaciones de respeto con los alumnos, la *material-tecnológica* trata sobre el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el aula, la selección de los materiales propios para el desarrollo de la materia y el dominio de diferentes métodos de enseñanza; finalmente las situaciones de *educación especial* se refieren a considerar las

diferencias y necesidades especiales de los alumnos para darles un trato diferenciado e individualizado adaptando los métodos de enseñanza conforme a las diferencias individuales.

Cisternas (2016), por su parte, desglosa las dificultades de los docentes en tres momentos: primero en la preparación de su clases, el diseño de estrategias de enseñanza conforme al marco curricular, a las exigencias institucionales y las necesidades de los estudiantes; segundo, el desarrollo de estrategias de enseñanza que despierten el compromiso de los estudiantes con ellos mismos, involucrando a todos los aspectos relacionados con la enseñanza y el aprendizaje, y generando oportunidades de aprendizaje y desarrollo, y; tres, se refiere a las dilemas sobre los mecanismos de evaluación, sobre todo para monitorear el proceso de apropiación de los contenidos y la retroalimentación tanto de sus avances como de las estrategias pedagógicas utilizadas. Ante el cúmulo de dificultades que enfrentan en esta etapa los docentes pueden llegar a pensar que no fueron preparados debidamente en su formación inicial.

Ruta metodológica del estudio

El enfoque metodológico de esta investigación fue de corte cualitativo, las indagaciones se realizaron en un sentido de exploración para tener una imagen general del objeto de estudio (Hueso y Cascant, 2012); se empleó el análisis de contenido (Fernández, 2002) como método y el cuestionario como instrumento para identificar rasgos específicos de su experiencia docente.

Se diseñó una matriz (Tabla 1) donde se indican las categorías, dimensiones y ámbitos de análisis. La categoría de análisis fue la experiencia con el conocimiento formal, la cual de acuerdo con López (2006) es uno de los elementos decisivos en el desarrollo de los conocimientos y creencias sobre la docencia; las dimensiones y ámbitos se establecieron con base en Cañón (2012) y Cisternas (2016), quienes sostienen que los aspectos de carácter académico, didáctico, organizativo y social pueden hacer evidentes las dificultades que enfrentan los docentes en sus primeros años de servicio.

Tabla 1. Categorías, dimensiones e indicadores de análisis

Categoría	Dimensiones	Ámbitos
Experiencia con el conocimiento formal	Técnico pedagógica	Académico
		Didáctico
	Gestión y organización escolar	Organizacional
		Social

Fuente: elaboración propia basada en López (2006), Cañón (2012) y Cisternas (2016).

El instrumento empleado para la recolección de la información fue el cuestionario y consta de dos partes, la primera se denominó *perfil sociodemográfico* integrado por preguntas abiertas y de opción múltiple donde se recopila información personal, laboral y profesional. Este apartado se utilizó para caracterizar a los docentes participantes y verificar el cumplimiento de los criterios de inclusión. La segunda parte denominada *perfil profesional*, aborda la categoría experiencia con el conocimiento formal, consta de 28 ítems en escala de Likert distribuidos en dos áreas, cada una con sus respectivos ámbitos y constituye la parte esencial del estudio.

La muestra poblacional fue por conveniencia (Otzen y Manterola, 2017), estuvo integrada por 56 docentes de reciente ingreso a quienes se les solicitó expresaran su aceptación para participar en esta investigación, el número final fue de 50 docentes, se excluyeron a quienes habían participado en la etapa de piloteo. Los criterios de inclusión fueron ser profesores de reciente ingreso al servicio docente, que tuvieran máximo 5 años de experiencia docente frente a grupo y que laboraran en escuelas públicas de educación primaria del estado de Tlaxcala.

En el diseño y aplicación del cuestionario se utilizó el formulario de Google Forms, el cual se envió a los docentes participantes y que formaban parte del grupo de WhatsApp que fue creado en el proceso de ingreso al servicio educativo en el año 2018.

Perfil sociodemográfico de los participantes

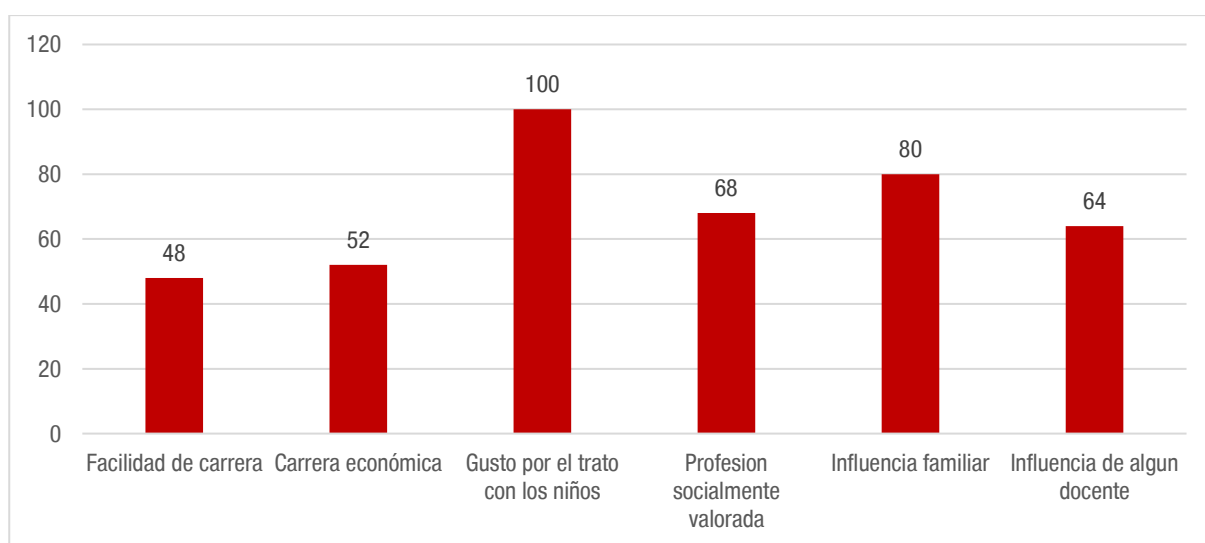
En cuanto al perfil sociodemográfico, se identificó que el 80% fueron mujeres y 20% hombres; el 68% tiene entre 26 y 30 años de edad, un 20% está entre 21 y 25 años y con un 12% están los mayores de 30 años; respecto a su condición laboral, la mayoría (92%) cuenta con una plaza definitiva o de base y solo el 8% labora bajo la modalidad de interinato o de contrato con temporalidad limitada; el 52% está adscrito a una escuela rural y el 48% a una escuela urbana. Este aspecto resalta que casi la totalidad de los docentes cuentan con seguridad laboral, lo cual indica que su incorporación a la docencia es prácticamente permanente y por tanto de dedicación plena.

Todos los participantes son docentes noveles: el 28% tiene tres años como docentes, el 24% tiene dos años, el 20% tiene cuatro años, lo mismo que los de cinco años, en el restante 8% están los que tienen un año de servicio. En cuanto a su escolaridad, la mayoría de los docentes (90%) cuenta con licenciatura como nivel máximo de estudios, del porcentaje restante, el 6% cuenta con maestría y el 4% tiene alguna especialidad. Esto se deba probablemente a la edad y al año en que concluyeron sus estudios, aunque también puede reflejar la necesidad que tienen para apoyar la economía familiar y posponer la continuación de sus estudios, dado que expresaron su interés para más adelante cursar estudios de posgrado.

La institución donde cursaron su formación inicial fue para el 52% la escuela normal (licenciatura en educación primaria) y el restante 48 % en la universidad (40% la licenciatura en ciencias de la educación, 6% la licenciatura en pedagogía y el 2% la licenciatura en comunicación e innovación educativa). Sus estudios los realizaron principalmente en instituciones locales: el 52% lo hizo en la Escuela Normal Urbana Federal de Tlaxcala, ubicada en la capital del estado, una de las de mayor antigüedad en la formación de maestros de educación primaria, el 42% egresó de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, que también cuenta con una amplia trayectoria en la formación docente, el 6% restante se formó en otras instituciones de educación superior.

En este apartado se incluyó una pregunta para identificar las razones por las que eligieron la docencia como profesión (Figura 1). Los datos refieren que la mayoría la eligió por el gusto que tienen en el trato con los niños, aunque también señalan la influencia que tuvo en su decisión algún familiar o docente; sobresale que una parte importante considere la docencia como una profesión socialmente reconocida, pero también que alrededor de la mitad señale que su elección fue porque consideran que es una carrera fácil o económica. De lo anterior se puede deducir que tienen buena disposición para el trabajo docente, lo valoran positivamente y se han incorporado por vocación a esta profesión, independientemente de las influencias que recibieron para la elección de su carrera.

Figura 1. Motivos de elección de carrera profesional



Fuente: Elaboración propia.

Resultados, análisis y discusión

La experiencia con el conocimiento formal

En este apartado se hace un análisis de las dificultades que enfrentan en su trabajo cotidiano tanto los docentes egresados de una escuela normal como los de una universidad; se inicia con la dimensión técnico-pedagógica que incluye los ámbitos académico y didáctico, y luego la dimensión gestión y organización escolar que abarca los ámbitos organizacional y social. Las respuestas se agruparon en dos bloques *Nada-poco* y *Suficiente-mucho*, considerando que la primera tiende más a la negación o ausencia de la condición que se indaga se valora como de *menor habilitación*, la segunda se valora como de *mayor habilitación*, entendiendo que afirma la presencia de dicha condición. En el texto se utilizan indistintamente los términos habilitación, competencia o dominio para referirse a esta valoración.

Área técnico-pedagógica

Ámbito académico.

Este ámbito contempla aspectos sustantivos de la función docente como la planeación, motivación, evaluación, el dominio de los contenidos de enseñanza, la elaboración de proyectos educativos y la detección y atención a estudiantes con capacidades diferentes (Figura 2).

Los docentes egresados de la escuela normal consideran que su formación inicial les proporcionó una mayor habilitación para planear el proceso de enseñanza – aprendizaje, motivar a los alumnos en clase, determinar su nivel de aprendizaje y emplear diversas formas para evaluarlos; en contraparte los egresados de universidades expresaron que tienen una mayor habilitación para emplear diversas formas de evaluar a los alumnos, determinar su nivel de aprendizaje y trabajar atendiendo sus diferencias individuales; pero por otro lado, solo la mitad de ambos tipos de docentes coinciden en que cuentan con los conocimientos necesarios de las materias que deben impartir en educación primaria. Este dato es significativo porque pareciera que la formación inicial da por hecho que los estudiantes poseen los conocimientos de las asignaturas que se imparten en este nivel educativo y se abocan a la formación pedagógica, técnica o de otra naturaleza.

Esta problemática resulta relevante porque puede generar sentimientos de inseguridad y falta de confianza y afectar la aspiración de todo docente novel de ser reconocido y aceptado por sus iguales, como menciona Castelló y Mayoral (2005), y refleja consecuentemente necesidades de tipo físico-emocional (Vaillant y Marcelo, 2001).

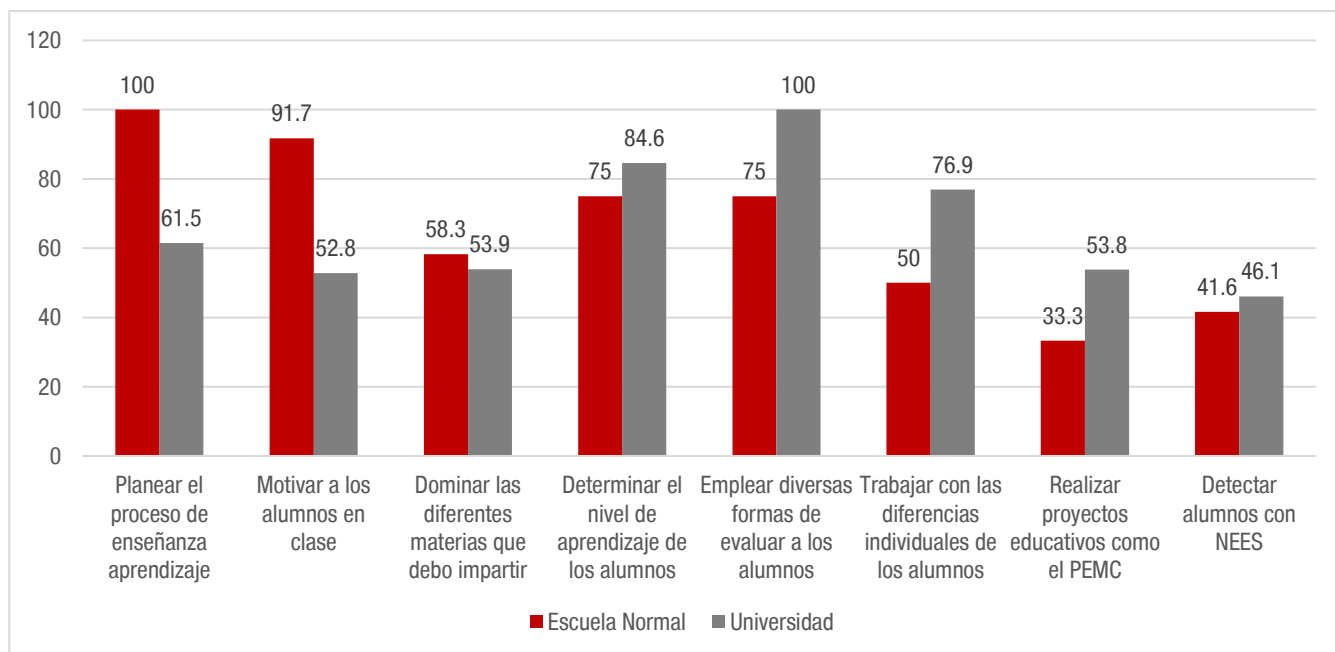
Otro dato sobresaliente en este ámbito es que en menor medida los docentes egresados de la escuela normal resalten la habilitación que les proporcionó su formación inicial para trabajar atendiendo las diferencias individuales de los alumnos, incluso disminuye aún más quienes consideran que tienen las competencias necesarias para detectar a alumnos con necesidades educativas especiales (NEES) y elaborar proyectos educativos como el Programa Escolar para la Mejora Continua (PEMC). En el caso de los egresados de universidades, si bien es arriba del 50% quienes consideran que cuentan con la habilitación suficiente para la planeación del proceso de enseñanza aprendizaje, realizar proyectos educativos como el PEMC y motivar a los alumnos en clase, son menos de la mitad todavía quienes sostienen que tienen las competencias necesarias para detectar alumnos con NEES. En estos datos se observa que la formación docente ha sido para el trabajo generalizado en el grupo escolar, sin considerar la atención diferenciada que cada alumno puede necesitar.

Si bien este análisis muestra los aspectos académicos donde los docentes de primaria tienen un mayor dominio, al mismo tiempo deja claro qué aspectos de su formación inicial fueron poco atendidos. En el caso de los egresados de la escuela normal sobresale la debilidad para realizar proyectos educativos y para ambos docentes la baja habilitación para detectar alumnos con NEES. En ambos casos es evidente que los problemas más comunes que enfrentan son del nivel micro, como menciona Cisternas (2016), los cuales aluden a las dificultades que ocurren al interior del aula y se traducen en necesidades de tipo personal-intelectual (Vaillant y Marcelo, 2001).

En suma, en esta dimensión se observa que los docentes egresados de la escuela normal consideran que han recibido una mejor formación para el trabajo directo con los estudiantes de la escuela primaria en cuanto a planeación, motivación, evaluación y elaboración de diagnósticos para determinar el nivel de aprendizaje de los alumnos, mientras que los egresados de la universidad valoran tener mejores competencias para realizar evaluaciones, diagnósticos de los aprendizajes y trabajar con las diferencias individuales de los alumnos, es decir para hacer frente a los aspectos

adyacentes al trabajo docente. Un área de oportunidad formativa para la docencia de este nivel es la formación para la educación inclusiva y la elaboración de proyectos educativos para atender necesidades específicas de los estudiantes.

Figura 2. Mayor habilitación en el ámbito académico



Fuente: Elaboración propia.

Ámbito didáctico.

Este ámbito contempla aspectos instrumentales y herramientas para el trabajo docente, tales como la elaboración y uso de material didáctico y de apoyo para la práctica docente, el uso de los libros de texto y los programas de estudio, la aplicación de diversos métodos de enseñanza, el uso de las TIC's en la enseñanza y el fomento a la participación de los alumnos en clase (Figura 3).

En este ámbito sobresalen los docentes egresados de la escuela normal quienes cuentan con una mayor habilitación en los aspectos didácticos incluidos en este estudio en comparación con los docentes egresados de la universidad, resalta particularmente su dominio para seleccionar los materiales adecuados para el desarrollo de su práctica, la preparación de materiales didácticos y el uso de estrategias para favorecer la participación de los alumnos en las actividades de clase; mientras que los egresados de la universidad reflejan una buena habilitación para favorecer la participación de los alumnos en las actividades de clase, así como en la aplicación eficaz de diferentes métodos de enseñanza y en el empleo de las TIC's en la práctica docente.

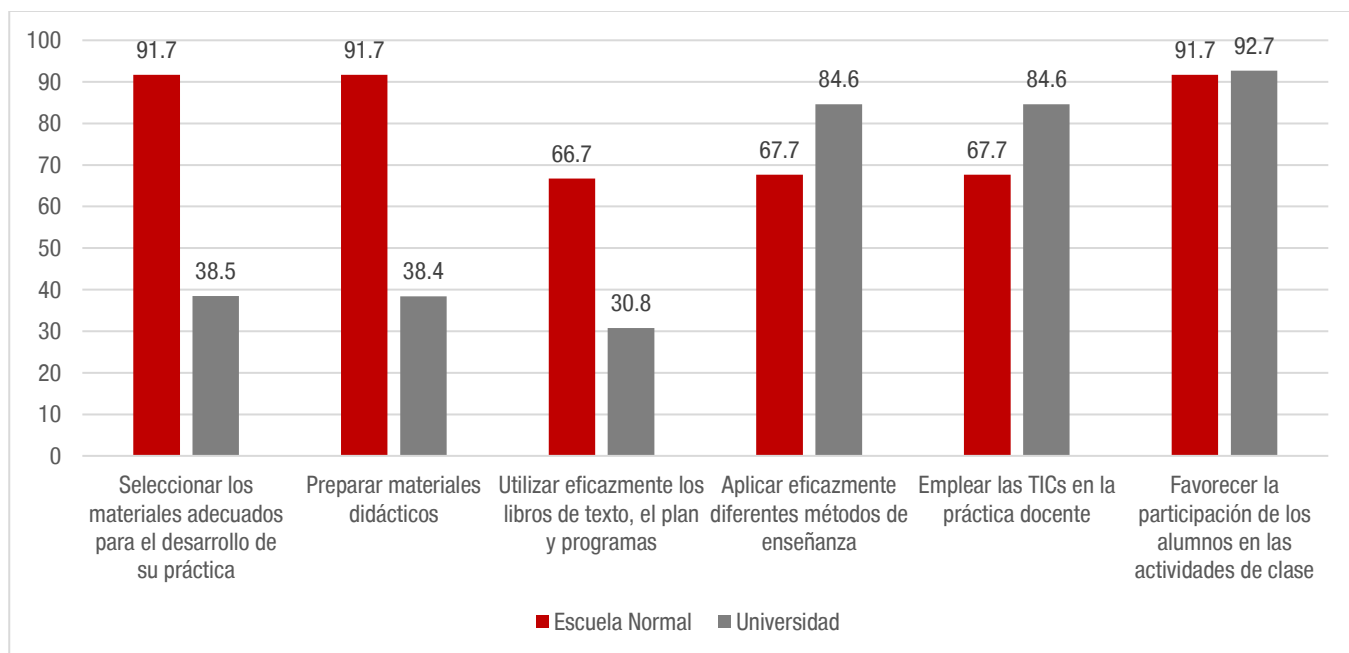
Por otro lado, dos terceras partes de los egresados de la escuela normal señalan como favorable su habilitación para utilizar eficazmente los libros de texto, el Plan y Programa de estudios, del mismo modo que la aplicación eficaz de diferentes métodos de enseñanza y el empleo de las TIC's en la práctica docente. En el caso de los egresados de la universidad disminuye notablemente el número de docentes que cuentan con el dominio suficiente para la realización de actividades específicas del trabajo docente como seleccionar los materiales adecuados para el desarrollo de su práctica, preparar materiales didácticos y utilizar eficazmente los libros de texto, el Plan y Programa de estudios.

Lo anterior se explica porque los docentes normalistas durante toda su formación están relacionados con el trabajo de la escuela primaria, así como con los materiales que la SEP ha diseñado para este nivel educativo, tanto en lo teórico como en lo práctico. Es decir, su formación es precisamente para el trabajo docente en educación primaria, mientras que en los docentes egresados de la universidad su formación inicial los prepara para el trabajo docente en general y no para un nivel educativo en particular.

En este aspecto sobresalen para ambos tipos de docentes las dificultades relacionadas con el segundo momento del proceso de enseñanza que menciona Cisternas (2016), el cual se refiere a problemas en el desarrollo de estrategias de enseñanza que despierten el compromiso de los alumnos con su aprendizaje, involucren todos los aspectos relacionados con la enseñanza y el aprendizaje y generen oportunidades de aprendizaje.

Aunque en el caso de los docentes egresados de universidades se enfatizan también las dificultades del primer momento (Cisternas, 2016) dado que muestran problemas para la preparación de sus clases, la proyección de estrategias de enseñanza conforme a las exigencias institucionales y las necesidades de los estudiantes. En este sentido es conveniente el diseño de acciones formativas para introducirlos en la naturaleza y características del trabajo en educación primaria en los aspectos didácticos que demuestran un bajo dominio.

Figura 3. Mayor habilitación en el ámbito didáctico



Fuente: Elaboración propia.

Área de gestión y organización escolar

Ámbito organizacional.

Este ámbito contempla aspectos relacionados con la organización escolar, tanto del salón de clases como de la escuela misma, así como la distribución de los tiempos escolares y extraescolares, la planeación, gestión y realización de actividades administrativas inherentes al trabajo docente (Figura 4).

En principio cabe resaltar que, tanto los egresados de la escuela normal como de la universidad, en este ámbito muestran una menor habilitación en relación con los ámbitos anteriormente descritos; sobresale en ambos una mayor habilitación para la organización del trabajo en el salón de clases y en menor medida, en el caso de los egresados de la escuela normal, el buen dominio de las competencias para mantener la disciplina en el aula, mientras que para los egresados de la universidades es la capacidad para afrontar problemas con alumnos en concreto.

Un dato significativo en los docentes normalistas es que solamente el 50% de ellos señalen que están bien habilitados con las competencias para la organización del tiempo extraescolar en que planean el trabajo en el aula, en el conocimiento del funcionamiento, organización, usos y costumbres de la escuela pública y para canalizar a los alumnos a diferentes áreas de apoyo. En estos mismos aspectos es visible que menos de una tercera parte de los egresados de la universidad considere que cuentan con la debida habilitación para la realización de su trabajo docente; a lo anterior se suma la competencia para mantener la disciplina en el aula, donde solo el 30% de estos docentes señale que cuentan

con un buen dominio. Lo anterior muestra que el docente trabaja inicialmente en este ámbito a partir de su experiencia personal y su experiencia escolar como estudiante (López, 2006).

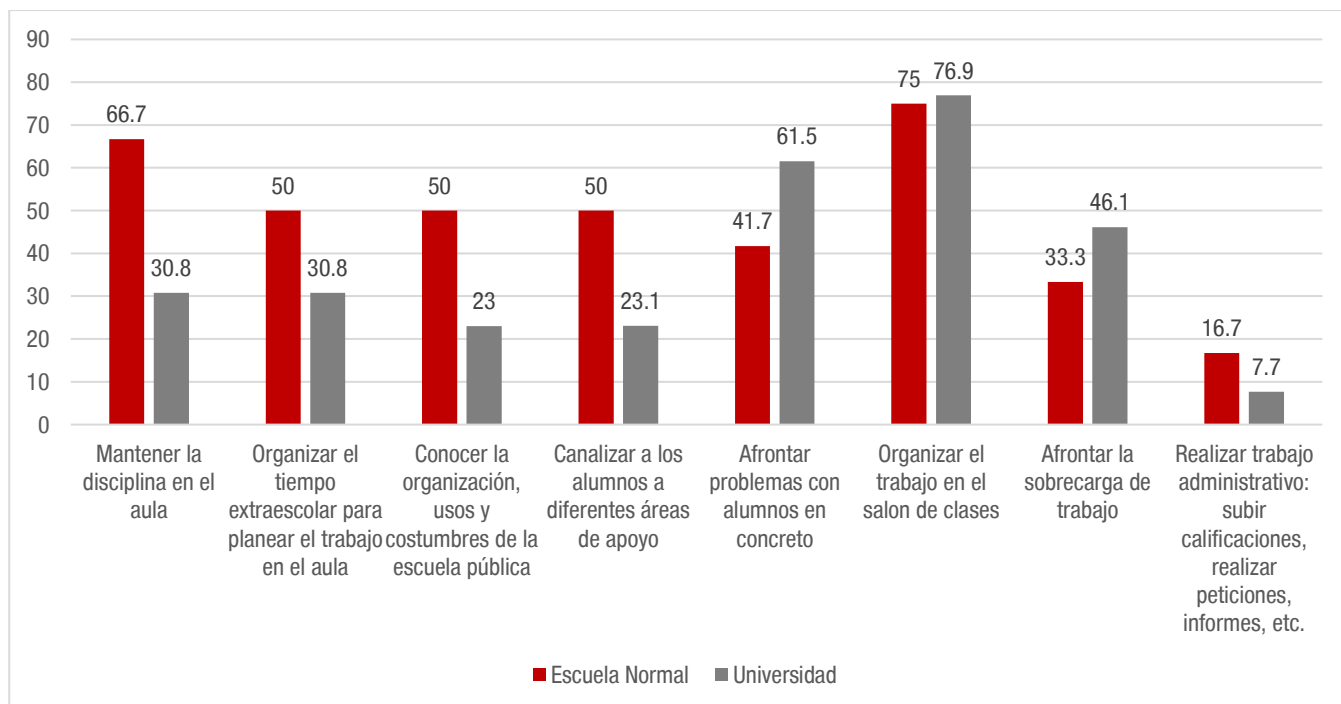
Por otro lado, en el caso de los egresados de la escuela normal, solo alrededor de una tercera parte señala que cuentan con una buena habilitación para afrontar problemas con alumnos en concreto y la sobrecarga de trabajo que implica el trabajo docente, en este último aspecto casi el 50% de los docentes egresados de la universidad considera que su formación inicial si les proporcionó la habilitación suficiente.

Una coincidencia notable en ambos tipos de docentes es la baja habilitación que tienen para realizar el trabajo administrativo que implica la docencia como subir calificaciones, realizar peticiones, elaborar informes, entre otros, esto significa que la formación inicial de la escuela normal y de la universidad enfatiza los aspectos teóricos y prácticos de los procesos de enseñanza y el aprendizaje, pero hace caso omiso de otros aspectos inherentes a la naturaleza de la función docente por lo que solamente en el ejercicio docente los van aprendiendo.

En suma, en este ámbito se observa que los docentes egresados de las escuelas normales cuentan con una mejor habilitación para los aspectos organizacionales que implica el trabajo docente, tanto los que requieren para el trabajo en el salón de clases como en la dinámica interna de la escuela; sin embargo, ambos casos coinciden en el desconocimiento del trabajo administrativo que como docentes deben llevar a cabo, pero también en el buena habilitación que tienen para organizar el trabajo docente dentro del salón de clases. La diferencia que se observa tal vez se deba a que los profesores normalistas durante su formación inicial se involucran mediante las prácticas educativas en la dinámica escolar situación que no tienen los docentes egresados de universidades.

Las dificultades que tienen los docentes en este ámbito se refieren a problemas relacionados con el conjunto de la institución, al aprendizaje de la tramitología o burocracia escolar, la adquisición de hábitos profesionales y a los compromisos con la escuela (Barba, 2011), es decir, a una problemática de nivel macro (Cisternas, 2016).

Figura 4. Mayor habilitación en el ámbito organizacional

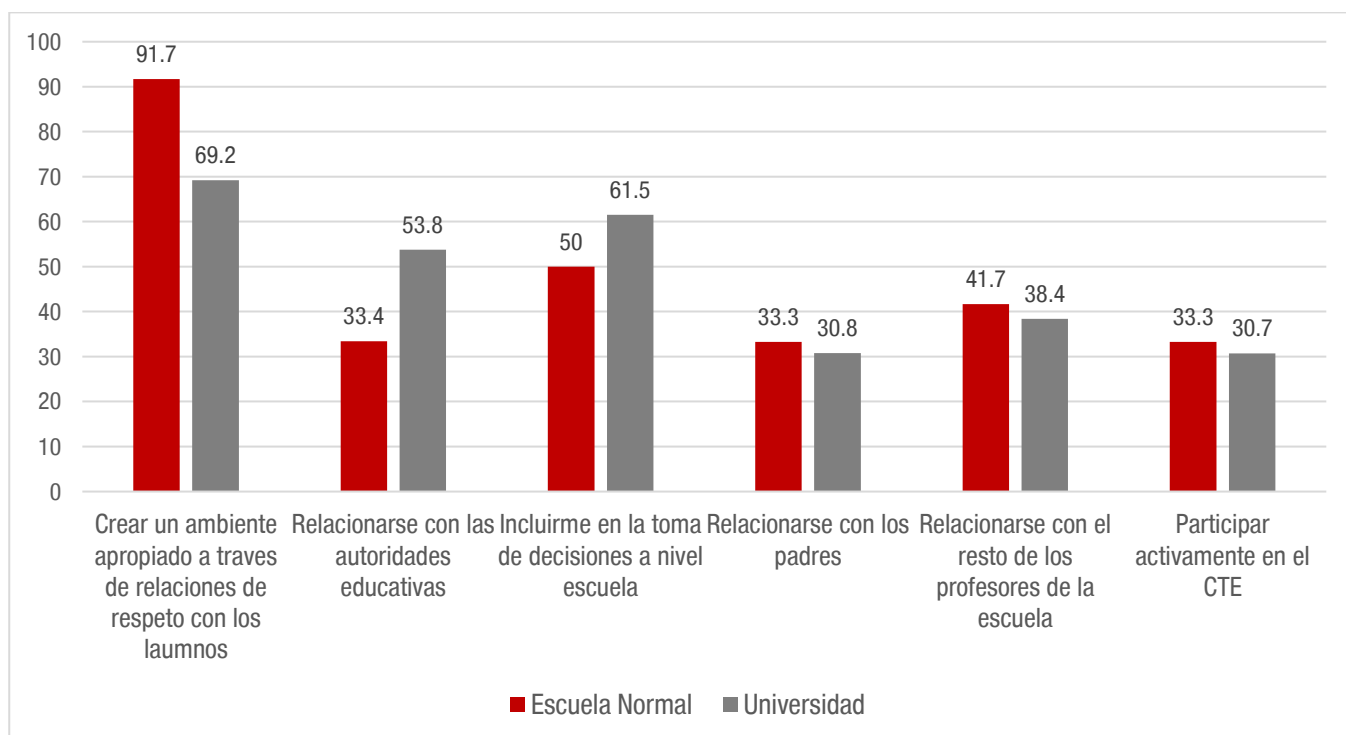


Fuente: Elaboración propia.

Ámbito social.

Este ámbito contempla habilidades sociales que el trabajo escolar demanda a los diversos actores educativos, se refiere especialmente a la interacción del docente con los estudiantes, con otros profesores, con las autoridades escolares y con los padres de familia (Figura 5).

Figura 5. Mayor habilitación en el ámbito social



Fuente: Elaboración propia.

De los cuatro ámbitos considerados en este estudio, se observa que el ámbito social es donde los docentes egresados tanto de la escuela normal como de la universidad muestran los porcentajes más bajos, esto significa que la formación inicial adolece de estrategias, contenidos o propósitos para desarrollar las habilidades relacionales de los estudiantes. Este aspecto es fundamental para el trabajo docente dado que el proceso educativo es esencialmente una acción colectiva donde las interacciones entre la comunidad escolar son esenciales para el logro de sus objetivos.

Sobresale en ambos casos la buena habilitación para crear un ambiente apropiado a través de relaciones de respeto con los alumnos; casi la totalidad de los docentes egresados de la escuela normal sostienen esta idea, mientras que en el caso de los egresados de la universidad solo dos terceras partes coinciden en el mismo sentido; en estos últimos sobresale casi con un porcentaje similar la buena habilitación que tienen para incluirse en la toma de decisiones a nivel escuela.

Es muy significativo que solamente un porcentaje ligeramente arriba del 50% de los docentes egresados de la universidad, considere que cuenta con la habilitación suficiente para relacionarse con las autoridades educativas, mientras que en los demás aspectos incluidos en este ámbito ambos tipos de docentes no sobrepasen al 50%. Resulta relevante que solo la mitad de los docentes egresados de la escuela normal considere que cuentan con una buena habilitación para incluirse en la toma de decisiones a nivel escuela, mientras que en la competencia para relacionarse con el resto de los profesores de la escuela tanto los egresados de la escuela normal como lo de la universidad muestren porcentajes similares en alrededor del 40%.

Los aspectos donde ambos tipos de docentes muestran una baja habilitación es en la competencia para relacionarse con los padres de familia y para participar activamente en el CTE, en el caso de los egresados de la escuela normal también se incluye como debilidad la habilitación para relacionarse con las autoridades educativas.

La problemática que refleja este ámbito es muy relevante para la formación de los profesores dado que el trabajo docente no es una actividad aislada, sino que al contrario demanda una plena integración con el núcleo escolar, una vida colegiada real y una vinculación estrecha con los padres de familia, ya que de no ocurrir de esta manera puede generar dificultades para la adquisición o mejora de los hábitos profesionales (Barba, 2011), ante la ausencia de un acompañamiento real en este periodo, como reconocen Vaillant y Marcelo (2001) y Cañón (2012).

En suma, en este ámbito se observa que los docentes egresados de ambas instituciones tienen como fortaleza la creación de condiciones adecuadas para generar ambientes de aprendizaje favorable con los estudiantes, mientras que muestran como debilidad sus competencias para relacionarse con los otros actores educativos, docentes, directivos y padres de familia; esto significa que la formación inicial les da elementos para el trabajo docente, entendido como una actividad individual y probablemente es menor el interés por la actividad colegiada, lo cual se refleja en la baja participación o inclusión en las decisiones del colectivo como son los CTE.

Conclusiones

El período de inserción laboral es una de las etapas más significativas en la formación docente, pero desafortunadamente también una de las más desatendidas -a pesar de lo que dispone la normatividad-, el análisis de la experiencia que viven los profesores en esta etapa puede coadyuvar a la definición de estrategias de formación, capacitación y actualización para incidir en aquellos ámbitos poco desarrollados en los programas de formación docente.

Derivado del análisis realizado respecto de las dificultades que enfrentan los profesores egresados de la universidad como los de la escuela normal en el desempeño de su función docente durante sus primeros años de servicio destacan las siguientes conclusiones:

En el ámbito académico y didáctico de la dimensión técnico pedagógica, los docentes egresados de escuelas normales reflejan una mejor formación para el trabajo específico con los estudiantes de la escuela primaria; respecto del ámbito académico sobresale su dominio para la planeación del trabajo docente, la motivación y en el dominio de las asignaturas que deben impartir, mientras que los egresados de universidades consideran que están mejor habilitados para realizar diagnósticos, evaluaciones y en el trabajo con estudiantes de diferentes capacidades. Una debilidad que comparten, sin embargo, es su baja habilitación para detectar alumnos con necesidades educativas especiales y la realización de proyectos educativos.

El ámbito de la didáctica muestra que los docentes egresados de las escuelas normales cuentan con una mejor habilitación para la práctica docente concreta, mientras que los egresados de las universidades muestran un conocimiento adecuado de los aspectos generales de la actividad docente, mas no así de los aspectos específicos que demanda la educación primaria, como son el uso de libros de texto, planes y programas y la elaboración de materiales didácticos y de apoyo a la enseñanza.

En la dimensión gestión y organización escolar, se observa que los docentes egresados de las escuelas normales están mejor habilitados que los egresados de las universidades en el ámbito organizacional, tienen mejores competencias para la organización de las actividades docentes, tanto en lo requerido en el salón de clases como en la dinámica interna de la escuela; sin embargo, en ambos se reconoce especialmente su falta de conocimiento del trabajo administrativo que como docentes deben llevar a cabo.

El ámbito social resalta porque tanto los docentes egresados de la escuela normal como los de la universidad muestran la apreciación más baja de todos los ámbitos analizados; es evidente su baja habilitación para relacionarse con los otros actores educativos, docentes, directivos y padres de familia; esto probablemente se deba a que se ha visto el trabajo docente más como una actividad individual y menos como una actividad colegiada, lo anterior parece confirmarse con la fortaleza que tienen para la creación de condiciones adecuadas para el trabajo docente en el aula de clases, aunque con una baja participación o inclusión en las decisiones del colectivo escolar.

En suma, los resultados destacan que los egresados de la escuela normal cuentan con mejores competencias para el trabajo docente en la escuela primaria que los egresados de las universidades, especialmente en los ámbitos

académico, didáctico y organizacional, aunque en este último comparten varias áreas de oportunidad para mejorar su desempeño, sobresale la carencia formativa que ambos tienen en el ámbito social que implica relacionarse con los diversos actores educativos y consecuentemente con las actividades colegiadas de la institución.

Este estudio resalta que, independientemente de su formación previa, los profesores enfrentan diversas dificultades durante su inserción al trabajo docente, de tal manera que resulta recomendable que, por un lado, cuenten con un tutor-experto que los acompañe de manera formal durante esta etapa y, por otro, que los programas de formación continua atiendan las diversas dimensiones que implica el trabajo docente. Esto último, si bien es importante para todos los docentes, es particularmente indispensable para los egresados de universidades para que adquieran el conocimiento específico de la naturaleza del trabajo docente en la escuela primaria.

Referencias bibliográficas

Aramburuzabala, P.; Hernández-Castilla, R.; Ángel-Uribe, I.C. (2013). Modelos y tendencias de la formación docente universitaria. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(3), 345-357. https://www.researchgate.net/publication/259843740_Modelos_y_tendencias_de_la_formacion_docente_universitaria

Bañuelos, S. E., Rodríguez, G. J., Rodríguez, G. L. y Aguilar, R. S. (2017). La perspectiva de los docentes de educación primaria sobre la reforma educativa en Zacatecas, México. *Praxis*, 13(1), 37-46. Doi: <http://dx.doi.org/10.21676/23897856.2066>

Barba, J. (2011). *El desarrollo profesional de un maestro novel en la escuela rural desde una perspectiva crítica*. [Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid]. https://www.researchgate.net/publication/50922852_El_desarrollo_profesional_de_un_maestro_novel_en_la_escuela_rural_desde_una_perspectiva_critica

Camacho, R. (2010). *¡Aprobado! Planeación, operación y evaluación de competencias del estudiante*. ST Editorial.

Canedo, C. y Gutiérrez, C. (2016). *Mi primer año como maestro. Egresados de escuelas normales reflexionan sobre su formación inicial y su experiencia de ingreso al Servicio Profesional Docente*. INEE.

Cañón, R. (2012). *Iniciación a la docencia de los maestros de educación primaria* [Tesis doctoral. Universidad de León, España]. Tesis en acceso abierto en [BULERIA](https://www.buleria.es/). DOI [10.18002/10612/3265](https://doi.org/10.18002/10612/3265)

Carro, A., Hernández, F., Lima, J. A. y Corona, M. M. (2016). Formación profesional y competencias docentes en el estado de Tlaxcala. *Revista Educación*, XXV(49), 7-28. ISSN 1019-9403. <http://dx.doi.org/10.18800/educacion.201602.001>

Castelló, M. y Mayoral, P. (2005). *¿A qué retos se enfrenta un profesor novel?* Recuperado a partir de <http://www.educaweb.com/noticia/2005/06/06/retosse-enfrenta-profesor-novel-1508.html>

Cisternas León, T. E. (2016). Profesores principiantes de Educación Básica: dificultades de la enseñanza en contextos escolares diversos. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(4), 31-48. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000500003>

Díaz-Barriga, A. (2016, 25 de agosto). *Propuestas de Ángel Díaz-Barriga para modificar la reforma de la SEP*. Facebook. <http://insurgenciamagisterial.com/propuestas-de-angel-diaz-barriga-para-modificar-la-reforma-de-la-sep/>

DOF (Diario Oficial de la Federación). (2019a). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 32 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*.

DOF (Diario Oficial de la Federación). (2019b). *Decreto por el que se expide la Ley reglamentaria del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación*. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

DOF (Diario Oficial de la Federación). (2019c). *Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, 11(96). ISSN: 0482-5276. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15309604>

González, A. M., y Fernández, M. S. (2015). Análisis Crítico del Prácticum de Magisterio en una Facultad de Profesorado y Educación. *Tendencias Pedagógicas*, 14, 417–432. <https://revistas.uam.es/tendenciaspedagogicas/article/view/1927>

Hernández, F. y Carro, A. (2016). *Educación básica. Referentes teóricos y empíricos para su comprensión*. Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Hueso, A. y Cascant, M. J. (2012). *Metodología y Técnicas Cuantitativas de Investigación*. Editorial Universitat Politècnica de València.

INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. INEE.

INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). (2018). *Los docentes en México. Informe 2018*. INEE.

López Bonilla, G. (2006). Ser maestro en el bachillerato: creencias, identidades y discursos de maestros en torno a las prácticas de literacidad. *Perfiles educativos*, 28(112), 40-67. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982006000200003&lng=es&tlnq=es

Meza, J. L. (2017). La formación de los maestros noveles en la guía de las escuelas: una preocupación de ayer y de hoy. *Revista Lasallista de Investigación*, 14(2), 203-211. DOI: 10.22507/rli.v14n2a19

Otzen, T., y Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *International Journal of Morphology* [online], 35(1), 227-232. ISSN 0717-9502. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>

Torres, R. M. (2004). Nuevo rol docente: ¿qué modelo de formación, para qué modelo educativo? *Revista Colombiana de Educación*, (47). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.12209/5347>

Vaillant, D. y Marcelo, C. (2001). *Las tareas del formador*. Ediciones Aljibe. https://www.researchgate.net/publication/234007841_Las_tareas_del_formador

Vaillant, D., y Manso, J. (2012). Tendencias en la formación inicial docente. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 3(18), 11-30. ISSN 1688-9304. Disponible en <http://hdl.handle.net/10486/660606>

Valbuena-Duarte, S., Porras, M. y Barrios, C. (2021). Realidades educativas contemporáneas en el perfil del docente de matemáticas en Colombia. *Revista Praxis*, 17(1). DOI: <https://doi.org/10.21676/23897856.3509>

Fecha de recepción: 21-4-2022

Fecha de aceptación: 10-10-2022



El orden de la interacción: continuidades y cambios en la militancia estudiantil universitaria de la UNLP (2013-2019)

The order of interaction: continuities and changes in the university student militancy of the UNLP (2013-2019)

CAMOU, Antonio¹
PRATI, Marcelo²
VARELA, Sebastián³

Camou, A., Prati, M. y Varela, S. (2022). El orden de la interacción: continuidades y cambios en la militancia estudiantil universitaria de la UNLP (2013-2019). *RELAPAE*, (17), pp. 67-81.

Resumen

El trabajo analiza la experiencia de participación política de jóvenes estudiantes universitarios -con foco en quienes ejercen roles militantes-, en el ámbito de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) durante los años 2018/2019, en perspectiva comparada con observaciones y entrevistas realizadas un lustro atrás (2013/2014). Desde el punto de vista analítico, recuperamos algunas categorías hermenéuticas de la sociología de la experiencia de François Dubet y de Danilo Martuccelli, junto con el enfoque de la interacción defendido por Erving Goffman, que intentamos articular con el análisis estructural de los campos de Pierre Bourdieu. En cuanto a las fuentes, nos basamos en trabajo de campo etnográfico (observación no participante) y entrevistas a militantes en cuatro facultades de la UNLP (Ciencias Exactas, Ingeniería, Humanidades y Derecho) en ocasión de las elecciones para claustro y centros de estudiantes de esos años. El análisis que se realiza (desarrollado en el marco de una investigación en proceso) nos permite adelantar una conclusión general: observamos *tanto una dinámica de continuidad como también de cambio* en las prácticas políticas de los jóvenes universitarios a lo largo del período bajo estudio. La *continuidad* viene dada –sobre todo– por la persistencia de un patrón tensionado pero complementario entre tres lógicas de la acción política universitaria, la que hemos denominado “calculatoria” (“estratégica” o “pragmática”), la “emancipatoria” (o “idealista”) y la lógica “compañeril”. Por su parte, el *cambio* se manifiesta especialmente por la introducción de nuevas cuestiones en la agenda política de la educación superior, en sintonía con otros espacios de nuestra sociedad, donde remarcamos el papel crecientemente nodal que viene ocupando la temática de *género*.

Palabras Clave: Educación superior / estudiantes / participación política / género / experiencia / UNLP.

Abstract

The work analyzes the experience of political participation of young university students -focusing on those who exercise militant roles-, in the scope of the National University of La Plata (UNLP) during the years 2018/2019, in comparative perspective with observations and interviews carried out a little more than five years ago (2013/2014). From the analytical point of view, we recover some hermeneutic categories from the sociology of experience of François Dubet and Danilo Martuccelli, together with the interaction approach defended by Erving Goffman, which we try to articulate with the structural analysis of the fields of Pierre Bourdieu. As for the sources, we rely on ethnographic fieldwork (non-participant observation) and interviews with activists in four faculties of the UNLP (Exact Sciences, Engineering, Humanities and Law) on the occasion of the elections for faculty and student centers of the UNLP those years. The

¹ Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata, Argentina / antoniocamou@yahoo.com.ar

² Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata, Argentina / marceloprati98@gmail.com

³ Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata, Argentina / varela.sebastian@gmail.com

analysis that is carried out (developed within the framework of an investigation in progress) allows us to advance a general conclusion: we observe both a dynamic of continuity and also of change in the political practices of young university students throughout the period under study. Continuity is given -above all- by the persistence of a tense but complementary pattern between three logics of university political action, which we have called "calculatory" ("strategic" or "pragmatic"), the "emancipatory" (or "idealistic") and the logic "partner". For its part, the change is manifested especially by the introduction of new issues on the political agenda of higher education, in tune with other spaces in our society, where we highlight the increasingly nodal role that gender issues have been occupying.

Keywords: Higher education / students / political participation / gender / experience / UNLP.

Introducción

Este trabajo⁴ analiza la experiencia de participación política de jóvenes estudiantes universitarios –centrado en los roles militantes–, en el ámbito de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en dos períodos: 2013/2014 y 2018/2019. La comparación tiene peculiar interés por dos razones principales: a) los datos han sido recogidos en dos contextos políticos diferentes, caracterizados por la alternancia de los gobiernos del *Frente para la Victoria* (2011-2015) y de la alianza *Cambiamos* (2015-2019); b) entre los dos momentos se produjo la fuerte irrupción de las temáticas de género en la agenda pública local, regional y global (Varela, 2020). En tal sentido, cabe recordar que la manifestación

Ni Una Menos, que convocó a unas 400.000 personas en 240 localidades argentinas el 3 de junio de 2015 para cuestionar los femicidios y la violencia hacia mujeres y jóvenes, fue la mayor movilización en la historia del país vinculada con una temática feminista, organizada desde una convocatoria multimediática y multisectorial, con repercusiones internacionales (Laudano, 2017, p.1).

Desde el punto de vista analítico, recuperamos algunas categorías hermenéuticas de la sociología de la experiencia (Dubet, 2005, 2011 y 2020; Martuccelli, 2006 y 2015), junto con el enfoque de la interacción defendido por Goffman (1991 y 1997), que intentamos articular con el análisis estructural de los campos (Bourdieu, 1997, 2008 y 2019)⁵.

En cuanto a las fuentes, nos basamos en trabajo de campo etnográfico (observación no participante) y entrevistas a militantes en cuatro facultades de la UNLP en ocasión de las elecciones para claustro y centros de estudiantes de esos años. Para considerar la variación *disciplinaria*, las facultades elegidas responden en forma aproximada a una tipología ampliamente difundida en los estudios sobre educación superior (Becher, 2001), que combina dos criterios (naturales o “duras” frente a sociales o “blandas”, y puras frente a aplicadas), que dan lugar a cuatro grupos: duras/puras (Ciencias Exactas), duras/aplicadas (Ingeniería), blandas/puras (Humanidades) y blandas/aplicadas (Derecho). Para considerar la variedad en cuanto a *orientaciones político-ideológicas*, hemos procurado cubrir un amplio arco de expresiones políticas presentes en la universidad: radicalismo, peronismo y agrupaciones de izquierda (partidarias o independientes).

Nuestro análisis permite adelantar una conclusión general: observamos *tanto una dinámica de continuidad como también de cambio* en las prácticas políticas de los jóvenes universitarios a lo largo del período bajo estudio. La *continuidad* viene dada –sobre todo– por la persistencia de un patrón tensionado pero complementario entre tres lógicas de la acción política universitaria, las que hemos denominado “calculatoria” (“estratégica” o “pragmática”), “emancipatoria” (o “idealista”) y “compañeril” (aunque por razones de espacio hemos decidido en esta ocasión concentrarnos en analizar las tensiones entre las dos primeras). Cabe subrayar que no estamos hablando de estudiantes distintos, sino que un mismo actor apela a diferentes “programas” o juega diferentes “papeles” según la situación de interacción política en la que se encuentre. Por su parte, el *cambio* se manifiesta especialmente por la introducción de nuevas cuestiones en la agenda política de la educación superior, en sintonía con otros espacios de nuestra sociedad, donde remarcamos el papel nodal que viene ocupando la temática de *género*. Una peculiaridad no menor de esta problemática es su capacidad para atravesar y poner en entredicho diferentes niveles, estructuras y procesos en la configuración del campo universitario, entre lo macro y lo micro. Pero más allá de su indudable fuerza transformadora, nos preguntamos si esta temática –como otras cuestiones emergentes en la agenda universitaria (por ejemplo: medioambiente)–, son capaces de alterar las lógicas antes mencionadas, o más bien, esos temas se siguen procesando al interior de la polaridad entre *cálculo* y *emancipación*, un verdadero código maestro que estructura las prácticas políticas dominantes de la política estudiantil.

El artículo está organizado en cuatro apartados. Luego de esta breve introducción, la primera sección presenta de manera resumida la estructura analítica básica del trabajo, puesto que algunas categorías más específicas se introducen de manera conjunta con el análisis de los datos. Las dos secciones siguientes abordan el núcleo empírico de la investigación: los patrones de *continuidad* en la participación política estudiantil entre los dos períodos (2013/2014 y 2018/2019) se analizan en la segunda sección; mientras que los patrones de *cambio* se examinan en la tercera. Finalmente, el cuarto apartado acerca unas breves conclusiones tentativas.

⁴ Esta investigación, acreditada y financiada por la UNLP, contó con un subsidio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (2015-2019). Agradecemos los comentarios de Daniela Atairo y Lucía Trotta a una versión previa del trabajo.

⁵ Para una estrategia análoga véase Almond (1988) y Krottsch (2001); una discusión más amplia sobre el marco analítico en Camou, Prati y Varela (2018).

1) LAS EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA ESTUDIANTIL REVISITADAS

En esta exploración partimos de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se constituye en la actualidad la experiencia de participación política estudiantil en una universidad pública argentina? Para responderla apelamos a tres premisas que se articulan en una hipótesis de trabajo.

En primer lugar, asumimos que los estudiantes deben ser vistos en su doble carácter, como pertenecientes al mundo de los “jóvenes” -por su condición- y como partícipes de la vida universitaria -por su rol de “alumnos”- en el contexto de una institución de educación superior: “El estudiante no se puede reducir ni a su papel ni a su condición, sino que elabora una experiencia que articula una manera de ser joven y una relación con los estudios” (Dubet, 2005, p. 3).

En segundo término, apelamos a una noción de experiencia entendida como “el punto nodal de la intersección entre el lenguaje público y la subjetividad privada, entre los rasgos comunes expresables y el carácter inefable de la interioridad individual” (Jay, 2009, p. 20). En consonancia con otras investigaciones (Carli, 2012 y 2014) utilizaremos este cristal analítico para “explorar los modos en que los estudiantes transitan la vida universitaria” (Carli, 2012, p. 27). Pero de manera más específica, asumimos como nuestra la tesis de Dubet para el caso de estudiantes franceses: “los actores que observo me parece que se inscriben en varias racionalidades, en varias lógicas; nunca son totalmente reductibles al paradigma de una teoría pura”. Así, los estudiantes “reflexionan, actúan, nunca son totalmente adecuados para sus funciones o sus intereses, y la teoría debe poder explicar su actividad, su reflexividad, su crítica, cuando tienen que resolver problemas”. Como destaca el sociólogo francés, “llamo *experiencia social* a la cristalización, más o menos estable, en los individuos y los grupos, de lógicas de acción diferentes, a veces opuestas, que los actores deben combinar y jerarquizar a fin de constituirse como sujetos” (2011, p. 117).

La constitución de la experiencia social puede ser abordada tanto desde una perspectiva *diacrónica* como *sincrónica*. Desde el punto de vista diacrónico, la experiencia puede ser entendida como el foco de convergencia (aunque atravesada por múltiples tensiones, conflictos y asincronías) de tres procesos que se desenvuelven en los diferentes tiempos de la vida humana: *socialización*, *individuación* y *subjetivación*. A través de la *socialización*, “una sociedad se dota de sus miembros y al mismo tiempo es el proceso por el cual un individuo se convierte en miembro de una sociedad” (Martuccelli 2006, pp. 68-69). En ella cristalizan principalmente las diferentes herencias del *pasado*, trayendo a la actualidad los patrones y modelos de acción de una época pretérita, y en algunos casos, perimida. La *individuación* nos enfrenta a “las consecuencias del despliegue de la modernidad sobre las trayectorias individuales”, al poner “en relación la historia y las experiencias personales”; de este modo, la pregunta fundamental es: ¿qué tipo de individuo se “fabrica” –con base en las condiciones estructurales operantes en un determinado período histórico- en una sociedad? (Martuccelli, 2006, p. 78). Esta cuestión nos confronta con la matriz de oportunidades y restricciones –estructurales y coyunturales- conjugadas en tiempo *presente*: un aquí y ahora donde la disponibilidad desigual de recursos y el reparto diferenciado de recompensas (materiales y simbólicas) configuran el entramado básico donde se mueven los actores sociales. Por su parte, la *subjetivación* nos confronta con una pregunta diferente: “¿cómo en una sociedad moderna racionalizada, y altamente administrada, existen aún posibilidades de emancipación del individuo?”, en otros términos, cómo es posible que un individuo se vuelva actor de su propio proyecto de vida, esto es, se vuelva *sujeto* (Martuccelli, 2006, p. 74). Se trata de la dimensión personal de la experiencia social que mira especialmente al *futuro*, ya que es indisoluble de ella alguna noción de proyecto (personal y/o colectivo), en el que se despliega la voluntad del individuo de ser actor de su propia existencia.

Correlativamente, Dubet (2011) distingue tres lógicas sincrónicas de acción “puras” (equivalentes a los tres procesos anteriores), aunque entremezcladas en las prácticas concretas de interacción, a saber: lógicas de *integración social*, lógicas *estratégicas* y lógicas de *subjetivación*. Partiendo de este esquema categorial, podríamos decir que el/la militante “calculador/a” puede ser homologado/a al primado de una lógica *estratégica*, desplegada sobre el vector de la *individuación*, mientras que el perfil que hemos denominado “idealista”, responde mejor a una lógica de *subjetivación*⁶. Por su parte, una tercera figura –que como adelantamos no analizaremos aquí- podría ser tipificada como el/la militante “compañero/a” sobre el eje *socialización/integración*: se trata de alguien con quien podemos estrechar un lazo fraterno, que nos “acompaña” en un trayecto vital y con quien “compartimos” experiencias de nuestra vida (Cuadro Nro. 1).

⁶ En línea con nuestros entrevistados/as, tomamos estos términos en sentido político (no filosófico ni académico); así, un comportamiento *pragmático* está orientado de manera dominante a capitalizar el propio “rédito político”; mientras que una conducta *idealista* tiende a guiarse por la prosecución de principios y creencias en virtud de su valor intrínseco, con independencia de las constricciones o conveniencias de la situación.

Cuadro Nro. 1. Experiencia, lógicas de acción y perfiles militantes

Procesos de configuración de la experiencia social según Martuccelli	<i>Socialización</i>	<i>Individuación</i>	<i>Subjetivación</i>
Lógicas de acción social según Dubet	<i>Integración</i>	<i>Estratégica</i>	<i>Subjetivación</i>
Perfiles militantes de estudiantes universitarios	<i>“Compañero/a”</i>	<i>“Calculador/a”</i>	<i>“Emancipador/a”</i>

Ahora bien, tanto las lógicas de Dubet como los procesos analizados por Martuccelli nos dicen cómo “funcionan” ciertos patrones de estructuración de las prácticas sociales, pero nos dicen menos acerca de cómo surgen. En este punto la perspectiva de Erving Goffman nos ofrece un modelo genético para pensar cómo surgen nuevas prácticas y patrones de acción *en el nivel* de la interacción y *a través* de la interacción. Frente a los enfoques holistas o individualistas tradicionales, el sociólogo canadiense nos recuerda que la co-presencialidad física de dos o más actores es capaz de *producir* relaciones e identidades sociales, y no meramente *re-producirlas*, y de este modo, puede llegarse a modificar una situación “dada”.

La tercera premisa recorta, dentro del amplio y diversificado campo de la experiencia social, las actividades de participación política *institucionalizada*. Se entiende habitualmente por *participación política* un conjunto de prácticas por las cuales un actor toma parte “activa, voluntaria y personalmente” en un proceso público de toma de decisiones (Sartori, 1992, p. 35). Puede ser entendida como un continuo de situaciones, cuyas fronteras no es fácil delimitarlas con nitidez, con diferentes escalas o niveles de involucramiento. Limitándonos a las formas convencionales de la acción política, podríamos distinguir tres niveles:

- * Participación *pasiva* (mínima, limitada o básica): se trata de “comportamientos esencialmente receptivos”, tales como la presencia en reuniones, la exposición voluntaria a mensajes políticos o la concurrencia a actos comiciales de carácter obligatorio;
- * Participación *activa*: en la que se desarrollan de manera relativamente estable “dentro o fuera de una organización política” una serie de actividades de apoyo, como “cuando se hace obra de proselitismo, cuando se hacen compromisos para trabajar en la campaña electoral, cuando se difunde la prensa del partido, cuando se participa en manifestaciones de protesta, etc.”;
- * Participación *militante*: donde se forja un compromiso estable de asumir responsabilidades de representación, delegación o dirigencia (Sani, 1998, p. 1137).

Para nuestros fines, el “votante”, el “adherente” y el “militante” de una agrupación política estudiantil pueden ilustrar cabalmente cada uno de estos niveles.

En el marco de las consideraciones anteriores, nos interesa comprender la experiencia de participación política a través de sus rastros, de las huellas que nos dejan testimonios, opiniones o elecciones de los estudiantes. Dicha experiencia –que identificamos como nuestra *variable dependiente*– está constituida por dos dimensiones que podemos distinguir analíticamente aunque en la realidad aparezcan integradas en cada práctica social concreta, a saber: la referida a las “formas” de hacer política (maneras de construir, distribuir o ejercer el poder, que se manifiestan ante la observación etnográfica o a través de las narrativas elaboradas por los propios actores), y la que se refiere a los “contenidos” específicos de la política (orientaciones político-ideológicas que se expresan mediante creencias reveladas, actitudes declaradas o decisiones tomadas).

De este modo, nuestra línea de investigación recorre los alcances de una *hipótesis* general: la experiencia política de los *jóvenes estudiantes universitarios* es fruto de un complejo *proceso de socialización, individuación y subjetivación* en el que se vinculan sus *trayectorias personales* con diferentes campos de la vida social, entre los que se destacan las lógicas propias del ámbito disciplinar (*campo académico*), las dinámicas específicas de la política institucional de las casas de estudio (*campo político universitario*) y el papel jugado por la política partidaria y socio-territorial (*campo político nacional*).

2) LA CONTINUIDAD DE LA “DOBLE VIDA” EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA ESTUDIANTIL

Tomando libremente la clásica referencia de Bourdieu y Wacquant (1997), podríamos decir que la participación política estudiantil en la universidad pública argentina nos presenta una “doble vida”. Hay una *vida política objetiva*, expresada por una lógica diversificada en la acumulación de recursos, espacios y posiciones de poder, desarrollada a través de una serie de juegos “anidados” (Tsebelis, 1990), que a la vez vinculan tanto como desacoplan el lazo que une a representantes y representados en diferentes arenas de la vida política: la arena de poder gremial (local y federativa), la arena de poder institucional universitaria y la arena de poder territorial y/o partidaria (Camou, Prati y Varela, 2018, p. 427).

Pero hay una *vida política subjetiva*, con variables grados de compromiso, de involucramiento y constitución de vivencias personales de los estudiantes, y de experiencias colectivas del estudiantado, que van desde la solidaridad, la confraternización y la conformación de un sentido de pertenencia, hasta el aprendizaje de los sinuosos vericuetos de la lucha política. Esta *vida política subjetiva*, a su vez, se constituye a través de diferentes tensiones, donde el cálculo estratégico y el aliento utópico conviven de manera intrincada en la cotidianeidad de la vida política juvenil. Ciertamente, esas tensiones se dan en el marco de una serie de transformaciones estructurales por las cuales las instituciones

ya no nos transmiten más programas unitarios”, es decir, que vivimos en una sociedad donde cada vez menos las organizaciones “nos dan el programa de acción y donde cada vez más se nos confronta a situaciones inéditas que exigen un suplemento de *reflexividad* de parte de los individuos para orientarse en la vida social (Martuccelli, 2006, p. 17).

Estos perfiles en tensión (o “desfases” según Martuccelli) pueden ilustrarse por el caso del *militante* universitario de nuestros días, entendido –a la vez– como actor que inscribe su lucha, por un lado, en algún proyecto “emancipador”, y por otro, como “calculador racional” que opera con el fin de maximizar el acopio de poder. Ambas identificaciones (que etiquetamos tentativamente) conviven en la experiencia militante guiadas por racionalidades que, si bien se dan en oposición, se necesitan y retroalimentan necesariamente: de un lado, un tipo de racionalidad “comunicativa” (Habermas, 1987), ligada a la prosecución de objetivos emancipatorios (búsqueda de formas de comunicación libres de coacción, espacios de formación de voluntad política mediante el diálogo y la argumentación constructiva orientada a la elaboración de proyectos colectivos, o apertura a nuevas experiencias de aprendizaje personal o grupal); de otro, un tipo de racionalidad “estratégica” orientada por criterios “maximizadores” y vinculada a fines pragmáticos de construcción, distribución y ejercicio eficaz de poder (las tácticas y confrontaciones entre agrupaciones durante la lucha electoral, o en la gestión de los centros estudiantiles, ilustran profusamente ese tipo de racionalidad calculatoria).

Ahora bien, estas “lógicas” de acción –que elaboramos como observadores– hasta cierto punto también forman parte del código “nativo” en el que se inscriben las prácticas políticas estudiantiles en nuestra universidad. Así, operan como principios clasificatorios (Bourdieu & Wacquant, 1997) que los/las propios/as militantes utilizan –de manera más o menos explícita, más o menos implícita– para leer los modos de actuación del “auditorio” (Goffman, 1991) al que se dirigen. De este modo, los estudiantes también son vistos por los/las militantes como ubicados en un continuo matizado entre “pragmatismo” e “idealismo”.

2.1. Al volver la vista atrás...

A efectos de ilustrar las consideraciones antedichas vamos a recorrer a continuación entrevistas y observaciones etnográficas realizadas en cuatro facultades de la UNLP en el período 2013/2014⁷.

⁷ Salvo indicación en contrario, los testimonios expresan ideas transversales a las facultades y agrupaciones consideradas.

Una ilustración de lo que llamamos prácticas emancipatorias la encontramos en las siguientes reflexiones de un joven militante (preguntado sobre lo que más y menos le gusta de la militancia):

Voy a empezar por lo que más me desgasta: es la apatía, el desinterés; uno capaz que sacrifica mucho el tiempo personal y después hay como un rechazo. Pero también la contracara de eso es lo que más te llena, es cuando encontrás a una persona que te valora eso y que se da cuenta que el Centro de Estudiantes no es una ventanilla de resolución de problemas, sino que es un espacio de construcción. Uno gana no cuando gana las elecciones, sino cuando una persona más toma conciencia de eso y se pone a militar, no importa dónde. Ganás ahí, y eso es lo que más te llena. Porque es lo que deja marca, porque uno busca la trascendencia, no busca la coyuntura.

Estas reflexiones, entre otras cosas, nos muestran la contraposición entre la lógica del cálculo político-electoral frente al desafío de construir una conciencia comunicativa en base al debate de los problemas sociales y políticos. Por un lado, tendríamos el polo identificado con la dinámica de un centro de estudiantes que es una “ventanilla” de resolución de problemas (gremiales) o de provisión de servicios; por otro, encontraríamos los desafíos del cambio de conciencia. Es especialmente revelador el modo en que el joven militante opone la lógica de la acumulación de poder propio (ganar las elecciones) con “ganar realmente” en un sentido más colectivo y abarcador (incluso más allá de su conveniencia electoral).

Sin duda, para el conjunto de los militantes entrevistados, la militancia estudiantil universitaria es una experiencia particularmente intensa y plena. Es la experiencia de lo colectivo en el plano de la participación social y política, a la vez que en el plano afectivo, como fuente de nuevas amistades y ámbito de contención (resaltado esto por los militantes provenientes de pueblos o ciudades pequeños del interior). Es también una muy valorada experiencia formativa, que implica múltiples aprendizajes. Ciertamente no está exenta de costos (menos tiempo dedicado al estudio, la familia, los amigos, el deporte, la música), pero el balance resulta ampliamente positivo.

Pero junto a este costado luminoso de la experiencia estudiantil, hay también un “lado B”. El otro aspecto, que denominamos calculador o pragmático, si bien menos recuperado en la bibliografía, ocupa también un lugar central en la vida política de los militantes, y no es en absoluto opaco a los propios protagonistas, si bien no suele formar parte central del lenguaje proselitista. El relativamente bajo grado de participación e interés del grueso de los estudiantes “comunes” en la política en general, y en la política universitaria en particular, es claramente conocido por los militantes, lo que moldea el diseño racional de estrategias y tácticas electorales. Así, por caso, una racionalización justificatoria de esas prácticas calculatorias suele presentarse del siguiente modo: la meta de generar conciencia y participación política, con sólido contenido ideológico, es vista por los militantes como un objetivo arduo, y el camino para lograrlo requiere consolidar lo “gremial”, esto es, los servicios (apuntes, buffet) y las demandas académicas básicas (amplitud de horarios de cursada, recuperatorios adicionales, quejas particulares, etc.); dice un entrevistado: “Sólo cuando una agrupación es fuerte, y durante mucho tiempo ha logrado construir la cuestión gremial, puede dar el salto a la discusión política”. Todos los entrevistados tienen conciencia de la necesidad de este derrotero, pero en general cuestionan a las agrupaciones que terminan adoptando el *medio* (política gremial, servicios eficientes) como *fin* en pos de ganar elecciones, retroalimentando la repudiada “despolitización” estudiantil (califican a esas agrupaciones de “sindicaleras”), si bien también reconocen pragmáticamente la necesidad de hacerlo.

De este plano más estratégico podemos pasar a un nivel táctico, donde encontramos diversas prácticas calculatorias. Se trata del plano más inmediato donde se despliegan una serie de dispositivos que buscan inducir comportamientos políticos a través de una variada gama de procedimientos, que van desde la mera “presentación de la persona” –al decir de Goffman–, pasando por el discurso de campaña, y llegando al involucramiento corporal en la relación militante-votante. Así, valga como ejemplo en un nivel muy básico del “marketing” político, el hecho de seleccionar un color de identificación para la agrupación, y hacerlo proliferar en carteles y remeras, evidenciando la fuerza del aparato. En un plano de mayor elaboración encontramos las decisiones y compromisos que un grupo toma en torno al discurso de campaña, ya sea el que queda plasmado en los carteles, folletería, redes sociales, etc., o el que circula de manera más sutil a través de mensajes al “pasar por los cursos” y permanece encerrado en las cuatro paredes del aula; en cualquiera de los casos, una decisión política crucial se presenta al definir el balance entre la publicidad “positiva”, al defender las posiciones propias, y la propaganda “negativa” que se hace sobre el adversario. Y en un nivel de mayor involucramiento, donde se produce una virtual lucha cuerpo a cuerpo por el voto, nos encontramos con la táctica habitual de “perseguir” al votante en su trayecto a la urna de votación: “Es un voto medio volátil que es el que se consigue en los últimos 20 metros antes de que vaya a poner el sobre. Se consiguen muchos votos”.

Pero el perfil calculador del militante también comprende prácticas instrumentalmente racionales, conscientemente adoptadas, que bordean o transgreden francamente la frontera de la “inaceptabilidad”, desde la campaña negativa y las “chicanas”, hasta ciertos niveles de violencia (ocasional y circunscripta sobre todo a los momentos electorales, como arrancar carteles):

Muchas cosas chotas que tiene la militancia. Cuando vos ibas a discutir política lo que te respondían era una chicana fea sobre tu cuerpo; se pone también por momentos violento desde lo físico, de cagarte a trompadas. Esto pasa sobre todo a las mañanas y en época de elecciones.

2.2. Ayer nomás...

En la misma tónica anterior volvemos a encontrar en un tiempo más reciente, a fines de 2018, análogos rasgos en la constitución de la militancia universitaria. Desde un punto de vista más ligado a los componentes emancipatorios, bien vale citar el siguiente testimonio:

Parece como de autoayuda pero es la realidad, a mí me hace plenamente feliz militar, y discutir todas las cosas que se me canten dentro de un espacio y saber que los compañeros lo van a tomar. [En la militancia] te formás en valores, te formás en prácticas, te formás en todo, te formás como persona.

Por su parte, el costado más pragmático de la lucha política universitaria se trasluce en aquellas prácticas menos atractivas y valoradas por los militantes. Por ejemplo: “el pragmatismo, la chicana para reventar al otro, buscar todo el tiempo lo que nos diferencia o nos divide”.

Estas mismas líneas de tensión pueden ser recuperadas en otro plano. Así, por ejemplo, al ser consultados/as los/las militantes sobre los *sentimientos que generaría en los estudiantes (votantes) la política universitaria*, el gradiente de nuestra pregunta cerrada (“¿pasión, interés, indiferencia, fastidio, desprecio?”) puede ser ordenado según la polaridad antedicha:

Indiferencia hay mucha, no a nivel de fastidio, pero tampoco la pasión.

Hay interés. Yo no sé si diría que hay pasión... Es una facultad donde los espacios de participación se usan, están llenos de estudiantes, sobre todo a partir de 3 y 4to año.

Por otro lado, esta misma polaridad es utilizada por los/las militantes para interpretar las *razones del voto estudiantil*.

Hay dos grandes razones: una es si sos herramienta para que el estudiante avance, no sólo desde lo académico, sino desde extensión, desde lo vincular; y después, cómo encabezás las luchas que tenemos, que sea una agrupación que organice la lucha, que convoque.

3) LOS CAMBIOS EN EL ORDEN DE LA INTERACCIÓN: “LUGARES” Y “JUEGOS” DE LA POLÍTICA UNIVERSITARIA ANTE LA EMERGENCIA DE LA CUESTIÓN DE GÉNERO

Si hasta aquí hemos destacado las dimensiones de la participación política estudiantil que tienen que ver con la continuidad, ahora vamos a ocuparnos de los cambios. Y en este marco sobresale la incorporación –tanto a la agenda política como a los repertorios de acción cotidianos- de las cuestiones referidas al género. En tal sentido, como podemos observar en muchos cambios universitarios, estos pueden ser mirados “desde arriba” (cambios en las estructuras y dinámicas de los campos, transformaciones en las políticas, mutaciones en los contenidos y orientaciones de los debates nacionales, etc.), pero también “desde abajo”, en lo que se refiere a las transformaciones a escala micro, en el marco de las relaciones interpersonales o las interacciones cara a cara. Ciertamente, el tema de género atraviesa a toda la sociedad y no lo abordaremos en su complejidad, más bien, hacemos notar nada más que la cuestión permea desde el plano político y cultural a una escala nacional e internacional, pasa por el plano institucional de la universidad (se han creado oficinas, protocolos, tribunales, etc.) hasta llegar al nivel del desarrollo de la vida cotidiana en el ámbito universitario.

3.1. La cuestión de género en las universidades

Si bien el ingreso de la cuestión de género a la agenda pública, y las luchas por los derechos de las mujeres y de otras identidades, podrían rastrearse mucho más atrás, el año 2015, con la realización de la primera movilización del colectivo feminista “Ni Una Menos”, en protesta contra la violencia machista hacia la mujer y los femicidios, representa un hito fundamental en la historia argentina reciente: los temas de género pasarán a estar a la orden del día. Aprobada tres años después, en diciembre de 2018, la conocida como “Ley Micaela”, en conmemoración de una joven militante entrerriana víctima de femicidio, establece la capacitación obligatoria en perspectiva de género para el funcionariado público de todos los poderes del Estado.

Estos hitos a nivel nacional impactan de manera directa en las universidades. En 2015 se conforma la Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE), que se incorpora institucionalmente al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en 2018. Desde aquel año y hasta la actualidad, la inmensa mayoría de las universidades nacionales aprueban normativas contra las violencias sexistas (conocidas como “protocolos”)⁸. En concordancia con estas iniciativas, en 2019 el CIN declara la adhesión a la Ley Micaela, lo que impulsará a las universidades a organizar instancias de difusión y capacitación sobre la cuestión de género.

En el caso de la UNLP, universidad en la que llevamos adelante la investigación, los temas de género son específicamente abordados, a nivel central, por dos direcciones de reciente creación, pertenecientes ambas a la Prosecretaría de Derechos Humanos, la Dirección de Género, Diversidad y Derechos Humanos, y la Dirección de Políticas Feministas, que toman a su cargo, en coordinación con las unidades académicas, la gestión del Protocolo de Actuación ante Situaciones de Violencia de Género y/o Discriminación, aprobado en 2015⁹. Finalmente, en mayo de 2020 la UNLP adhiere a la Ley Micaela, iniciando tareas de capacitación dirigidas a los distintos actores universitarios: autoridades, docentes, no docentes y estudiantes.

Anteriores y simultáneas a este despliegue institucional en torno a la cuestión de género, son las iniciativas desarrolladas por las agrupaciones estudiantiles, así como por otros grupos de estudiantes nucleados en torno al tema. En investigaciones realizadas en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Rafael Blanco (2016) identificó hacia 2009/2010 la creación de dos secretarías sobre la cuestión de género en la Facultad de Psicología, así como la incorporación a la conducción del centro de estudiantes de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, en 2009, de un grupo abocado la cuestión de la diversidad sexual. Nos interesa resaltar dos señalamientos realizados en estas investigaciones, por su cercanía con nuestra distinción entre lógica calculatoria y lógica emancipatoria. Por un lado, la referencia a una “paradoja” en el caso de la Facultad de Psicología, dado que, si bien las agrupaciones incorporaron la temática de género a sus agendas, persistió una importante desigualdad en los liderazgos o en la autoridad para tomar la palabra: en una facultad “toda de minas”, “los varones están todos en el centro de estudiantes” (Blanco, 2016, p. 53). Por otro lado, en relación con las motivaciones que impulsan a las agrupaciones a incluir la cuestión de género en sus agendas, se señala que parece primar “cierto pragmatismo (no exento de convicción pero que modula los modos de inclusión en las agendas)” (p. 47).

De manera análoga a lo ocurrido en la UBA, también en la UNLP la cuestión de género ingresó a la agenda de las agrupaciones estudiantiles; pero no sólo esto, sino que además ha impregnado la experiencia, las prácticas y las interacciones en el seno de la militancia. En particular, en este trabajo nos interesa destacar la escala “micro”, correspondiente a las interacciones personales cara a cara, para lo cual la perspectiva goffmaniana nos ha parecido especialmente fecunda a la hora de abordar las observaciones empíricas registradas en nuestro trabajo de campo. Caracterizaremos sucintamente dicha perspectiva antes de analizar los testimonios relevados.

3.2. El enfoque de la interacción de Ervin Goffman

La interacción social puede definirse –nos dice Goffman en su último escrito– “como aquella que se da exclusivamente en las situaciones sociales, es decir, en las que dos o más individuos se hallan en presencia de sus respuestas físicas respectivas” (Goffman, 1991, p. 173). Esta copresencia corporal –constituida en un espacio y un tiempo determinados–

⁸ En Moltoni, Bagnato y Blanco (2020) se ofrece un exhaustivo relevamiento y análisis de estos protocolos.

⁹ Cabe citar como antecedente una resolución de 2012 que declara a la UNLP como institución libre de discriminación por expresión e identidad de género. Y a nivel de unidades académicas, en la Facultad de Periodismo en 2012 (González Ceuninck, 2013) y en la de Humanidades en 2014 (a instancias de una agrupación estudiantil), se crean baños universales, sin distinción de géneros; en Blanco y Spataro (2019) se hace referencia a iniciativas similares en dos facultades de la UBA.

“lleva implícitos riesgos y posibilidades”, por lo cual da lugar a una amplia gama de “técnicas de control social” (p. 177) a través de las cuales los participantes tratan de manejar los posibles resultados de sus acciones (rituales, ceremonias, reglas de etiqueta, etc.). Es este campo de las relaciones sociales “cara a cara” el que Goffman denomina “el orden de la interacción” y cuyo método preferencial de estudio es el “microanálisis” (p. 174). En este nivel, tres componentes son fundamentales: el personaje representado (*character*) o identidad social; el equipo (*team*) y la situación social.

a) En esta perspectiva dramática los participantes de un encuentro social no son personalidades totales o completas, puesto que cada “actor” (*performer*) cumple un papel parcial ligado a la situación concreta en la que se halla inmerso. Así, la “expresividad del individuo... parece involucrar dos tipos radicalmente distintos de actividad significativa: la expresión que *da* y la expresión que *emana* de él” (Goffman, 1997, p. 14). En este segundo rubro –donde prima la expresión “más teatral y contextual, presumiblemente involuntaria” (p. 16)– nos encontramos con un variado espectro de manifestaciones que incluyen el lenguaje corporal, los gestos, el tipo de ropa que usamos, los adornos, etc. Un ejemplo que viene a cuento para nuestro caso lo constituyen las “remeras” que identifican agrupaciones políticas universitarias. Esa prenda parece cumplir una triple función: i) es una herramienta de propaganda consciente, tanto al mostrar que los/las militantes están presentes en diversas circunstancias de la vida estudiantil, como al evidenciar aglomeraciones de grandes números que proyectan imágenes de mayorías; ii) es un elemento de identificación con el “equipo” y por tanto testimonia un sentido de pertenencia (incluso permite que se “presenten” como conocidos actores que no mantienen ningún vínculo personal entre sí, evitando la necesidad de un/a presentador/a formal); iii) es también el “disfraz” con que se viste el personaje que va a actuar en las distintas escenas universitarias de competencia política (cursadas, asambleas, elecciones, pasillos, etc.)¹⁰.

b) Un segundo componente es el “equipo”: “emplearé el término *equipo de actuación*, o simplemente *equipo*, para referirme a cualquier conjunto de individuos que cooperan para representar una rutina determinada” (Goffman, 1997, p. 90). El equipo está unido por vínculos de mutua interdependencia que se corporizan en dos dimensiones principales. La primera, de índole más *externa*, se refiere a la *dependencia recíproca*: “cada miembro del equipo está obligado a confiar en la conducta correcta de sus compañeros, y ellos, a su vez, deben confiar en él”; esto es así, explica Goffman, porque “mientras la actuación de un equipo está en vías de desarrollo, cualquiera de sus miembros tiene el poder de traicionar o desbaratar la representación mediante un comportamiento inadecuado” (p. 93)¹¹. La segunda dimensión, más *interna*, comprende los lazos de *familiaridad*: “si los miembros de un equipo deben cooperar para mantener una definición dada de la situación ante su auditorio, difícilmente podrán preservar esa impresión particular entre sí. Cómplices en el mantenimiento de una apariencia determinada de las cosas, están obligados a definirse entre sí como personas que *están en el secreto*, como personas ante quienes no es posible mantener una fachada particular” (pp. 93-94). Estas observaciones muestran un punto nodal del análisis teatral de Goffman: representamos papeles ante un auditorio, y por lo mismo debemos definir las fronteras internas/externas de nuestra actuación. En este marco, habrá escenas principales que se desarrollan en el escenario, pero también habrá actividades entre bambalinas que sostienen la actuación ante el auditorio. Por supuesto, idénticas consideraciones valen para otros “equipos” que actúan en la universidad: los/las docentes, las autoridades, los/las empleados/as no docentes, etc.

c) El tercer componente analizado por Goffman ha merecido diferentes denominaciones a lo largo de su obra: “encuentro, situación, interacción concreta, interacción focalizada, ocasión social y sistema de actividad situada” (S. de Erice, 1994, p. 40). Como destaca el autor canadiense:

Quando las personas se encuentran en una presencia inmediata tienden a hacerlo como participantes, en lo que llamo una ocasión social. Es un asunto social amplio, una empresa en común o un acontecimiento, delimitado en el espacio y en el tiempo y facilitado de forma típica por un decorado fijo (Citado por S. de Erice, 1994, p. 40).

¹⁰ Otro ejemplo de expresividad, no detectado en el trabajo de campo en 2014, pero sí en 2018, es el uso del lenguaje inclusivo (la “e” en reemplazo de la “o” o la “a”), prácticamente omnipresente hoy en el lenguaje escrito, en plataformas y carteles, y bastante utilizado entre los militantes, algo más en Humanidades y en Ciencias Exactas que en Derecho e Ingeniería.

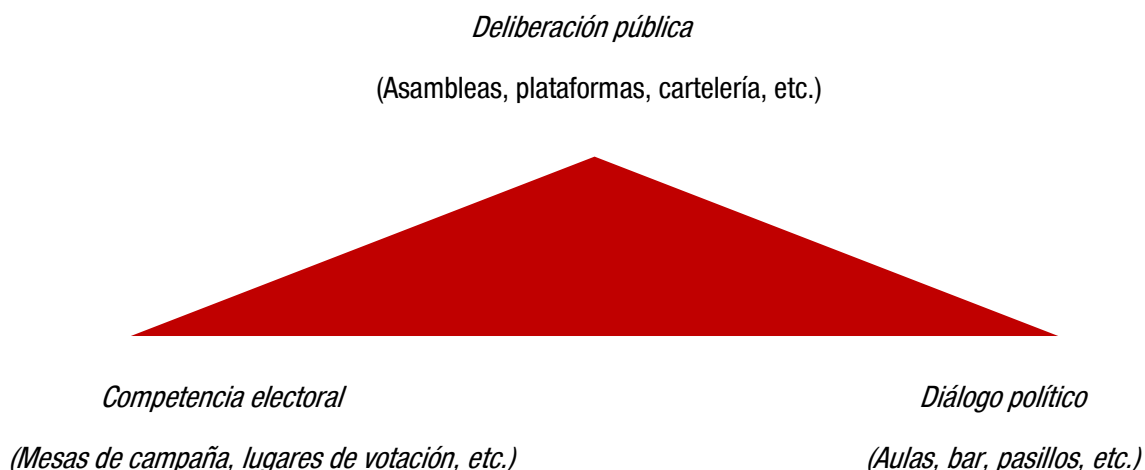
¹¹ Goffman incorpora en sus análisis algunos elementos provenientes de la “teoría de juegos” (Goffman, 1997, p. 91); en este caso, es claro que alude –sin nombrarlo– al problema del “free-rider”.

Como nos recuerda Lozano Maneiro, estas ocasiones sociales suelen agruparse en dos tipos principales: por un lado, nos encontramos frente a “invitaciones explícitas” (fiestas, reuniones, comidas, visitas, etc.); por otro, participamos también en “encuentros fortuitos”, donde se ha estipulado entre los actores – de manera explícita o más habitualmente de modo implícito– un “contrato a largo plazo que prevé el hecho de que se dará vida a una conversación cada vez que un individuo se encuentre con otro, a menos que no intervengan circunstancias eximentes privadas o públicas” (Lozano Maneiro, 2002, p. 52). Para nuestro caso, estos encuentros se darán contando como fondo con el “decorado” de las facultades de la UNLP, siguiendo especialmente la cadencia de una contienda electoral en sus tres fases principales: campañas, votaciones y escrutinios.

3.3. Género, experiencia e interacción en la militancia estudiantil

Al combinar la perspectiva esbozada por Goffman con el análisis anteriormente expuesto de Dubet y Martuccelli, podríamos elaborar una figura donde sus puntos extremos responden más claramente a los tipos ideales de “lugares” o “decorados” asociados a una actuación “pragmática” (o “calculatoria”), y a los espacios vinculados especialmente a una pauta de interacción “emancipatoria” (o “idealista”), mientras que una posición de cierta equidistancia estaría ocupada por el ámbito asambleario de deliberación y la exposición pública, donde se combinan ambos patrones de acción (Figura 1). Esos tres “juegos” serían:

Fig. 1. Espacio de interacción en la política universitaria



a) El “juego” de la competencia electoral tiene como “lugar” los espacios de la campaña electoral en las semanas previas a las elecciones (patios, pasillos, aulas, adyacencias de la facultad), así como los espacios específicos de votación, en donde se conforman los “pasillos” de militantes que escoltan a los votantes con el fin de persuadirlos hasta la última instancia¹². Éstos son los espacios en los que se despliegan más nítidamente los comportamientos calculatorios, desde los más inofensivamente instrumentales, hasta aquellos que llegan a romper ciertos “códigos” habituales en otros espacios de la pugna política. Estos últimos, además de sus manifestaciones generales (rotura de carteles, empujones, etc.), tienen también un aspecto condicionado por el género.

Los comportamientos machistas o discriminatorios de género, más o menos graves, y las denominadas por los propios militantes prácticas “micromachistas”, ciertamente no son algo nuevo, pero los mismos no emergieron de manera destacada en el trabajo de campo realizados en la UNLP en 2013 y 2014. No obstante, el informe de observación

¹² Detalles de estas escenas, en el denominado “pasillo de la muerte” por los propios militantes de una facultad de la UNLP, pueden consultarse en el capítulo VII de Camou, Prati y Varela (2018).

realizado entonces por una de las colaboradoras de nuestro equipo, durante el escrutinio en elecciones estudiantiles en la UNLP, muestra que ya en 2013 eran identificables situaciones problemáticas atravesadas por el género:

Mencionamos dentro de la desmoralización situaciones que queremos destacar en cuanto pertenecen, a nuestro parecer, a violencia de género. No tanto en Derecho, como sí en Humanidades, se dan episodios de violencia que implican el manoseo a mujeres y el uso de violencia verbal, refiriéndose a mujeres de otras agrupaciones (entre mujeres, y entre hombres y mujeres) como “putas”, “trolas”, etc. Y a hombres de otras agrupaciones (entre hombres, y entre mujeres y hombres) como “putos”. También se pudo observar cómo entre varias mujeres “tomaban de punto” a un hombre de una agrupación contraria y lo cargoseaban, física y verbalmente, hasta que el mismo reaccionaba, con la consiguiente queja o acusación del mismo como violento o machista.

En el trabajo de campo realizado en 2018-2019 en la UNLP, los temas de género adquieren una relevancia destacable. Las prácticas machistas son mayoritariamente descriptas por las militantes mujeres; los militantes varones no las desconocen, pero el énfasis es algo menor. Por un lado, las militantes identifican prácticas machistas en profesores, sobre todo varones y de más edad (aunque también en algunas profesoras); parecerían estar más extendidas en Derecho e Ingeniería, algo menos en Ciencias Exactas, y menos aún en Humanidades (pero no ausentes: en esta facultad se señala el caso de un profesor “escrachado” por acoso a alumnas). Y, por otro lado, lo que es nuestro foco, se identifican prácticas machistas realizadas por militantes varones; parecerían estar algo más extendidas en Derecho que en Ciencias Exactas y Humanidades, ocupando Ingeniería un lugar intermedio. Algunas de estas prácticas, generalmente calificadas como “micromachismos” (no hay testimonios de violencia física explícita), son: ubicar pocas militantes mujeres en las listas, o ubicarlas en puestos menos destacados; en una asamblea, levantar la voz, o que en un militante varón repita lo ya dicho por una militante mujer, sin aportar nada nuevo, como si hiciese falta explicar lo dicho por la compañera; realizar chistes ofensivos.

b) En el otro extremo encontramos los “juegos” del diálogo político, presentes en “lugares” más distendidos que la dura competencia electoral (el aula, el bar del centro de estudiantes, las mesas de las agrupaciones), y también en el modo de abordar las prácticas machistas antes reseñadas. En las entrevistas a las militantes, aún en aquellas que identifican prácticas repudiadas, predomina la percepción, cuando se compara el hoy con un tiempo anterior reciente, de que la situación está mejorando, tanto a partir de las iniciativas institucionales arriba señaladas, generalizadas desde 2015, como a partir de instancias de auto-organización de las y los militantes. Las prácticas y las pautas de interacción “emancipatorias” o “idealistas” en relación con el género son claramente identificadas, y experimentadas, por las y los militantes, en situaciones como las siguientes: la gran mayoría de las agrupaciones se proclaman feministas; se estableció la paridad de varones y mujeres en las listas en varias facultades, aun en facultades con mayoría de estudiantes varones; las mujeres desempeñan roles antes sólo reservados a los varones, como subirse a los árboles para colgar carteles, o llevar pesadas banderas en las movilizaciones; un grupo de estudiantes mujeres en Ingeniería Mecánica (especialidad de Ingeniería en la que son muy pocas las mujeres, a diferencia de Química o Industrial) organiza carreras de autos bajo el slogan “las carreras son de autos, no de varones”. Y también la dimensión emancipatoria está presente en la lucha por causas comunes, como la legalización del aborto, o los avances que se logran en pos de la erradicación de prácticas machistas en la militancia, a partir de la propia toma de conciencia.

c) Finalmente, el “juego” de la deliberación y la exposición pública, cuyo lugar privilegiado es la asamblea, pero también la interacción entre los militantes en el “escenario” electoral, a la vista de sus compañeras y compañeros “espectadores”, puede ser visto como un entrelazamiento de los dos patrones de acción antes descriptos. Dos mecanismos que representan innovaciones políticas originales, muestran la combinación del esfuerzo “idealista” por cambiar de raíz, como un cambio cultural, las prácticas “micromachistas” de los compañeros, con el reconocimiento (resignado) de la necesidad de elaborar estrategias “instrumentales” inmediatas, en el trayecto hacia cambios más profundos. Por un lado, un mecanismo de “monitoreo” de las intervenciones en las asambleas, poniendo la coordinación en manos de militantes mujeres, y no del presidente del centro (un varón en ese momento):

Una chica coordinaba, cuatro anotaban las cuestiones y dos moderábamos, teníamos la tarea de marcar todas las prácticas machistas para no repetirlas, y fuimos viendo asamblea a asamblea cómo las cosas fueron cambiando y cómo los varones ya no interrumpían a compañeras, no alzaban la voz, no repetían lo que dijo una compañera.

Por el otro, un mecanismo de “escrache benévolo” (anónimo)¹³, tendiente a identificar prácticas machistas en la interacciones entre los militantes: en las elecciones estudiantiles se colocó una cartelera pública en la que militantes de la comisión de géneros iban registrando prácticas machistas, pero de forma anónima (“compañero empujó a una compañera que se dirigía a votar al aula”), comunicándole luego el hecho a cada agrupación en privado; señalan las entrevistadas que esto redujo “abismalmente” las prácticas machistas, si bien les queda cierto sabor amargo: “de cierta manera me da bronca, porque ese compañero no las está haciendo porque tiene miedo a quedar escrachado”.

4) REFLEXIONES FINALES

Estas breves notas de cierre nos permiten delinear algunos trazos de un rompecabezas en movimiento, en el que observamos continuidades y cambios en los patrones de participación política estudiantil.

En lo que respecta a las líneas de *continuidad* de las lógicas “calculatoria” y “emancipatoria” -a lo largo de ambos períodos-, podemos destacar que esa persistencia se manifiesta tanto a través de la propia experiencia de militancia, como respecto de la visión que tienen acerca de los estudiantes a quienes interpelan y buscan representar. Asimismo, es interesante destacar que la persistencia de estas lógicas contrapuestas atraviesa *disciplinas académicas* y *orientaciones político-ideológicas* (no son patrimonio de una agrupación o de un partido); más bien, parecen inscribirse en los rasgos culturales más profundos que hemos podido observar en el campo político universitario. Asimismo, estas lógicas tampoco se alteran significativamente con los cambios que se dan en el *campo político nacional*, o por la introducción de *nuevas temáticas*, las cuales tienden a ser procesadas con arreglo a ese código polarizador de la vida política universitaria.

Pero cuando nos desplazamos a la problemática de los cambios ocurridos a partir de la irrupción de las *temáticas de género* es preciso introducir algunos matices diferenciadores. En particular, es necesario poner atención al papel jugado por algunas variables estructurales que configuran típicamente la dinámica de las instituciones de educación superior (Becher, 2001). En efecto, especialmente a partir de 2015, y con ritmo vertiginoso, la cuestión de género ocupa un lugar central en la vida universitaria argentina, acompañando la legislación nacional, produciendo normativas propias en casi todas las universidades (los “protocolos”), y estableciendo fluidos intercambios entre las mismas institucionalizados en el marco del CIN (red RUGE). De este modo, el trabajo de campo en 2018/2019 se lleva a cabo cuando la cuestión ya ha hecho eclosión en la vida universitaria, potenciando con fuerza institucional temas y preocupaciones que ya estaban presentes, en forma más o menos incipiente, en la militancia estudiantil. No obstante, en las observaciones de 2018/2019 se hacen referencias a prácticas machistas (sobre todo “micromachistas”), en mayor medida por parte de militantes mujeres que por varones (si bien algunos varones las identifican). Por su parte, sobre la cuestión parece haber una influencia, aunque moderada, de la variable disciplinar (quizás más debida a la institución en general, que a la militancia estudiantil propiamente dicha). Así, a la hora de identificar prácticas machistas de los profesores en relación a las estudiantes, los testimonios más recurrentes se dan en Derecho e Ingeniería, hay menores referencias en Ciencias Exactas, y menos aún en Humanidades. A su vez, la identificación de dichas prácticas entre militantes estudiantiles se observan más en Derecho, algo menos en Ingeniería, y menos aún en Ciencias Exactas y Humanidades.

Estas consideraciones nos llevan a subrayar que cuando tratamos de entender las “formas” de hacer política en la universidad, nuestras observaciones permiten afirmar que el campo político nacional y el campo político universitario operan con una *lógica de intercambio fluida*. Así, las fronteras entre los dos ámbitos son “porosas”, dejando pasar –en una y otra dirección- prácticas comunes, repertorios de lucha compartidos o estrategias de construcción de poder análogas (Camou, Prati y Varela, 2018). Sin embargo, el microanálisis esbozado en estas notas, sobre todo en lo referido a la cuestión de género, nos lleva a efectuar una matización adicional: en el marco de los distintos “juegos” políticos en el que participan los jóvenes estudiantes, la competencia electoral en sí misma (campañas, votaciones, escrutinios) tiende a ser poco propensa a adoptar comportamientos innovadores; no obstante lo cual, la “exposición” y la “deliberación pública”, ante un escenario de estudiantes “espectadores”, sea en la competencia por el favor de los votantes, sea en las asambleas, parece mostrar de manera incipiente la gestación de nuevos patrones de interacción entre las y los militantes, más en línea con las prácticas “emancipatorias” o “idealistas”. Los ingeniosos mecanismos que hemos reseñado, tendientes a la erradicación de prácticas “micromachistas” entre compañeros y compañeras, muestran la fuerza de los ideales de cambio en las relaciones de género, a la vez que manifiestan la conciencia de la complejidad de dar un basamento profundo a tales cambios, y la necesidad (al menos por ahora) de acompañarlos de

¹³ Blanco y Spataro (2019) han constatado la existencia de “guerras de escraches” sobre violencia sexista (no benévolos, identificando a los destinatarios en carteles públicos y en las redes sociales), durante el período electoral en la Facultad de Psicología (UBA).

“incentivos” negativos, desde cuestionamientos públicos hasta “escraches” (Olson, 1998). En todo caso, en el marco de una investigación más amplia que estamos llevando adelante, nos resta indagar la extensión de esta preocupación por las cuestiones de género, tan claramente presente en la militancia estudiantil de la UNLP, entre las y los estudiantes “comunes”, tanto de nuestra universidad como de otras instituciones de educación superior.

Por último, queremos llamar la atención –como lo han destacado algunos testimonios recogidos en estas páginas– sobre lo que podríamos llamar el “lado B” de la experiencia política estudiantil, que suele ser poco abordado en la bibliografía sobre la cuestión, pero que juzgamos parte de un acercamiento realista a esta problemática (Camou, Prati y Varela, 2018). Nos referimos a ciertas prácticas cargadas de violencia –simbólica y material– que sobre todo permean la competencia electoral y que recorren un amplio espectro de situaciones e interacciones: desde la clásica “chicana” política a la más abierta violencia física, pasando por diferentes formas de agresión verbal sobre el cuerpo, la apariencia o la conducta sexual de los y las militantes de agrupaciones contrarias. Hemos documentado brevemente este costado más “oscuro” de la política estudiantil, no desde una evaluación “externa”, sino porque así es vivido, reconocido y relatado por los propios actores. Pero además, porque prestar atención a las distintas facetas de estos patrones de sociabilidad y competencia política en la universidad es una manera –si bien indirecta– de abordar una compleja cuestión que subtiende toda discusión sobre la relación entre jóvenes y política democrática: el modo en que se van configurando desde sus comienzos los perfiles de los y las dirigentes que –más temprano que tarde– tendrán a su cargo altas responsabilidades gubernamentales frente a nuestra sociedad.

Referencias bibliográficas

- Almond, G. (1988). Separate Tables: Schools and Sects in Political Science. *Political Science and Politics*, 21(4), 828-842.
- Becher, T. (2001). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Gedisa.
- Blanco, R. (2016). *Escenas militantes: lenguajes, identidades políticas y nuevas agendas del activismo estudiantil universitario*. Grupo Editor Universitario.
- Blanco, R. y Spataro, C. (2019). Con/contra las estrategias institucionales: percepciones de estudiantes universitarios ante iniciativas contra violencias sexistas. *NÓMADAS*, 51, 173-190.
- Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1997). *Respuestas por una antropología reflexiva*. Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre (2019). *Curso de sociología general. Conceptos fundamentales 1*. Siglo XXI.
- Camou, A., Prati, M. y Varela, S. (coords.) (2018). *¿Ya votaste? Experiencias de participación política de jóvenes estudiantes de la UNLP*. EDULP. https://www.editorial.unlp.edu.ar/comunicacion/ya_votaste-18165
- Carli, S. (2012). *El estudiante universitario. Hacia una historia del presente de la educación pública*. Siglo XXI.
- Carli, S. (2014). *Universidad pública y experiencia estudiantil. Historia, política y vida cotidiana*. Miño y Dávila.
- Dubet, F. (2005). Los estudiantes. *Revista de Investigación Educativa*, 1.
- Dubet, F. (2011). *La experiencia sociológica*. Gedisa.
- Dubet, F. (2020). Students' Experiences in Higher Education. En P. N. Teixeira & J. C. Shin (eds.). *The International Encyclopedia of Higher Education Systems and Institutions*. Springer.
- Goffman, E. (1991). El orden de la interacción. En Y. Winkin. *Los momentos y sus hombres. Erving Goffman*. Paidós.
- Goffman, E. (1997). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu.
- González Ceuninck, P. (2013). La política en los baños. *Tram[p]as de la Comunicación y la Cultura*, 74, 27-36.

- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa* (Tomos I y II). Taurus.
- Jay, M. (2009). *Cantos de experiencia. Variaciones modernas sobre un tema universal*. Paidós.
- Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. UNQUI.
- Laudano, C. (2017). Movilizaciones #niunamenos y #vivasnosqueremos en Argentina. Entre el activismo digital y #elfeminismolohizo. *Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress*, Florianópolis, 1-12.
- Lozano Maneiro, B. (2002). En el aniversario de Erving Goffman (1922-1982). *REIS*, 102/03, 47-61.
- Martuccelli, D. (2006). *Lecciones de sociología del individuo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Martuccelli, D. (2015). La singularización en las sociedades contemporáneas: claves para su comprensión (entrevista a cargo de Mariana Nobile y Rocío Ferrada Hurtado). *Propuesta Educativa*, 24(43), Vol. 1, 99-112.
- Moltoni, R., Bagnato, M.L. y Blanco, R. (2020). Instrumentos de abordaje de las violencias sexistas en universidades nacionales. Periodización, características institucionales y lenguajes de intervención (2014-2021). *Papeles de Trabajo*, 14(26), 149-168.
- Olson, M. (1998). La lógica de la acción colectiva. En S. Saiegh y M. Tommasi (comps.). *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*. Eudeba.
- Sani, G. (1998). Participación política. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de Política*. Siglo XXI.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza.
- Sebastián de Erice, J. R. (1994). *Erving Goffman: de la interacción focalizada al orden de la interacción*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press.
- Varela, N. (2020). El tsunami feminista. *Nueva Sociedad*, 286. <https://nuso.org/revista/286/la-globalizacion-de-la-protesta>

Fecha de recepción: 13-10-2022

Fecha de aceptación: 5-12-2022



Las acciones de la Universidad Nacional del Sur para mantener la continuidad pedagógica en el escenario de emergencia sanitaria: vinculación con su plan estratégico

The response of the Universidad Nacional del Sur to maintain pedagogical continuity in the health emergency scenario: connections with its strategic plan

LIS, Diana Isabela¹ y CORBELLA, Virginia²

Lis, D. I. y Corbella, V. (2022). Las acciones de la Universidad Nacional del Sur para mantener la continuidad pedagógica en el escenario de emergencia sanitaria: vinculación con su plan estratégico. *RELAPAE*, (17), pp. 82-98.

Resumen

Durante el 2020 el mundo se vio afectado por la irrupción de un nuevo virus que provocó que, en todos los niveles educativos, se tuvieran que pensar y diseñar nuevas estrategias de enseñanza y aprendizaje. El objetivo del presente trabajo es relevar y describir algunas de las acciones que llevó adelante la Universidad Nacional del Sur en ese contexto de emergencia con respecto a la continuidad pedagógica. Asimismo, se busca analizar si estas medidas son coherentes con la misión y visión que la universidad expresa en su plan estratégico. Para tal fin, se aplica la técnica de estudio de caso, se indagan los documentos y resoluciones que emitió la UNS durante el 2020 y 2021 y se accede a información de primera mano de actores claves. Luego del proceso de análisis, se logró mantener la continuidad pedagógica durante la pandemia y se mantuvieron las acciones destinadas para alcanzar algunos de los objetivos propuestos por la UNS en su plan estratégico.

Palabras Clave: Universidad / Pandemia / Plan Estratégico / Acciones / Continuidad Pedagógica.

Abstract

In 2020, the world was affected by the outbreak of a new virus. As a result, new teaching and learning strategies had to be thought and designed at all educational levels. The objective of this paper is to reveal and describe some of the courses of actions taken by the Universidad Nacional del Sur in this emergency context regarding pedagogical continuity. Also, it seeks to analyze whether these measures are consistent with the mission and view that the university states in its strategic plan. For this purpose, a case study technique is applied the documents and resolutions issued by the UNS during 2020 and 2021 are analyzed as well as first-hand information from key actors. The goal of maintaining pedagogical continuity during the pandemic was achieved and the objectives proposed by the UNS in its strategic plan are still in progress.

Keywords: University / Pandemic / Strategic Plan / Actions / Pedagogical Continuity

¹ Universidad Nacional del Sur, Argentina / dilis@uns.edu.ar

² Universidad Nacional del Sur, Argentina / corbella.virginia@uns.edu.ar

Introducción

Durante el 2020 el mundo se vio afectado por la irrupción de un nuevo virus pandémico que provocó que, en todos los niveles educativos, se tuvieran que pensar y diseñar nuevas estrategias de enseñanza y aprendizaje.

El objetivo del presente trabajo³ es relevar y describir algunas de las acciones que llevó adelante la Universidad Nacional del Sur (UNS) en el contexto de emergencia sanitaria con respecto a la continuidad pedagógica. Entendiendo que estas primeras respuestas fueron una reacción ante un factor exógeno que afectó a las instituciones educativas argentinas en sus principales funciones con una velocidad no experimentada previamente (Fanelli, et al., 2020). Asimismo, sólo algunas de estas estrategias de gestión de crisis se han basado en resultados de experiencias anteriores.

La multiplicidad de reacciones no dependió solamente de las particularidades de cada institución y su comunidad educativa, sino también de la creatividad y flexibilidad universitaria para generar esas acciones y del compromiso institucional, tanto docente como no docente, que vieron sus entornos de trabajo y aprendizaje modificados (Falcón, 2020; IESALC, 2022).

Asimismo, el término continuidad pedagógica puede ser entendido como fue señalado en documentos oficiales como un modo de acompañamiento en la excepcionalidad de la emergencia. En el caso de las universidades también puede denominarse continuidad académica. A modo de ejemplo, la Universidad de Colima en México define a la continuidad académica en su programa universitario de contingencia ante el covid-19, como el:

Esfuerzo por cumplir con las actividades previstas en los programas de estudio y ofrecer una respuesta oportuna, eficiente y coordinada ante la situación de emergencia que ha impedido brindar los servicios educativos presenciales en la institución y asegurado, en la medida de lo posible, una educación de calidad. (Universidad de Colima, 2020, p. 25).

El principio de continuidad pedagógica no es nuevo ni surge en la pandemia, pero sí se lo recupera y utiliza como concepto que expresa la necesidad de que los actores del sistema educativo, en los distintos niveles, establezcan estrategias para garantizar el aprendizaje de los alumnos, más allá de la situación de emergencia o problemas coyunturales que pueden surgir (Dirección General de Cultura y Educación, 2013).

Para alcanzar el objetivo propuesto se utiliza metodología cualitativa y se aplica la técnica de estudio de caso. El acervo de datos se construye con los documentos y resoluciones que emitió la UNS durante el 2020 y 2021 y la información de primera mano de actores claves.

Estos actores claves provienen de dos de las Secretarías de la UNS, la Secretaría General Académica y la Secretaría General de Bienestar Universitario, por resultar protagonistas en el proceso pedagógico de gestión de la pandemia.

Asimismo, luego de detallar el contexto de emergencia sanitaria, se analizan las medidas de urgencia y se las vincula con el Plan Estratégico (PE) de la UNS para encontrar si son coherentes con la misión y visión que la universidad expresa en el mismo. Por último, se abordan las reflexiones finales que conducen a repensar la defensa de la educación pública en diferentes escenarios complejos.

En futuras investigaciones, el análisis aquí propuesto, abre un abanico de posibilidades para explorar y dar cuenta de las decisiones que otras universidades argentinas llevaron a cabo y también para realizar un estudio comparado entre ellas y la trama compleja que de allí se desprende, este último objetivo excede el que se detalla en este artículo.

³ Trabajo realizado dentro del marco del PGI "Indicadores cuali y cuantitativos en la educación superior" (Código 24/ZE38)

Metodología de análisis

Para lograr el objetivo principal de describir las acciones de la Universidad Nacional del Sur en el contexto de emergencia sanitaria se utiliza metodología cualitativa, específicamente el método de estudio de caso, que posee orientación empírica y descriptiva detallada (Sautu, 2003), como así también la condición de un contexto delimitado. En este sentido, la metodología se refiere a los modos de pensar la realidad social y estudiarla. Particularmente, en esta investigación, el método de estudio de caso se considera la técnica más apropiada dado que es el medio para lograr comprender la realidad (Strauss y Corbin, 2002, p.12) descripta en este artículo.

Asimismo, el estudio de caso, permite construir una “visión cualitativa” (Alonso, 1998, p.24), visión que se construye, en primera instancia, desde el contexto en el que se desenvuelve el caso, la UNS, dado que comunica y da forma a las acciones de los agentes involucrados.

El contexto detallado junto a los documentos y resoluciones que emitió la UNS durante el 2020 y 2021 y la información de primera mano de actores claves permitió realizar el análisis que se detalla en el artículo en busca del objetivo propuesto.

Escenario de emergencia - Contexto

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia. En Argentina, luego de declarar la emergencia sanitaria el 19 de marzo de 2020, se establece el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) a partir del 20 de marzo, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297. Más adelante, en el mes de junio del mismo año, se establece, para algunos distritos del país según la situación sanitaria, una nueva etapa denominada Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO).

Es a partir del 19 de marzo del 2020 que, en la Universidad Nacional del Sur, las carreras presenciales comenzaron a impartirse en un formato distinto al que fueron pensadas. No obstante, no pueden encuadrarse en carreras a distancia porque no cumplen los requerimientos para ello. Es así que en este escenario de emergencia, plagado de incertidumbre, se pensaron y se ejecutaron diversas acciones con el principal objetivo de sostener la continuidad pedagógica. Es por ello que se demoró el inicio de la cursada en un mes, para que durante ese tiempo los docentes pudieran adaptar sus planificaciones al nuevo escenario que se estaba viviendo.

Las cátedras de las distintas carreras de la UNS desde hace varios años utilizan la plataforma Moodle, como un medio para enviar material digital y mantener comunicación y espacios de consulta virtuales con los alumnos. Moodle es un sistema de enseñanza web dinámico creado para gestionar entornos de enseñanza virtual, que se adapta a las necesidades de profesores, estudiantes y administradores.

Dado que en este artículo se describen las principales acciones que se desplegaron en la UNS, resulta pertinente referirse a sus características históricas e institucionales.

La Universidad Nacional del Sur y su plan estratégico

La Universidad Nacional del Sur, localizada en la ciudad de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, Argentina, fue creada mediante el decreto-ley Nro. 154 del 5 de enero de 1956 y tiene como antecedente al Instituto Tecnológico del Sur (ITS) que fuera creado el 9 de octubre de 1946⁴, con una fuerte orientación hacia las ciencias básicas y la tecnología

⁴ El ITS inauguró oficialmente el 20/02/48, iniciando sus actividades bajo la dependencia académica de la Universidad Nacional de la Plata, con una fuerte orientación técnica y científica congruente con el proyecto industrializador, en el marco del Primer Plan Quinquenal que impulsaba el desarrollo industrial como instancia superadora del modelo agroexportador tradicional. En 1950 le fue otorgada la categoría universitaria la cual fue suprimida en 1952 y en 1956 – luego de estudios realizados por una comisión asesora designada por el Poder Ejecutivo- se resolvió la creación de la Universidad Nacional del Sur.

y hacia el desarrollo de la investigación. Su origen se enmarca en un proceso de modernización de las universidades tradicionales que desde sus inicios se basa en la organización de un modelo departamental. La UNS fue la séptima universidad nacional creada en el país, siendo precedida por las de Córdoba (1613), Buenos Aires (1821), La Plata (1890), Tucumán (1912), Litoral (1919) y Cuyo (1939). Al año siguiente del surgimiento de la UNS, en 1957, se crea el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas).

Acerca de la organización, según lo establecido en los artículos 5 y 6 del estatuto, la estructura departamental⁵ tiene por objeto proporcionar una orientación sistemática a las actividades docentes y de investigación mediante el agrupamiento de disciplinas afines y la comunicación entre los docentes y los alumnos de distintas carreras, brindando de esta manera una mayor cohesión a la estructura universitaria y tendiendo a lograr economía de esfuerzos y de medios materiales. Los Departamentos se constituyen sobre la base de disciplinas afines y son unidades fundamentales de la enseñanza universitaria que ejercen su función mediante la docencia, la investigación y la extensión. Para el funcionamiento de la Universidad, se crean áreas dentro de los mismos y se las concibe como el conjunto de asignaturas afines o componentes de una disciplina que constituyen una unidad en sus aspectos docentes y de investigación. Las áreas son las unidades funcionales de los Departamentos y, en consecuencia, son las que coordinan los programas y el dictado de las asignaturas que le corresponden.

En el sistema departamental, los Departamentos constituyen las unidades básicas y administrativas de la universidad, que reúnen una comunidad de profesores e investigadores, relativamente autónomas y responsables de la docencia y la investigación en un campo especializado del conocimiento (Meneses, 1971). En este contexto, es función de cada uno brindar materias propias para sus carreras específicas así como también ofrecer materias a otros Departamentos permitiendo transversalidad del conocimiento, estas materias se denominan de servicio.

En total, la UNS ofrece 23 carreras de pregrado, 56 de grado, 76 carreras de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados). La cantidad de alumnos regulares (activos) es de 31795 pertenecientes a las carreras de grado y pregrado, según datos del Anuario UNS 2020.

El número de docentes de la UNS asciende a un total de 3315, entre las dedicaciones⁶ exclusiva, semi exclusiva y simple. La dedicación simple es la que agrupa mayor cantidad de docentes con un total de 2348, seguida de la dedicación exclusiva con 625 cargos y por último la dedicación semi exclusiva con 342.

Por otra parte, cabe destacar que la UNS recibe alumnos no solo de Bahía Blanca, sino también de la zona de influencia y de otras provincias del país. Según el Anuario UNS 2020⁷, el 58,22 % de los estudiantes son de Bahía Blanca, siendo el 88 % de la provincia de Buenos Aires⁸, el resto de los estudiantes se reparten entre las siguientes provincias: Rio Negro 6,8%; La Pampa 2,2%; Chubut 1,2%; Neuquén 0,5%; Santa Cruz 0,5%; Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur 0,2%; Jujuy 0,1%; Salta 0,1%; Córdoba 0,1% y Santiago del Estero 0,1%. El 0,2 restante se reparte entre: Entre Ríos, Formosa, Santa Fe, Mendoza, Corrientes, San Juan, Chaco, San Luis, Catamarca, Capital Federal, Tucumán y La Rioja.

En los últimos años, las tendencias en cuanto al financiamiento y las orientaciones de las políticas públicas han generado cambios en la gestión y desarrollo de la educación universitaria, y la UNS no ha sido ajena a esto. Es por ello,

⁵ En la actualidad, la UNS cuenta con 17 Departamentos: Agronomía, Biología-Bioquímica y Farmacia, Cs. de la Administración, Cs. de la Salud, Cs. E Ing. de Computación, Derecho, Economía, Educación, Física, Geografía y Turismo, Geología, Humanidades, Ingeniería, Ing. Eléctrica y de Computadoras, Ing. Química, Química y Matemática y Escuelas Preuniversitarias (EPUNS): Superior de Comercio, Normal Superior, Escuela de Agricultura y Ganadería, Escuela de Ciclo Básico Común y Escuela de Enseñanza Inicial y Primaria. Asimismo, resulta importante destacar que existen una gran cantidad (12) de institutos de doble dependencia UNS-CONICET, aspecto de la estructura que influye en la cultura organizacional y que refleja la impronta de las ideas vigentes en el momento de su creación

⁶ Las dedicaciones docentes cumplen diferentes cargas semanales y funciones. Los docentes con dedicación exclusiva cumplen con 40 horas semanales, los que poseen dedicación semi exclusiva 20 horas semanales y los docentes con dedicación simple 10 horas semanales. Al mismo tiempo, las tareas de investigación, docencia y extensión cobran mayor o menor peso según las dedicaciones detalladas.

⁷ El anuario estadístico de la UNS sintetiza de modo cuantitativo la situación y evolución en números a través de una serie de gráficos y tablas. Este anuario se realiza año a año y permite comparar períodos anteriores y también sirve de complemento de los análisis cualitativos. Para mayor información, puede visitarse el siguiente link: <http://www.uns.edu.ar/contenidos>

⁸ Las localidades de la provincia de Buenos Aires de donde provienen los estudiantes son las siguientes: Coronel Rosales, Coronel Suárez, Tres Arroyos, Pigüe, Coronel Pringles, Pedro Luro, Coronel Dorrego, Mayor Buratovich, Tornquist, Carhué, Hilario Ascasubi, Trenque Lauquen, Carmen de Patagones, Monte Hermoso, Médanos, Darregueira, Huanguelén, Villalonga, Puan, Salliqueló, Rivera, Tres Lomas, Casbas, Villa Iris, Guaminí, Saavedra, Stroeder, Pellegrini, Juan Couste y Adolfo Gonzales Chaves.

que estos cambios orientaron a que se propusiera realizar un plan estratégico (PE), el primero de la UNS, con el fin de buscar eficiencia en todos los campos involucrados de la institución, un nuevo sistema de gestión, que incluye mediciones de sus procesos administrativos, para dar cuenta de los impactos generados por su accionar y favorecer la transparencia y la toma de decisiones (Illescas, 2017).

El Plan Estratégico General de la Universidad Nacional del Sur fue llevado a cabo por la Comisión Asesora de Planeamiento (CAP) de la UNS establecida por el Consejo Superior Universitario (CSU) en el año 2007. En su armado también participaron varios especialistas desde distintos ámbitos, dentro y fuera de la UNS, realizando aportes y/o ayudando a organizar seminarios sobre diversas temáticas.

En el diseño del PE se tomó como base en general, la tercera autoevaluación institucional (2010) presentada a la CONEAU y en particular, el análisis FODA. Se asume la postura de que la planificación estratégica debe entenderse como un proceso continuo, como un

espacio que, a través de la participación y reflexión de los actores de la comunidad universitaria, nos permite definir cuáles son las prioridades; incluyendo los objetivos a alcanzar, las acciones a realizar y sus plazos, y también los medios y los métodos para su desarrollo. (Plan Estratégico, 2013, p.19).

A raíz de que la UNS se organiza por Departamentos, este plan es de carácter general y transversal; presenta medidas de acción que atraviesan a toda la Universidad y sirve de marco para organizar las tareas que son específicas a las unidades académicas que la componen. Al mismo tiempo, que éstas, tienen sus propios planes estratégicos, debido a la especificidad de actividades que realiza cada una de ellas.

Todo PE debe definir su misión, valores y visión para poder constituir las bases sobre las que formulará los objetivos a desarrollar, los cuales constituyen los propósitos a corto, mediano y largo plazo de la organización, que se establecen con el fin de avanzar hacia la misión de la misma.

La misión define la tarea que debe llevar a cabo la Universidad, su razón de ser. En el caso de la UNS su misión es:

- Formar profesionales capacitados y éticamente responsables, comprometidos con la sociedad y su desarrollo sustentable, priorizando la gratuidad y la equidad en el acceso a la enseñanza.
- Realizar actividades de investigación para contribuir al avance del conocimiento en todos los campos de las ciencias, las tecnologías y las artes.
- Realizar actividades de extensión para que la sociedad pueda beneficiarse de tales conocimientos.
- Utilizar sus capacidades para lograr el desarrollo humano, promoviendo el crecimiento individual, social, económico, cultural, científico, tecnológico e institucional. (Plan Estratégico, 2013, p.23)

Los valores establecen cómo se va a comportar la institución, pautas de comportamiento y creencias que determinan las relaciones entre las personas que componen la Universidad. En el PE de la UNS se detallan y explican exhaustivamente cada uno, pero en este trabajo se seleccionan aquellos que se han destacado y puesto de manifiesto durante las acciones en pandemia, sirviendo no sólo de guía sino confirmando que son parte de la identidad de la UNS. Los valores seleccionados son:

- La justicia, la equidad social y la educación inclusiva a fin de garantizar una efectiva igualdad de oportunidades.
- El pleno respeto de la forma democrática de gobierno y de los procedimientos que promuevan el fortalecimiento institucional.
- La ética profesional, académica y científica.
- La cultura del trabajo basada en el esfuerzo y la responsabilidad.

- El ejercicio comprometido de la Autonomía Universitaria.
- El manejo responsable de los recursos que la sociedad le confiere. (Plan Estratégico, 2013, p.23)

La visión define la Universidad que se desea en el mediano y largo plazo, hacia dónde se quiere ir y qué aspectos distintivos se quieren desarrollar de la misma. La visión de la UNS se segmenta en tres aspectos: imagen interna, externa y actitud ante el contexto externo. Resulta significativo resaltar el modelo de universidad propuesto dentro de esta última categoría, que busca ser dinámica y proactiva ante los cambios del contexto y ser reconocida como líder en procesos de respuesta a nuevos desafíos. Con respecto a la imagen interna, se propone ser capaz de aprender de la experiencia, innovar en las estrategias académicas, entre otros aspectos.

Los objetivos planteados por la CAP en el PE definen las metas o propósitos que se van a establecer para llevar a cabo la misión e ir hacia la visión, respetando los valores ya descritos anteriormente. En este caso, las acciones se definieron dentro de 5 ejes estratégicos a partir de los cuales se organizan programas con acciones concretas de mediano y largo plazo, tendientes a resolver debilidades y minimizar amenazas, así como también a aprovechar las fortalezas y oportunidades, reconocidas en el análisis FODA realizado en la autoevaluación institucional.

En la estructuración del plan estratégico, la Comisión Asesora de Planeamiento priorizó la visión de conjunto tratando de focalizar su trabajo en los principales desafíos de la UNS en un horizonte de mediano y largo plazo. Dicha focalización se plasmó en la definición de cinco ejes estratégicos a partir de los cuales se organizan programas con acciones concretas, tendientes a solucionar las debilidades y minimizar amenazas como así también mejorar el aprovechamiento de las fortalezas y oportunidades reconocidas como tales, tanto en el proceso de autoevaluación como en el propio desarrollo del plan estratégico.

Tales ejes estratégicos son los siguientes:

1. Gestión Institucional.
2. Gestión de la calidad académica.
3. Inclusión e integración de los alumnos.
4. Integración en la región de incumbencia.
5. Infraestructura y servicios.

Algunos de estos ejes y sus programas son los que se identifican en las acciones llevadas adelante durante la pandemia por la UNS.

Algunas acciones de la UNS en pandemia, fortaleciendo el plan estratégico

En este apartado se recogen algunas de las acciones que desplegó la UNS en el contexto de emergencia para favorecer la continuidad pedagógica. Vale aclarar que la celeridad de la situación condujo a gestionar en la incertidumbre, no obstante, como se destaca en este artículo el plan estratégico resulta ser una referencia relevante en la toma de decisiones.

Las acciones fueron diseñadas y desplegadas desde distintas Secretarías⁹, en este artículo se detallan acciones de dos de ellas: la Secretaría General de Bienestar Universitario y la Secretaría General Académica. En el caso de la Secretaría General de Bienestar Universitario comprende a la Subsecretaría de Desarrollo Estudiantil, al Departamento de Sanidad y al Departamento de Educación Física y Deportes. Por otra parte, la Secretaría General Académica comprende Subsecretaría de Coordinación Académica, a la Dirección General de Gestión Académica, a la Dirección de Educación a Distancia, a la Asesoría Pedagógica y a la Biblioteca Central. En este sentido, mancomunadamente se pusieron en marcha una gran diversidad de acciones que abarcan las distintas dependencias de las secretarías mencionadas.

⁹ En el anexo se encuentra el organigrama de las UNS que permite localizar las Secretarías señaladas en el artículo.

Asimismo, el plan estratégico de la UNS (2013) define al Bienestar Universitario como: “el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psico-afectivo y social de todos los integrantes de la comunidad universitaria (estudiantes, docentes y personal administrativo y técnico)” y como principal objetivo se menciona: “El mejorar la calidad de vida de la comunidad universitaria propiciando las actividades comunitarias en pos de generar una visión de conjunto y desarrollar sentido de pertenencia institucional” (p.149). De hecho, en cumplimiento con las funciones establecidas en el plan estratégico, la Secretaría General de Bienestar Universitario y sus dependencias, a partir del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y luego el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), permanecieron operativas sin interrupción mediante atención virtual, por ejemplo, el Departamento de sanidad, que realizó seguimiento de casos de COVID, se ocupó de reacondicionar las residencias estudiantiles, se armaron protocolos de ingreso y egreso a las residencias, se brindó servicio de internet en cada uno de los 11 departamentos de dichas residencias, se realizó seguimiento personalizado de cada uno de los becados residentes y se compraron todos los artículos necesarios para profundizar la higiene, limpieza y desinfección, dando continuidad a uno de los objetivos específicos del plan estratégico de la UNS: “Desarrollar el concepto de Universidad Saludable en procura de la mejora continua de la calidad de vida de los miembros de la comunidad universitaria” (p.149).

Con respecto al Comedor Universitario se implementó el sistema de viandas tanto en el horario de almuerzo como de la cena, también se entregaron viandas a los estudiantes aislados en las residencias universitarias. El Departamento de Educación Física y Deportes se ocupó de realizar videos de entrenamiento virtual organizados por cada equipo de las distintas disciplinas y al regreso paulatino a la presencialidad se ofrecieron entrenamientos al aire libre. Al mismo tiempo, desde la oficina administrativa de Bienestar Universitario se continuó con los procesos de otorgamiento de becas y subsidios en tiempo y forma según la reglamentación vigente. Ante la situación de emergencia, se diseñaron mecanismos extraordinarios para atender la vulnerabilidad de los estudiantes causados por los efectos de la pandemia. Es así que se otorgaron subsidios extraordinarios, becas de conectividad y dispositivos para evitar la interrupción de las trayectorias estudiantiles. Muchas de estas gestiones se realizaron junto a los Equipos de Tutores que por la proximidad con los estudiantes detectaron las principales dificultades.

Más allá de esas acciones, la mencionada Secretaría continuó ejecutando su plan de acción de acuerdo a los lineamientos del Plan estratégico de la UNS (2013), acondicionándolo al contexto de emergencia. A modo de ejemplo, en el Plan figura el “Eje Estratégico Inclusión e Integración de los alumnos” y se fundamenta del siguiente modo:

En una sociedad que va requiriendo gradualmente más conocimientos a sus integrantes para lograr una adecuada inserción, la Universidad tiene mucho por hacer con el objeto de promover actitudes tendientes a favorecer el acceso a todos los niveles de la educación, y en particular a la superior. (p.45)

Es así que el objetivo de lograr la inclusión social e integrar a los alumnos, en pos del sostenimiento y acompañamiento de las trayectorias universitarias, se vio favorecido también, por las siguientes acciones¹⁰:

- Se implementó una red de acompañamiento que integra todos los dispositivos disponibles en la institución, incluso en articulación con espacios y dependencias de la órbita municipal, provincial y nacional.
- Se reformuló el concepto de vulnerabilidad expandiendo la consideración a aspectos que exceden el plano socioeconómico y poniendo en valor otras cuestiones como condición de discapacidad, violencia de género, actividades deportivas de alto rendimiento, cuestiones de salud, etc.
- Se incrementó el número de becas otorgadas, aún en condiciones de evolución presupuestaria muy desfavorables. El porcentaje de la partida que se invierte en becas y subsidio comedor representa progresivamente un porcentaje mayor del presupuesto institucional.
- Se implementó el programa La UNS en la Región consolidando una red de acompañamiento con siete municipios de la zona de afluencia de estudiantes a la universidad. Este programa ha permitido formalizar estrategias personalizadas en territorio para permitir la continuidad en los estudios de aquellos jóvenes que debieron permanecer en sus localidades. A través de los puntos digitales de los municipios se ha ofrecido conectividad y por intermedio de los recursos en educación y acción social se han atendido casos

¹⁰ La información fue obtenida de las autoridades de la Secretaría de Bienestar Universitario de la UNS

particulares en los municipios de Tres Arroyos, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Monte Hermoso, Villa Regina, Viedma y Tornquist. Cada municipio es acompañado por un mecanismo institucional que dispone un tutor par oriundo de esa localidad coordinado por una referente institucional y con apoyo del Programa de Tutores que conduce la planificación académica de las y los estudiantes en favor de los mejores indicadores de rendimiento de desempeño. Esta acción cumple con uno de los ejes del P.E que indica la integración de la región de incumbencia (Plan Estratégico, 2013, p.46).

- Se reorganizó la política de articulación con las escuelas preuniversitarias de la UNS estableciendo mejores y más eficaces canales bidireccionales de comunicación. De esta manera se han podido resolver aspectos generales y particulares como fue el subsidio del comedor, becas de conectividad (tablets y chips para conectividad), situaciones problemáticas de salud, socioeconómicas, etc.
- Se normalizó la adjudicación del concesionario del Comedor y se realizaron mejoras de infraestructura en obras mayores, nueva instalación de abastecimiento de gas, iluminación, adquisición y renovación de artefactos en la cocina y mejora general de los espacios
- Se estableció, en las residencias universitarias, una política de acompañamiento a través de un equipo interdisciplinario de trabajadoras sociales, profesionales de salud mental y tutores.
- Se realizó una intervención mayor de renovación completa de los 21 departamentos (baños íntegramente nuevos, pintura, renovación de iluminación, etc.), se mejoraron sustancialmente las instalaciones generales. Se renovaron todos los artefactos de gas, cocina, calefactores y calefón, se cambiaron mobiliarios, se dotaron de microondas, heladeras nuevas y se instaló wifi en cada departamento. Se gestionó la tercera y última etapa de intervenciones que deja el complejo totalmente a nuevo.
- Se reorganizó el Departamento de Sanidad, su servicio para estudiantes de la UNS formalizando un abordaje integral e interdisciplinario en términos de atención sanitaria primaria. Se completaron obras mejorando el edificio. El laboratorio de análisis clínico de Sanidad se integró al sistema de salud pública como punto de testeo rápido de VIH para todos los integrantes de la comunidad universitaria.
- Se acondicionaron espacios específicos en el campus universitario de Palihue consolidando un predio polideportivo al que se trasladaron todas las actividades. Por un lado, la opción de la práctica deportiva al aire libre permitió continuar ofreciendo opciones de actividad física en el contexto pandémico. Por otra parte, se dejó de alquilar espacios en clubes e instituciones, permitiendo la inversión de estos fondos en espacios propios.
- Se integró la UNS a las instituciones activas en la Federación Argentina de Deportes Universitarios. El equipo de deportes UNS integra diferentes comisiones de trabajo y forma parte de la agenda de trabajo del comité Olímpico Argentino.
- Se consolidaron, ante las medidas de restricción de circulación y el impedimento de las prácticas deportivas presenciales, los e-Sports como actividad en la UNS. Se consolidó un equipo institucional, se promovieron capacitaciones y charlas y se organizaron torneos.
- Se diseñaron nuevos espacios de información y gestión administrativa en formato virtual, favoreciendo el acceso a la información general, (flyers informativos, tutoriales, etc.) y admitiendo todos los trámites sin necesidad de la presencialidad.
- Todas las dependencias ampliaron sus espacios de atención a redes sociales y la aplicación WhatsApp. Esto aseguró viabilizar solicitudes de becas, subsidios y el planteo de situaciones de vulnerabilidad con celeridad e independientemente de donde residiesen los estudiantes o de las condiciones de circulación impuestas por la pandemia.
- Se reforzó el trabajo articulado con otras secretarías generales consolidando sinergia para el abordaje de situaciones prioritarias en términos de equidad de acceso a la educación. (Ejemplo: Programa Institucional de Accesibilidad, La UNS en la Región, Situaciones de Violencia de Género).

- Se cursaron las gestiones de difusión, asesoramiento y administrativas en el ámbito de la Red BIEN del CIN para prestar la apoyatura institucional en los programas de becas Progresar y Manuel Belgrano a las y los estudiantes de la UNS favoreciendo el otorgamiento de mayores beneficios.

Con respecto a Secretaría General Académica, las acciones llevadas adelante se pueden catalogar en tres categorías:

- 1) Acciones asociadas a recursos vinculados al apoyo pedagógico y soporte tecnológico.
- 2) Acciones relacionadas con aspectos organizativos ligados al calendario académico y gestión organizativa.
- 3) Acciones tendientes a generar normativa institucional ad hoc.

A continuación, se describen en términos generales las acciones realizadas en cada categoría, haciendo hincapié en las relacionadas con la continuidad pedagógica del alumnado a nivel universitario.

Acciones asociadas a recursos vinculados al apoyo pedagógico y soporte tecnológico:

- Como primera medida se adaptó la modalidad de cursado, de presencial a virtual, como respuesta al contexto que se vivía y la reglamentación establecida por el gobierno nacional. Esta medida iría modificándose a medida que surgieran nuevas restricciones y/o sus modificaciones. Esto marcó un cambio significativo para toda la comunidad universitaria ya que tradicionalmente, la universidad dicta de forma presencial sus clases teóricas y prácticas.
- En un segundo momento, se adaptó el calendario académico, estableciendo una nueva fecha de inicio de cuatrimestre.
- Se suspendieron todo tipo de actividades y exámenes presenciales.
- Se llevó adelante la creación de la Comisión Asesora de Educación a Distancia (CAED), un actor muy importante dentro de la UNS, con funciones de asesoramiento pedagógico, tecnológico y de gestión (Res. CSU 137/2018 y CSU 82/2020)
- Asimismo, se crearon el Comité de Crisis Central, para el apoyo y asesoramiento tanto de docentes como de estudiantes y el Comité de Emergencia al interior de cada departamento, integrados por diversos participantes implicados en la nueva modalidad virtual con la finalidad de descentralizar consultas y decisiones asociadas a áreas específicas del conocimiento.
- El proceso de enseñanza a través de la opción pedagógica a distancia requiere una formación específica que la gran mayoría de los docentes no acreditaban, lo que generó, al momento de afrontar la educación virtual, cierto grado de incertidumbre y desconcierto. Es por ello que se elaboraron documentos orientativos destinados a la importancia de la modalidad asincrónica de dictado de clases, utilizando la estrategia de aula invertida¹¹ o flipped classroom. Este término fue utilizado por dos profesores de química, Jonathan Bergmann y Aaron Sams, en Woodland Park High School en Woodland Park Colorado.
- Estos documentos invitaban a reflexionar sobre una nueva planificación de las actividades, organización y dictado de las materias. El acento estaba puesto en aprendizajes relevantes y contenidos prioritarios, y para ello se proponía implementar diversos recursos y estrategias de aprendizaje situado para que éste fuera significativo para el alumno.
- La UNS ya contaba con una plataforma virtual de uso propio, la distinción estaba en la creación de cursos masivos en Moodle-UNS, con la finalidad de acercar el material de manera digital al estudiante y

¹¹ El aula invertida es una estrategia de enseñanza donde se tiene la concepción de que el alumno puede obtener información en un tiempo y lugar que no requiere la presencia física del profesor. El alumno adquiere conocimientos antes de la clase. Durante la clase la información se comparte y el docente consolida el aprendizaje, se realiza alguna actividad práctica. El modelo de aula invertida abarca todas las fases del ciclo de aprendizaje o dimensión cognitiva de la taxonomía de Bloom (Conocimiento, comprensión, aplicación, análisis, síntesis y evaluación) (López Moreno, 2015). De acuerdo a esta pedagogía, el material de estudio se pone a disposición del estudiante en un momento previo a la clase en la plataforma Moodle UNS, para que el alumno trabaje con el mismo y en la clase se profundizan los contenidos y responden consultas. Si bien esta estrategia no es nueva, sí es novedosa su aplicación generalizada en el dictado de las materias de la UNS.

en su matriculación automática a través de la inscripción a materias en el Sistema SIU Guaraní3. Usualmente, el docente matricula a sus alumnos o el estudiante, es el que se matricula y selecciona el curso en Moodle al que se quiere unir.

- Asimismo, para poder tomar exámenes de forma virtual y brindar espacios de consulta, se crearon aulas virtuales con esa finalidad en la misma plataforma mencionada a pedido de cada docente una vez que fue aprobado la toma de exámenes bajo la modalidad virtual (Res. CSU 183/2020; fecha: 27/03/2020).
- Todos los departamentos académicos comenzaron a formarse en el uso de entornos virtuales y dispositivos didácticos, extendiendo paulatinamente su uso a otras actividades asociadas al entorno educativo, lo que demandó poner a disposición e incrementar los recursos para la modalidad sincrónica. Se ampliaron así a 60 las salas de Adobe Connect con licencia propia, 18 cuentas genéricas para videoconferencias a través de Meet gestionadas ante el CIN y 1000 gestionadas por la Dirección General de Telecomunicaciones de la UNS, cuentas en la plataforma Zoom, financiadas con recursos de la dirección central. A ello se añadieron otras herramientas para videoconferencias tramitadas por las propias unidades académicas en función de sus propias necesidades.
- Se elaboraron tutoriales destinados a docentes, alumnos e ingresantes, todos ellos proporcionados en diferentes formatos y difundidos a través de las redes sociales y de la propia plataforma Moodle. En los mismos, se puso particular énfasis en la comunicación con los estudiantes ingresantes, en la utilización de la metodología de enseñanza situada y en cómo utilizar las nuevas herramientas digitales. Asimismo, se les solicitó a las bibliotecas especializadas y a la biblioteca central, el incremento y disponibilidad de bibliografía digital y la incorporación de servicios de referencia virtual para consulta y asesoramiento sobre uso de material bibliográfico.
- Para que estas medidas estuvieran al alcance del alumnado, se hizo una encuesta masiva en todos los niveles, para conocer el estado de situación de la conectividad y dispositivos de acceso con los que contaban los estudiantes. La acción buscaba preservar la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación universitaria en un contexto de aislamiento preventivo, buscando sostener la continuidad y calidad del proceso educativo y resguardar a los estudiantes en situación de vulnerabilidad.
- Esta encuesta permitió una primera aproximación para conocer la situación y posibilidad de aplicación de la modalidad virtual a nivel universitario. A través de los departamentos, la Secretaría General de Bienestar Universitario (SGBU) y la Subsecretaría de Desarrollo Estudiantil, se repartieron 185 tablets con wifi, 4G y datos prepagos a los alumnos que así lo requerían.

Acciones relacionadas con aspectos organizativos ligados al calendario académico y gestión organizativa

- Los aspectos organizativos vinculados a la educación virtual estuvieron ligados fundamentalmente a dos áreas: la reprogramación del calendario académico y de la gestión académico-administrativa.
- La mayoría de las fechas deberían reprogramarse y se suspendieron los controles de materias correlativas porque no se habían podido sustentar las mesas de exámenes finales. Se postergó el inicio de clases al 13 de abril, situación que generó que el cuatrimestre finalizara el 31 de Julio, y el receso invernal no coincidiera con otros niveles educativos. (Res. R.151/2020; Res. R. 239/2020, ratificada por Res. CSU 130/2020). Así como también se modificaron las fechas de inicio y finalización del segundo cuatrimestre, ratificando así la UNS su compromiso con la continuidad en el dictado de clases y formación de profesionales.
- Se exceptuó a los ingresantes inscriptos en materias del primer cuatrimestre de tener rendido y aprobado la última etapa de los exámenes de nivelación (recuperatorio) ante la imposibilidad de realizarlo. En la misma sintonía, se permitió el ingreso a las distintas carreras en el segundo cuatrimestre, exceptuando a los ingresantes del requisito de la Nivelación (Res. CSU 232/2020). Esto pone de manifiesto, la voluntad por parte de la UNS de que los estudiantes pudieran darle continuidad al cursado de sus carreras, aun cuando no contaran con los requisitos que usualmente se exigen para realizarlos.

- Con respecto a la gestión académico-administrativa, el personal no docente de la UNS, rápidamente se adaptó a la modalidad teletrabajo, en especial en todo lo referido a la gestión administrativa de los alumnos y particularmente de los ingresantes. Se gestionaron e implementaron ajustes normativos, gestión de accesos remotos y firmas digitales, y equipamiento. Para concentrar y poder dar respuesta a las múltiples consultas de los estudiantes, sean ingresantes o no, se elaboró una página de FAQ, y se habilitó una consulta centralizada vía WhatsApp y correo electrónico.

Acciones tendientes a generar normativa institucional ad hoc.

- Ante el nuevo y cambiante contexto, fue necesario ir generando normativa que acompañara estos procesos. Se elaboraron protocolos de seguridad determinados por la emergencia sanitaria para salvaguardar a toda la comunidad universitaria, siguiendo las recomendaciones emanadas de las autoridades a nivel nacional y en función de la evolución de la pandemia.
- Por otra parte, se reglamentó todo lo referido a la gestión administrativa de todos los procesos, y, se flexibiliza temporalmente la normativa existente, para que permitiera a los alumnos dar continuidad a sus carreras. Por ejemplo, la flexibilización de control de correlativas para las materias del primer cuatrimestre del 2020; se consideran débiles aquellas que previamente se indicarán como fuertes.
- Se reglamentó el teletrabajo, como modalidad generalizada (R. 231/2020), reservando las actividades presenciales únicamente para la emisión de títulos, y siempre bajo estrictos protocolos de seguridad. Y luego, ante la vuelta a la presencialidad paulatina que habilitó el poder ejecutivo, y contemplando el pedido de algunas unidades académicas para acreditar los aprendizajes, se elaboró un protocolo para rendir exámenes finales libres y regulares bajo la modalidad presencial.
- En relación a la gestión académico-administrativa se reglamentó la generación, firma, cierre y guarda de actas de examen digitales (Res. CSU 160/2020), dando así continuidad a todos los trámites solicitados por los estudiantes pudiendo realizar los procesos asociados a su control.

Estas acciones mencionadas, se encuentran relacionadas, no solo con la misión sino también con la visión de la UNS en su PE. La situación particular en la que se desarrollaban las actividades universitarias, hizo que se anticiparan algunos cambios pero que eran parte de los objetivos a alcanzar y que posiblemente perduren luego de superada la pandemia. Por ejemplo la adecuación de planes de estudios y actualización de cierta normativa y procesos administrativos, contemplados en el eje estratégico Gestión Institucional en el programa Actualización Normativa.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación y sus múltiples posibles usos, ya habían despertado la inquietud de incorporarlas al contexto universitario y mejorar la utilización de las mismas, tratando de avanzar hacia la instauración de un gobierno electrónico. Esto respondía a la necesidad de mejorar las funciones administrativas y de gestión de la información, pudiendo “posibilitar un funcionamiento más ágil y cercano a la comunidad universitaria y a la sociedad en general” (Plan Estratégico, 2013, p.43) así como también el desarrollo de programas de educación continua y a distancia de manera virtual. Como ejemplo de esto se puede recordar las acciones que permitieron la posibilidad de hacer consultas a través de correo electrónico, mensajes de WhatsApp, informar a través de la página propia en la que se volcó todo tipo de información útil y necesaria durante la pandemia, de manera transparente y fácil acceso, envío de documentos intra departamentos y secretarías con firmas digitales, reuniones departamentales vía Zoom o Meet y el uso de una plataforma propia para poder distribuir el material y mantener contacto con los estudiantes.

Dentro del eje estratégico Gestión de Calidad Académica, se encuentra el programa Gestión de la Calidad Educativa que contempla aprovechar las fortalezas y/o corregir las condiciones en las que se desempeña el proceso educativo, especialmente en lo referente a las capacidades de los docentes para mejorar las prácticas de enseñanza. Durante la transición de las clases presenciales a virtuales, las capacidades de los docentes se pusieron en juego y con un muy buen desempeño. Aun cuando no contaban con esas habilidades pudieron adaptarse y capacitarse en muy breve tiempo

a partir de los tutoriales e instructivos elaborados por los comités de emergencia y la CAED. El PE contempla la discusión sobre un nuevo sujeto de educación del siglo XXI, en el que tiene un rol más participativo en un proceso educativo dinámico, complejo e integral. Y es justamente ese rol el que debe asumir el estudiante al trabajar de manera virtual mediante la estrategia de aula invertida o en clases asincrónicas donde se desarrolla la comprensión lectora, la reflexión y la autonomía. Estas habilidades forman parte de las que describe el Estatuto de la Universidad, en el artículo 2, donde establece que la UNS busca formar de manera integral al alumnado.

Por otro lado, se observa la continuidad con los programas de mejora de servicios y desarrollo y mantenimiento de la infraestructura edilicia durante la pandemia. Si bien las acciones mencionadas se enmarcan dentro del eje estratégico de Infraestructura y Servicios, fueron realizadas por la secretaría de Bienestar con el fin de sostener el vínculo pedagógico con aquellos alumnos que no contaban con los medios necesarios para cursar de modo virtual. Pero también podemos encontrar otras acciones que se hicieron para continuar con estos programas y ser eficientes en el uso del dinero y el tiempo, y no solo para generar las condiciones necesarias para realizar el trabajo remoto y el dictado de las clases virtuales debido al contexto. Por ejemplo; se hizo una serie de trabajos de mantenimiento en las casas de hospedaje para docentes y alumnos que vienen del exterior por intercambios o estancias cortas, así como también de las residencias estudiantiles que se ofrecen para vivir a los alumnos que tienen becas de vivienda. Asimismo, se dotó a los distintos espacios de los elementos necesarios como computadoras, pantallas, cañones, conectividad a la red eléctrica y red de datos entre otras cuestiones, para poder llevar adelante la bimodalidad (presencial y virtual) tanto de los docentes como de los no docentes.

Por otra parte, desde Secretaría General Académica también se enfocaron en fortalecer a las Tutorías¹². Precisamente el Plan estratégico de la UNS (2013) enfatiza que:

La figura del tutor está reconocida como un agente eficaz a los efectos de actuar tanto sobre la articulación con el nivel medio como en la integración de los alumnos en los primeros años de la carrera(...) Dentro de este programa se pone especial énfasis en la coordinación de acciones de las Secretarías Académica y de Bienestar Universitario con el objeto de hacer más eficiente las acciones de ambas en relación con las problemáticas de los alumnos (p. 46)

Es así que se decidió reforzar con un integrante más a los equipos de Tutorías de cada Departamento durante el 2020, debido a la gran cantidad de consultas recibidas y las acciones situadas y particulares que debieron llevar adelante cada Equipo. En el 2021, se creó una nueva figura denominada Coordinador de acciones tutoriales (CAT) designada en cada departamento como referente principal de los Equipos de Tutores de cada Departamento. En este sentido, el CAT tuvo a cargo diferentes responsabilidades producto de los cambios organizativos en marcha, por ejemplo detectar alumnos que quisieran hacer pase de carrera comunicarse con ellos, completar sus planillas individuales, idear acciones tutoriales para favorecer la retención en pandemia, preparar charlas informativas, etc. Como señalan Petrelli y Cabrera (2019): “Más que como objeto, hemos buscado considerar las tutorías en tanto método que nos abriera la posibilidad de conocer aspectos de la dinámica de relaciones que va haciendo institución...” (p.10). Esta consideración de las tutorías como “método” proporciona las claves para entender los ajustes y cambios necesarios de las acciones tutoriales en Pandemia.

A modo de ejemplo, se enumeran algunas acciones del Equipo de Tutores del Departamento de Economía de la UNS en el 2020, durante el inicio de la pandemia:

- Creación grupo de WhatsApp de ingresantes y tutoras.
- Atención de numerosas y diversas consultas virtuales vía mail, WhatsApp y/o Instagram.

¹² Las tutorías en la UNS, comienzan en 2009 en el marco el Proyecto de Apoyo para el Mejoramiento de la Enseñanza en Primer Año de Carreras de Grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI), dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Este programa, con una duración de tres años, tenía como objetivo primario mejorar el desempeño académico de los alumnos de primer año que redundara en una disminución de los índices de abandono de los estudios universitarios en el primer año de la carrera. Además el programa perseguía la actualización y perfeccionamiento del cuerpo docente en temáticas disciplinares y en temas pedagógico - didácticos relacionados con la enseñanza de las disciplinas. Asimismo preveía inversión en equipamiento: multimedia, instrumental didáctico para laboratorios, bibliográfico y mobiliario. Antes de la finalización del PACENI, los tutores involucrados en el mismo conjuntamente con la Asesoría Pedagógica de la UNS, solicitaron a las autoridades la continuidad del Sistema de Tutorías, solicitud que fue aprobada sosteniendo las mismas hasta la actualidad.

- Relevamiento y contacto individualizado con alumnos que rindieron alguna instancia de nivelación pero no se encuentran cursando las materias correspondientes a primer año.
- Realización de encuestas on line a los estudiantes durante el primer y segundo cuatrimestre. Procesamiento de las mismas.
- Reuniones sincrónicas entre el equipo de tutores de economía para organizar actividades virtuales con alumnos ingresantes con el objetivo de recordar y difundir la función de las tutorías, reforzar el vínculo tutor-alumno y promover la integración entre los ingresantes.
- Actividad virtual sincrónica utilizando estrategias de gamificación para la integración de los ingresantes
- Organización, difusión y desarrollo del concurso “Efecto Ingreso”: *Sobre ser ingresante de Economía en tiempos de pandemia*. Se trató de una acción innovadora, implementada durante el segundo cuatrimestre, consistente en un concurso de videos cortos de no más de 30' (formato tik tok o historia de Instagram) en la que los estudiantes debían relatar, contar o expresar cómo fue o cómo vivieron la experiencia de ser ingresantes al Departamento de Economía en tiempos de pandemia. Entre sus principales objetivos se pueden mencionar los siguientes: Conocer las representaciones de los estudiantes con relación al ingreso a la universidad y sus primeros pasos en la carrera, promover la integración a partir de una actividad grupal, fortalecer la comunicación a través de las redes institucionales como Instagram Departamental, Instagram de Tutorías, entre otras.
- Elaboración de informes diversos sobre procesamiento de notas del 1º cuatrimestre de las tres materias según plan de estudios preferencial, resultados parciales del segundo cuatrimestre, informes finales de integración de acciones, entre otros.

Reflexiones

En el desarrollo del artículo quedó plasmado la capacidad de la Universidad Nacional Del Sur para gestionar en contextos complejos plagados de incertidumbre. En este sentido, el papel que ocupa el Plan estratégico actuó como faro para proponer soluciones de manera inmediata ante un escenario inesperado, pero con el compromiso indeclinable de defender el derecho a la educación pública. Como menciona Falcón (2020):

El sistema universitario argentino guarda a la autonomía y autarquía de las instituciones universitarias, en su ADN institucional, pero la multiplicidad de reacciones no dependió solamente de las diferencias institucionales, regionales, o de las capacidades tecnológicas instaladas. Sino también de la creatividad universitaria para generar esas respuestas y del compromiso de instituciones y sus comunidades, particularmente estudiantes y docentes, que vieron modificarse sus circunstancias para seguir relacionados en torno a la idea de universidad abierta y convocante al conocimiento. (p. 23)

Las acciones que se describieron a lo largo del artículo dan cuenta de la creatividad, flexibilidad y el compromiso ineludible que la comunidad universitaria sostiene en pos del derecho a la educación, su continuidad y su sostenimiento en cualquier escenario que se presente.

El plan estratégico contempla una planificación detallada que actúa como guía fortaleciendo las acciones diversas que en el caso investigado se detallan. Esas acciones, en el contexto de pandemia y en la emergencia que se proyectaron, dan cuenta de la relevancia de contar con un plan que las sostenga y a la vez oriente. Por ejemplo, el valor de “la justicia, la equidad social y la educación inclusiva a fin de garantizar una efectiva igualdad de oportunidades” estuvo presente en todo momento y en toda la comunidad universitaria como lema a respetar.

Las acciones realizadas implicaron no solo un compromiso sino un esfuerzo y trabajo extra por parte del personal docente y no docente, que tuvieron que volver a planificar y elaborar nuevo material y documentos, a la vez que se capacitaban en el uso de las herramientas digitales y estrategias de aprendizaje propuestas por los comités de emergencia. Tal es así que las autoridades lo han señalado como una fortaleza, en palabras de la Secretaría General Académica de la UNS:

Se ha destacado (...) el potencial de una institución cuyos diversos actores se vieron movilizados, aunando esfuerzos y poniendo sus capacidades al servicio de la adaptación a la enseñanza virtual. A tres meses de iniciada la cuarentena obligatoria y el plan de contingencia de la UNS, entendemos que los resultados pueden considerarse claramente alentadores en función del escenario de partida”. (Falcón, 2020, p.152)

Por último, se señala la continuidad de algunas acciones al regreso de la presencialidad plena. A modo de ejemplo, desde el Consejo Superior se ha decidido que la virtualidad sea una opción a la hora de planificar la enseñanza de las cátedras, emitiendo una resolución (Nº235/22) al respecto, así como también la propuesta de ofrecer la posibilidad de realizar intercambios estudiantiles bajo la modalidad virtual de internacionalización en casa. Asimismo, en la actualidad se están brindando cursos de capacitación docente en aulas híbridas y se están gestionando los programas de distintas cátedras en esa línea. Estos y otros cambios posibles abren líneas de investigación futuras, algunas de ellas se pueden enfocar en el análisis comparado de acciones de otras universidades y también resulta posible indagar y evaluar resultados de los estudiantes alcanzados por esas acciones. No obstante, estas temáticas a investigar exceden el objetivo del presente artículo.

Referencias Bibliográficas

- Alonso, L. E. (1998) *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa*. Fundamentos.
- Anuario UNS, (2019-2020) <http://www.uns.edu.ar/contenidos/411/652#anuarios>
- Dirección General de Cultura y Educación. (2013). *Inclusión con continuidad pedagógica*. Dirección de Contenidos Educativos. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/libro_continuidad_pedagogica_superior_documento2.pdf
- Falcón, P. (2020) (Comp.) *La universidad entre la crisis y la oportunidad. Reflexiones y acciones del sistema universitario argentino ante la pandemia*. Eudeba y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- García de Fanelli, A. M., Marquina, M., & Rabossi, M. (2020). Acción y reacción en época de pandemia: La universidad argentina ante a la COVID-19. *Revista de Educación Superior en América Latina*, ESAL (8). <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4596>
- IESALC. (2022). *Informe Técnico ¿Reanudación o reforma? Seguimiento del impacto global de la pandemia COVID-19 en la educación superior tras dos años de disrupción*. UNESCO IESALC. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382402>
- Illescas, N. V. (2017). *Análisis del planeamiento en las Universidades Nacionales en Argentina. El caso del Plan de Desarrollo Institucional 2010-2019 de la Universidad Nacional del Litoral*. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/1028>
- López Moreno, M. (2015). *Aula invertida: otra forma de enseñar y aprender*. <http://www.nubemia.com/aula-invertida-otra-forma-deaprender/>.
- Meneses, E. (1971). La organización departamental en las universidades. *Revista del Centro de Estudios Educativos*, 1(3), 75-78.
- Petrelli, L. y Cabrera, V. (2019) La política como método de investigación: las tutorías como analizador de relaciones y regulaciones en la vida universitaria. *RAES*, 11(19), pp. 52-63.
- Resolución de Consejo Superior Universitario Nº 137/2018. <https://www.cienciasdelasalud.uns.edu.ar/docs/Res%20CSU%20137%20de%202018%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20SIED.pdf>.

Resolución de Consejo Superior Universitario N° 151/2020.
https://servicios.uns.edu.ar/boletin/consulta/items_frame.asp?item_html=.\RESOLUCION151A20.HTM&oper=B.

Resolución de Consejo Superior Universitario N° 160/2020.
https://servicios.uns.edu.ar/boletin/consulta/items_frame.asp?item_html=.\RESOLUCION160A20.HTM&oper=B.

Resolución de Consejo Superior Universitario N° 183/2020.
https://servicios.uns.edu.ar/boletin/consulta/items_frame.asp?item_html=.\RESOLUCION183A20.HTM&oper=B.

Resolución de Consejo Superior Universitario N° 235/2022.
https://servicios.uns.edu.ar/boletin/consulta/items_frame.asp?item_html=.\RESOLUCION235A22.HTM&oper=B.

Resolución de Consejo Superior Universitario N° 239/2020, ratificada por Res. CSU 130/2020).
https://servicios.uns.edu.ar/boletin/consulta/items_frame.asp?item_html=.\RESOLUCION130A20.HTM&oper=B

Sautu, R. (2003) *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Ediciones Lumiere.

Strauss, A. y Corbin, J. (2002) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia.

Universidad de Colima (2020). *Programa Universitario de Contingencia ante el COVID-19 Programa de Continuidad Académica Integración curricular y selección de estrategias didácticas*. UCOL.
<https://portal.ucol.mx/content/micrositios/316/file/continuidad-academica-estrategias-didacticas.pdf>

Universidad Nacional del Sur. (2013). *Plan Estratégico*
https://servicios.uns.edu.ar/institucion/conc_nd/docs/material/C182-M68.pdf.

ANEXO

Organización Institucional Universidad Nacional del Sur

Secretaría Administrativa

Consejo Superior Universitario

Secretaría del Consejo Superior Universitario

Rectorado

- **Subsecretaría de Derechos Humanos**

- **Secretaría General de Coordinación**

- **Secretaría General Académica**
 - Subsecretaría de Coordinación Académica

 - Dirección General de Gestión Académica

 - Dirección de Educación a Distancia

 - Asesoría Pedagógica

 - Biblioteca Central

- **Secretaría General de Bienestar Universitario**
 - Subsecretaría de Desarrollo Estudiantil

 - Departamento de Sanidad

 - Departamento de Educación Física y Deportes

- **Secretaría General de Ciencia y Tecnología**
 - Subsecretaría de Vinculación Tecnológica
- **Secretaría General de Cultura y Extensión Universitaria**
 - Subsecretaría de Extensión Universitaria

 - Archivo de la Memoria

 - Editorial de la Universidad Nacional del Sur (EDIUNS)

 - Dirección de Medios Audiovisuales

 - Dirección de Comunicación Institucional
- **Secretaría General de Posgrado y Educación Continua**
 - Departamento de Estudios de Posgrado
- **Secretaría General de Relaciones Institucionales y Planeamiento**
 - Subsecretaría de Internacionalización

 - Dirección de Información Institucional
- **Secretaría General Técnica**
 - Subsecretaría de Infraestructura y Servicios
 - Dirección General de Construcciones Universitarias

 - Dirección de Mantenimiento

 - Dirección de Intendencia

 - Servicios de Seguridad e Higiene en el Trabajo
 - Dirección General de Personal

 - Dirección General de Economía y Finanzas

 - Dirección General de Sistemas de Información

 - Dirección General de Telecomunicaciones

 - Imprenta
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
 - Junta Electoral
- Dirección General de Boletín Oficial y Digesto

- Unidad de Auditoría Interna

Departamentos e Institutos de Investigación

- **Agronomía**
 - Centro de Recursos Renovables Zona Semiárida (CERZOS)

- **Biología, Bioquímica y Farmacia**
 - Instituto de Ciencias Biológicas y Biomédicas del Sur (INBIOSUR)

- **Ciencias de la Administración**

- **Ciencias de la Educación**

- **Ciencias de la Salud**

- **Ciencias e Ingeniería de Computación**
 - Instituto en Ciencias e Ingeniería de la Computación (ICIC)

- **Derecho**

- **Economía**
 - Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS)

- **Física**
 - Instituto de Física del Sur (IFISUR)

- **Geografía y Turismo**

-
- **Geología**
 - Instituto Geológico del Sur (INGEOSUR)

 - **Humanidades**

 - **Ingeniería**
 - Instituto de Mecánica Aplicada (IMA)

 - **Ingeniería Eléctrica y de Computadoras**
 - Instituto de Investigaciones en Ingeniería Eléctrica "Alfredo Desages" (IIIE)

 - **Ingeniería Química**
 - Instituto de Electroquímica y Corrosión

 - **Matemática**
 - Instituto de Matemática Bahía Blanca (INMABB)

 - **Química**
 - Instituto de Química del sur (INQUISUR)

Escuelas Dependientes

- **Consejo de Enseñanza Media y Superior (CEMS)**
 - Escuela de Agricultura y Ganadería "Ing. Agr. Adolfo Joaquín Zabala"
 - Escuela de Ciclo Básico Común
 - Escuela de Enseñanza Inicial y Primaria
 - Escuela Normal Superior "Vicente Fatone"
 - Escuela Superior de Comercio "Prudencio Cornejo"

Fecha de recepción: 18-7-2022

Fecha de aceptación: 23-8-2022



Determinación del tiempo medio de deserción y de los factores que facilitan o retrasan la deserción estudiantil en una carrera de Ingeniería civil

Determination of the average dropout time and the factors that facilitate or delay student dropout in a civil Engineering major

PAZ, Hugo Roger¹

Paz, H. R. (2022). Determinación del tiempo medio de deserción y de los factores que facilitan o retrasan la deserción estudiantil en una carrera de Ingeniería civil. *RELAPAE*, (17), pp. 99-116.

Resumen

Un tema preocupante en la Carrera de Ingeniería Civil de la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnología (FACET) de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) es el del abandono estudiantil. En el período que va del año 2005 al 2019, han abandonado la carrera un total de 900 estudiantes sobre 1615 ingresantes. Conocer sus posibles causas puede permitirnos generar propuestas de mejora para mitigarlos. En el presente trabajo se han aplicado técnicas de análisis estadístico conocidas como "Análisis de Supervivencia", las cuales se utilizan para analizar la duración esperada de tiempo hasta que ocurran uno o más eventos, en este caso: el abandono. Asimismo, se analizan las covariantes que influyen en el abandono y se cuantifica su efecto. Como resultado se han calculado los tiempos medios que transcurren hasta que un estudiante abandona, así como cuales son las asignaturas que incrementan el riesgo de abandono cuando el estudiante no ha aprobado el cursado que lo habilita al examen final.

Palabras Clave: Análisis de Supervivencia/ abandono estudiantil/ universidad/ ingeniería

Abstract

A worrying issue in the Civil Engineering Degree of the Faculty of Exact Sciences and Technology (FACET) of the National University of Tucumán (UNT) is that of student dropout. In the period from 2005 to 2019, a total of 900 students have dropped out of the degree, out of 1,615 entrants. Knowing their possible causes can allow us to generate improvement proposals to mitigate them. In the present work, statistical analysis techniques known as "Survival Analysis" have been applied, which are used to analyze the expected duration of time until one or more events occur, in this case dropout. Likewise, the covariates that influence dropout are analyzed and their effect is quantified. As a result, the average times that elapse until a student drops out have been calculated, as well as which are the subjects that increase the risk of dropping out when the student has not passed the course that qualifies them for the final exam.

Keywords: Survival Analysis/ student dropout/ university/ engineering

¹ Facultad de Ciencias Exactas y Tecnología, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina / hpaz@herrera.unt.edu.ar / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1237-7983>

1. Introducción

El abandono estudiantil es un tema muy preocupante en la Carrera de Ingeniería Civil de la Facultad de Ciencias Exactas y Tecnología (FACET) de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), Argentina. Desde la implementación del Plan de Estudios de Ingeniería Civil en el año 2005, han egresado -hasta el año 2020- 145 estudiantes, lo que implica un promedio de egreso de 9 estudiantes por año aproximadamente. En ese mismo período, han ingresado en la carrera 1615 estudiantes. Si bien este valor incluye a aquellos estudiantes que aún están cursando, de cualquier manera, nos está indicando que menos del 10% de los que ingresan a la carrera terminan los estudios; a las claras, un valor excesivamente alto. El resto de los estudiantes corresponden a los que abandonan o a los que tienen altas probabilidades de hacerlo. Conocer en profundidad las posibles causas, o motivos que generan esta situación, puede permitirnos avizorar propuestas de mejora para mitigarla.

En el presente trabajo se propone la utilización de técnicas estadísticas conocidas como “Análisis de Supervivencia” para determinar el tiempo que transcurre entre el ingreso y el abandono de la carrera y los factores que funcionan como coadyuvantes o no de dicho proceso.

A partir de la utilización de dichas técnicas, en este artículo nos proponemos determinar el tiempo que transcurre entre que el estudiante ingresa a la facultad y se produce la deserción, así como conocer los factores que facilitan o retrasan esa decisión.

Los datos analizados corresponden a historias académicas de 1343 estudiantes de ingeniería civil de la FACET-UNT, los cuales presentan diferentes avances en la carrera, desde primer año a aquellos que están próximos a egresar, así como los que han abandonado la carrera. Los datos han sido tomados del Sistema de Gestión Administrativa y de Estudiantes (SIGEA) de la Facultad. La base de datos está desarrollada en SQL, a la cual se realizó una *query* para la extracción de los datos necesarios para la aplicación del método antes descripto. Para el análisis se han excluido aquellos estudiantes que presentaban asignaturas aprobadas por algún sistema de equivalencia (por haber cambiado de carrera, de plan de estudios o de universidad), ya que en estos casos al momento de ingresar a la carrera (desde donde se comienza a computar el tiempo de permanencia) generalmente tienen materias aprobadas, lo que en algunos casos lleva a que el estudiante esté cursando asignaturas del 8º cuatrimestre cuando sólo ha pasado un año desde su ingreso a la carrera. Por esta razón, de un total de 1615 historias académicas, se seleccionaron 1343 estudiantes, los cuales no presentaban aprobaciones de asignaturas por equivalencia.

2. Estudio de Antecedentes y precisiones conceptuales

El problema del abandono universitario viene siendo estudiado desde hace tiempo. Como referencia de la importancia de estos problemas podemos mencionar que el Center for the Study of College Student Retention de los Estados Unidos enumera más de 1800 referencias a publicaciones sobre cuestiones de retención en la educación superior desde la década de 1960 hasta el 2016 (Center for the Study of College Student Retention, 2016). González Tirado (1989) propone considerar tres sistemas determinantes del mal rendimiento académico: sistema estudiante, sistema institucional y sistema social.

A nivel internacional, una figura destacada en el estudio de la retención de estudiantes y las comunidades de aprendizajes es Tinto (1975), profesor e investigador de la Universidad de Syracuse en Estados Unidos. Este investigador desarrolló un modelo teórico para explicar el proceso de abandono que sugiere que la decisión de dejar los estudios tiene que ver con dos ámbitos: el académico y el social.

Yorke, M. y Longden, B. citados por Harvey et al., (2006) argumentan que el modelo propuesto por Tinto es demasiado restrictivo. Además de la integración entre lo académico y social, ellos argumentan que la retención y el éxito están influenciados por factores sociológicos y psicológicos además de por factores económicos.

El concepto de resiliencia se ha propuesto como otro aspecto a tener en cuenta en el estudio de la permanencia universitaria. Sriskandarajah et al., (2010) trasladan el concepto de resiliencia a estrategias educativas efectivas. Según estos autores, los sistemas de aprendizaje resilientes **no** son aquellos que buscan sostenerse frente al impacto de lo nuevo, sino aquellos que pueden regenerarse después de un desafío severo, mientras mantienen su capacidad organizativa para hacerlo. Este concepto se puede aplicar también al comportamiento de los estudiantes, quienes tienen el desafío de lo nuevo que implica el ingreso a una nueva instancia educativa que les es extraña, y a su vez, la necesidad de reorganizarse y tomar nuevas decisiones ante lo que puede sentirse como fracaso al desaprobado o no regularizar materias a lo largo del cursado de la carrera.

Coulon, citado por Panaia y Delfino, (2019, p 34) expresa que “la transición del secundario al superior es un momento delicado porque es un período de rupturas y cambios, que van desde la ruptura del espacio, hasta la distribución del tiempo, la vida familiar y la pérdida de amigos”. Es por ello que la capacidad de resiliencia que tengan tanto la institución como los estudiantes puede ser un factor importante en el proceso que tiene el estudiante hasta lograr su “ciudadanía universitaria”. La resiliencia, entendida como la capacidad de sostenerse frente al impacto de lo nuevo, ayudará a este estudiante a sortear con éxito el proceso de adopción de una socialización universitaria.

Rodríguez (2017) señala que existe una correlación positiva entre la resiliencia académica y la resistencia frente al estrés, entendida aquella como la adopción de estrategias eficaces para afrontar situaciones estresantes en contextos como el escolar y el de pares. Cuando no se adoptan estrategias adecuadas para afrontar dichas situaciones de estrés, puede producirse el burnout académico, definido como un estado de agotamiento físico, emocional y cognitivo como consecuencia del involucramiento prolongado en situaciones generadoras de estrés el cual estaría relacionado con el mal desempeño académico (Vizoso-Gómez & Arias-Gundín, 2018).

Una proporción sustancial de estudiantes experimenta niveles notables de estrés durante el año académico, especialmente en los primeros años de su carrera (Gustems-Carnicer et al., 2019). Las situaciones de estrés a la que están sometidos los estudiantes no sólo tienen que ver con la inserción en un entorno educativo desconocido y la necesidad de enfrentar lo nuevo. Muchas veces el entorno es hostil, sobre todo cuando existe maltrato por parte de los docentes y más aún si este maltrato se da en situaciones de exámenes (Paz y Abdala, 2022).

Existe evidencia científica que ha encontrado una relación directa entre el burnout académico y la intención de abandonar los estudios (Bumbacco y Scharfe, 2020; Caballero Dominguez et al., 2018; López-Aguilar y Álvarez-Pérez, 2021)

Sobre esta premisa, podríamos asociar el abandono como un mecanismo de defensa del estudiante frente a una situación que lo afecta física y psicológicamente. “No todos los abandonos universitarios tienen la misma motivación ni el mismo significado” (Panaia y Delfino, 2019. p 38). El estudiante puede tener una visión totalmente opuesta de este hecho si la comparamos con la institución universitaria (la cual analiza este hecho con preocupación). El estudiante puede estar “rescatándose” de una situación que lo afecta. Como bien lo expresa Tinto:

Aunque un observador, tal como el funcionario universitario, puede definir el abandono como un fracaso en completar un programa de estudios, los estudiantes pueden interpretar su abandono como un paso positivo hacia la consecución de una meta; sus interpretaciones de un determinado abandono son distintas porque sus metas e intereses difieren de los del funcionario (Tinto, 1989. p 1).

La connotación negativa que tiene la palabra “abandono” puede cambiar si pensamos que, en realidad, dicho proceso puede significar la salida de una situación que sólo produce estancamiento en el estudiante, un “auto-rescatarse”. El abandono puede significar el paso a una nueva instancia en el desarrollo personal del estudiante que tiene que ver con su maduración cognitiva e intelectual.

Vemos entonces que, como bien lo expresa Aparicio (2019), la complejidad del fenómeno del abandono no puede ser abordado desde enfoques reduccionistas. Es por ello que propone condicionantes tanto estructurales como socioculturales e institucionales.

Si hacemos intervenir en el análisis los condicionantes institucionales, como propone Aparicio, ¿podríamos considerar el abandono como una expulsión?, ¿es el estudiante el que abandona o es la institución la que lo expulsa?

Aquí, el interrogante alude a que la evasión es una decisión del sujeto mientras que la expulsión es un evento forzado desde el exterior. Así, la deserción desnuda no sólo los problemas individuales de los estudiantes para hacer frente a la carrera, sino también dificultades institucionales y sociales en relación con la permanencia” (Seminara & Aparicio, 2018. p 54).

Tomando esta idea como punto de partida, y siguiendo a González Tirado (1989), nos centraremos entonces para este trabajo en el sistema institucional. En el componente institucional entran en juego dos factores diferenciados. Por una parte, los docentes y por la otra la institución, en la cual englobamos el plan de estudios, las normas y disposiciones, los mecanismos de contención, etc. Hace ya cuarenta años Tinto (1982) señalaba que parecía poco probable que pudiéramos reducir en gran medida la deserción sin algunos cambios masivos y de gran alcance en el sistema de educación superior, cambios que van más allá de la mera reestructuración superficial. Probablemente aún hoy estamos enfrentando los mismos, o parecidos, problemas en el sistema universitario.

Dentro de estos factores, nos interesa analizar la incidencia que tiene el rendimiento académico en las asignaturas del primer año de la carrera y el proceso de abandono, de manera de determinar cómo se incrementa el riesgo de abandono en la medida que no se alcanzan las aprobaciones de exámenes parciales que habilitan los exámenes finales y la aprobación final de la asignatura.

La definición de condición de abandono de los estudios es compleja por diferentes factores. Es común entre los estudiantes que tengan períodos en los cuales suspenden provisoriamente los estudios para retomarlos más adelante. Por otra parte, el abandono de la carrera en una determinada facultad no implica necesariamente que éste no continúe sus estudios en otra universidad o facultad, o aún en otra carrera dentro de la misma facultad.

Debemos entonces precisar el criterio por el cual determinaremos que un estudiante abandona la carrera. Como lo afirma (Panaia y Delfino, 2019. p 50), “definir el abandono como un abandono definitivo resulta en principio, bastante impreciso. Hay que pensar más en términos de fragmentación de las trayectorias universitarias de formación”. Sin embargo, el análisis de tipo cuantitativo que se pretende hacer hace necesario una definición rigurosa de manera de separar los estudiantes que abandonan de los que no lo hacen mediante un criterio “matemático” aplicable a los datos disponibles. (González Fiegehen, 2007) propone definir el abandono para aquellos estudiantes que dejan la institución entre uno y otro período académico (semestre o año). Díaz Peralta (2008) propone considerar abandono cuando un estudiante no registra actividad académica durante tres semestres consecutivos. Estas propuestas podrían parecer restrictivas, ya que computaría como abandono aún a aquellos estudiantes que retoman sus estudios luego de uno o dos años de no tener actividad o inscripción en la universidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, para este trabajo se han separado los estudiantes en tres grupos, los que continúan cursando sus estudios, los que egresaron y los que abandonaron la carrera, tomando para el análisis el período comprendido entre los años 2005 y 2019. Los estudiantes que egresaron son aquellos que han completado sus estudios en el período de análisis (2005-2019), sin tener en cuenta los años que han transcurrido entre su ingreso y egreso ni si tuvieron períodos en los cuales no han registrado inscripción en el sistema de gestión de estudiantes de la facultad. Los estudiantes que permanecen en la facultad son aquellos que registran inscripción en la carrera el sistema de gestión de estudiantes hasta el año 2019 y que aún no han completado sus estudios.

Finalmente, se considera que un estudiante a abandonado la carrera cuando no registra inscripción en el año 2020 y no ha completado sus estudios. Con este criterio estaríamos adoptando la propuesta de (González Fiegehen, 2007) (criterio estricto), aunque sólo para los estudiantes que ingresaron en el año 2019 (73 estudiantes, lo que representa sólo el 5% del total analizado). Para el resto de los estudiantes, se estaría adoptando un criterio menos estricto ya que en este caso se incluirían aquellos estudiantes que se reinscriben en la carrera y retoman sus estudios luego de un período de tiempo. En todos los casos, y debido a los datos disponibles y los reglamentos vigentes (las inscripciones en la carrera son de tipo anual), el paso de tiempo utilizado en el análisis es de un año.

3. Metodología

En el presente trabajo, se propone aplicar técnicas de Análisis de Supervivencia al estudio del abandono en la Carrera de Ingeniería Civil. El análisis de supervivencia es una rama de las estadísticas que se utiliza para analizar la duración esperada de tiempo hasta que ocurran uno o más eventos. El método también se conoce como análisis de duración o modelado de duración, análisis de tiempo hasta el evento, análisis de confiabilidad y análisis de historial de eventos. El “evento” a analizar en este caso será el abandono de la carrera por parte del estudiante.

El análisis de supervivencia se utiliza en este caso para la determinación de:

- Proporción de la población que permanece en la carrera hasta un momento dado.
- Tasa a la que están abandonando la carrera.
- Comprender el impacto de las covariables en la permanencia en la carrera.

Existen varios métodos que se aplican en este tipo de análisis. En este artículo utilizaremos los siguientes:

- Estimador de Kaplan-Meier (no paramétrico)
- Modelo de riesgos proporcionales de Cox (semi-paramétrico)

3.1. Unidades de Análisis

En el año 2005 se puso en vigencia en la FACET el plan de estudios de Ingeniería Civil que se desarrolla actualmente.

Los datos analizados corresponden a historias académicas de 1615 estudiantes de ingeniería civil, los cuales presentan diferentes avances en la carrera, desde primer año a aquellos que están próximos a egresar, así como los que han abandonado la carrera y los que han egresado. Los datos corresponden al Sistema de Gestión Administrativa y de Estudiantes (SIGEA).

Para el análisis se han excluido aquellos estudiantes que presentaban asignaturas aprobadas por algún sistema de equivalencia (por haber cambiado de carrera, de plan de estudios o de universidad), ya que en estos casos al momento de ingresar a la carrera (desde donde se comienza a computar el tiempo de permanencia) generalmente tienen materias aprobadas, lo que en algunos casos lleva a que el estudiante esté cursando asignaturas del 8 cuatrimestre cuando sólo ha pasado un año desde su ingreso a la carrera. Por esta razón, de un total de 1615 historias académicas, se seleccionaron 1343 estudiantes, los cuales no presentaban aprobaciones de asignaturas por equivalencia.

De un total de 1343 estudiantes que ingresaron a la carrera entre el año 2005 y el año 2019, 770 estudiantes dejaron la carrera. A continuación, se exponen en Tabla 3 y Tabla 4 cuando se produce el abandono en función del tiempo de permanencia en la facultad y de la cantidad de materias aprobadas.

Tabla 1. Porcentaje de estudiantes que abandonaron según cantidad de años de permanencia en la Facultad.

Años en la facultad	Nro. Estudiantes Abandonan	Porcentaje	Total Acumulado de Estudiantes que Abandonan	Porcentaje Acumulado
1	314	40.8	314	40.8
2	126	16.4	440	57.1
3	91	11.8	531	69.0
4	45	5.8	576	74.8
5	40	5.2	616	80.0
6	27	3.5	643	83.5
7	32	4.2	675	87.7
8	26	3.4	701	91.0
9	21	2.7	722	93.8
10	8	1.0	730	94.8
11	7	0.9	737	95.7
12	12	1.6	749	97.3
13	10	1.3	759	98.6
14	4	0.5	763	99.1
15	7	0.9	770	100.0

Fuente: Base de Datos SIGEA.

Como podemos observar en la Tabla 2, aproximadamente el 40% de los abandonos se producen en el primer año de cursado en la facultad. Si comparamos estos datos con la cantidad de materias aprobadas, vemos que el 58% de los abandonos se producen sin que el estudiante llegue a aprobar ninguna materia. Sin embargo, se puede observar que, aun teniendo aprobado todo el primer año de la carrera, y superado entonces un primer escalón, lo cual sería un incentivo a que permanezcan en la carrera, el porcentaje de abandono acumulado sigue siendo alto: 79%.

Con base en lo anterior, para la aplicación de los métodos propuestos, se ha seleccionado para el análisis las materias correspondientes a los dos primeros cuatrimestres ya que con esto se alcanza casi el 80% de los casos de abandono.

Tabla 2. Porcentaje de estudiantes que abandonaron según cantidad de materias aprobadas en la Carrera y cuatrimestres cursados.

Cohorte	Ingresantes	Estudiantes con primer año aprobado		Total acumulado estudiantes con primer año aprobado	
(año)	(Nro. Estudiantes)	(Nro. Estudiantes)	(%)	(Nro. Estudiantes)	(%)
2010	118	35	30	35	20
2011	79	32	41	67	37
2012	142	39	27	106	59
2013	133	38	29	144	80
2014	108	22	20	166	93
2015	105	10	10	176	98
2016	103	1	1	177	99
2017	102	2	2	179	100

Fuente: Base de Datos SIGEA.

A continuación, y ya enfocándonos en el primer año, podemos observar el porcentaje de estudiantes con el primer año aprobado a junio de 2018.

Tabla 3. Estudiantes de Ingeniería Civil con el primer año completo aprobado a junio 2018.

Cohorte	Ingresantes	Estudiantes con primer año aprobado		Total acumulado estudiantes con primer año aprobado	
(año)	(Nº estudiantes)	(Nro. estudiantes)	(%)	(Nro. estudiantes)	(%)
2010	118	35	30%	35	20%
2011	79	32	41%	67	37%
2012	142	39	27%	106	59%
2013	133	38	29%	144	80%
2014	108	22	20%	166	93%
2015	105	10	10%	176	98%
2016	103	1	1%	177	99%
2017	102	2	2%	179	100%

Fuente: Base de Datos SIGEA.

Como podemos observar en la Tabla 3, para la cohorte 2017, sólo el 2% de los estudiantes han logrado aprobar en tiempo las asignaturas correspondientes al primer año (ocho asignaturas en total).

Para el análisis se utilizaron las historias académicas (ver apartado 3.5.), de las cuales se extrajeron los siguientes datos:

- Fecha de ingreso a la facultad.
- Fecha de la última actividad del estudiante registrada en el sistema.
- Fecha en el que alcanzan la regularidad de las asignaturas cursadas.
- Fecha en que aprueban el examen final de las asignaturas.
- Género
- Localidad de procedencia
- Provincia de procedencia

El tiempo de permanencia, necesario para la aplicación del método, se determinó restando la fecha de la última actividad a la fecha de ingreso en la facultad. Las fechas de regularización y aprobación de las asignaturas, así como el lugar de procedencia se utilizaron para analizar la incidencia de estas variables en la deserción de los estudiantes. Para la aplicación del estimador de Kaplan-Meier se generó una tabla en la cual se utilizaron todos los parámetros citados en el apartado anterior, considerando la situación de deserción.

El método se aplicó mediante la utilización de la librería Lifeline (Davidson-Pilon, 2022) en lenguaje Python. Una vez aplicado el estimador, mediante el código generado en Python (Van Rossum y Drake Jr, 1995), se obtuvieron los resultados que se exponen a continuación.

4. Resultados

El análisis de supervivencia consiste en un conjunto de técnicas para analizar el tiempo de seguimiento hasta la ocurrencia de un evento de interés. Este tiempo de seguimiento hasta que ocurra el evento de interés, también denominado tiempo de vida, puede observarse completa o parcialmente.

Un caso poco frecuente en la práctica es aquel en que se observan los individuos desde un evento inicial hasta el evento de final o de ocurrencia del fenómeno que se desea observar. Ahora bien, es posible, y muy frecuente en la práctica encontrarse con situaciones en que se cuenten con observaciones incompletas de los períodos que transcurren entre el tiempo inicial y el tiempo final. Esto puede darse por censura o por truncamiento, y es precisamente bajo la presencia de censura o truncamiento que el análisis de supervivencia cobra una importancia primordial. En el caso que se presenta en este estudio, el truncamiento o censura corresponde los estudiantes que todavía están cursando la carrera o aquellos que ya han egresado, es decir a aquellos estudiantes a los cuales no les ha ocurrido el “evento”, el cual es en este caso el abandono.

Existen básicamente tres tipos de análisis de supervivencia, los que son no paramétricos, los semi-paramétricos y los paramétricos. A continuación, se expondrán las características de cada uno de ellos, los cuales se han aplicado en el presente estudio.

4.1. Probabilidad de supervivencia: determinación de tiempo medio de abandono

El estimador de Kaplan-Meier, es un método que estima la probabilidad de supervivencia cada vez que ocurre un evento. Es un método no paramétrico, significa que no asume la distribución de la variable de resultado (es decir, el tiempo) (Kaplan y Meier, 1958).

Existen muchas situaciones en las se desea examinar la distribución de un período entre dos eventos, como la duración del tiempo transcurrido entre el ingreso y el abandono de la carrera. Sin embargo, este tipo de datos incluye generalmente algunos casos censurados. El procedimiento de Kaplan-Meier es un método de estimación de modelos hasta el evento en presencia de casos censurados. El modelo de Kaplan-Meier se basa en la estimación de las probabilidades condicionales en cada punto temporal cuando tiene lugar un evento y en tomar el límite del producto de esas probabilidades para estimar la tasa de supervivencia en cada punto temporal (Kaplan y Meier, 1958).

Es un método no paramétrico (no asume ninguna función de probabilidad) y por máxima verosimilitud, es decir se basa en maximizar la función de verosimilitud de la muestra.

Para la aplicación del estimador de Kaplan-Meier se generó una tabla en la cual se determinaron los tiempos de permanencia de los estudiantes en la carrera para la situación de abandono o no y para cada género.

Una vez aplicado el estimador, mediante el código generado en Python, se obtuvieron los siguientes resultados:

Figura 1. Estimador Kaplan-Meier

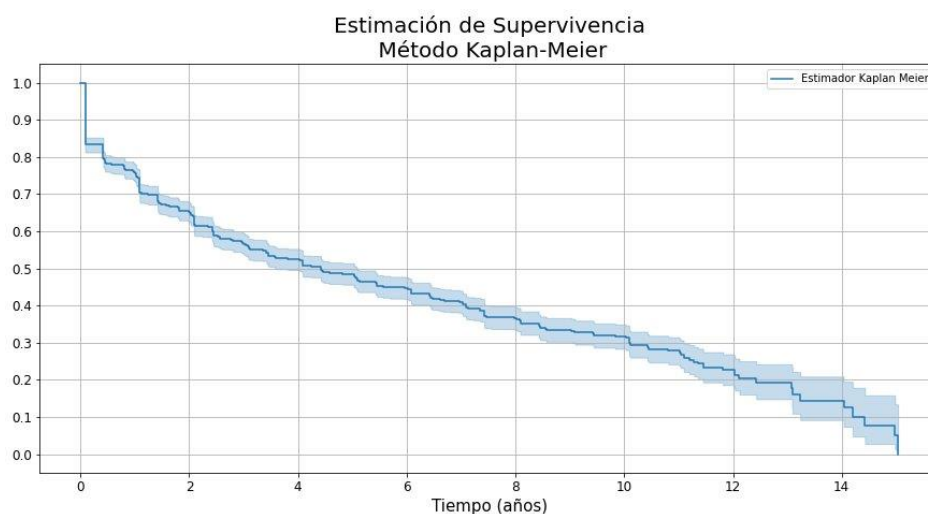


Tabla 4. Estimador Kaplan-Meier. Valores Estadísticos

Valores Estadísticos	Tiempo supervivencia (años)
Media de supervivencia	4,42
Estimador para el 95% de confianza (límite inferior)	0,50
Estimador para el 95% de confianza (límite superior)	5,08

El tiempo medio de supervivencia determinado es de 4,42 años, siendo el límite superior igual a 5,08 años con un estimador de confianza del 95%, siendo el inferior igual a 0,50 años (un semestre) con un estimador de confianza del 95%.

Estos datos se pueden explicar diciendo que, a los 4 años, se ha producido el 50% de los abandonos de estudiantes.

Figura 2. Estimador Kaplan-Meier - Determinación por género

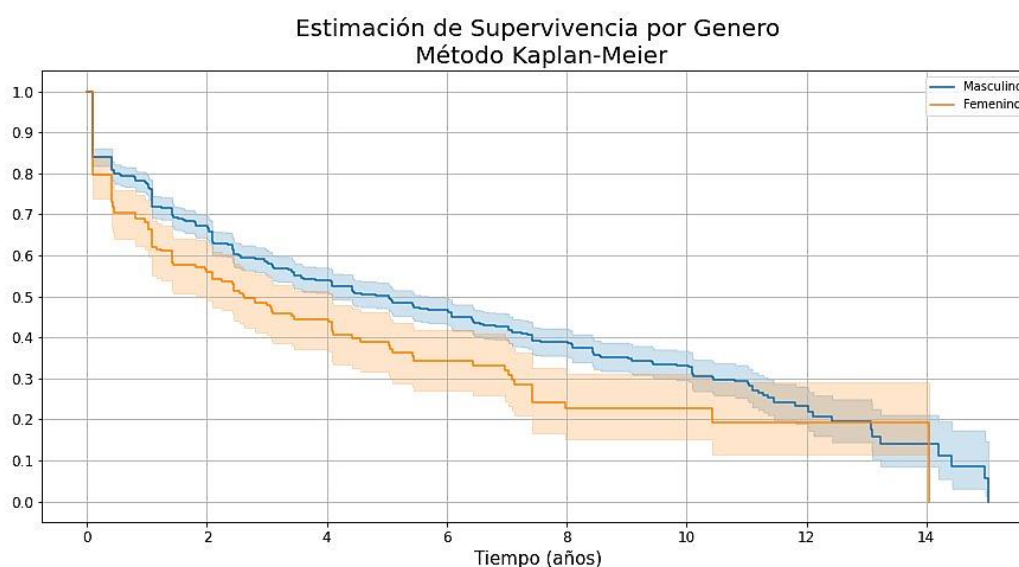


Tabla 5. Estimador Kaplan-Meier: Valores Estadísticos según género

Valores Estadísticos	Masculino (Años)	Femenino (Años)
Media de supervivencia (años)	5,03	2,63
Estimador para el 95% de confianza (límite inferior)	4,08	1,96
Estimador para el 95% de confianza (límite superior)	5,68	4,09

Si analizamos los resultados por género, vemos que la media de supervivencia de los varones duplica al de las mujeres, lo que nos está mostrando que la carrera está teniendo mayores dificultades en la retención de este grupo.

Seguidamente se realizó el análisis discriminando la localidad de origen, en este caso se diferenciaron los que proceden del Gran San Miguel de Tucumán (GSMT), el cual incluye los municipios de San Miguel de Tucumán, Banda del Río Salí, Alderetes, Las Talitas, Tafí Viejo y Yerba Buena, de los que no lo son. Los resultados se pueden observar en la Figura 3 y en la Tabla 6.

Figura 3. Estimador de Supervivencia para Deserción según Localidad de origen de los estudiantes. Método de Kaplan-Meier

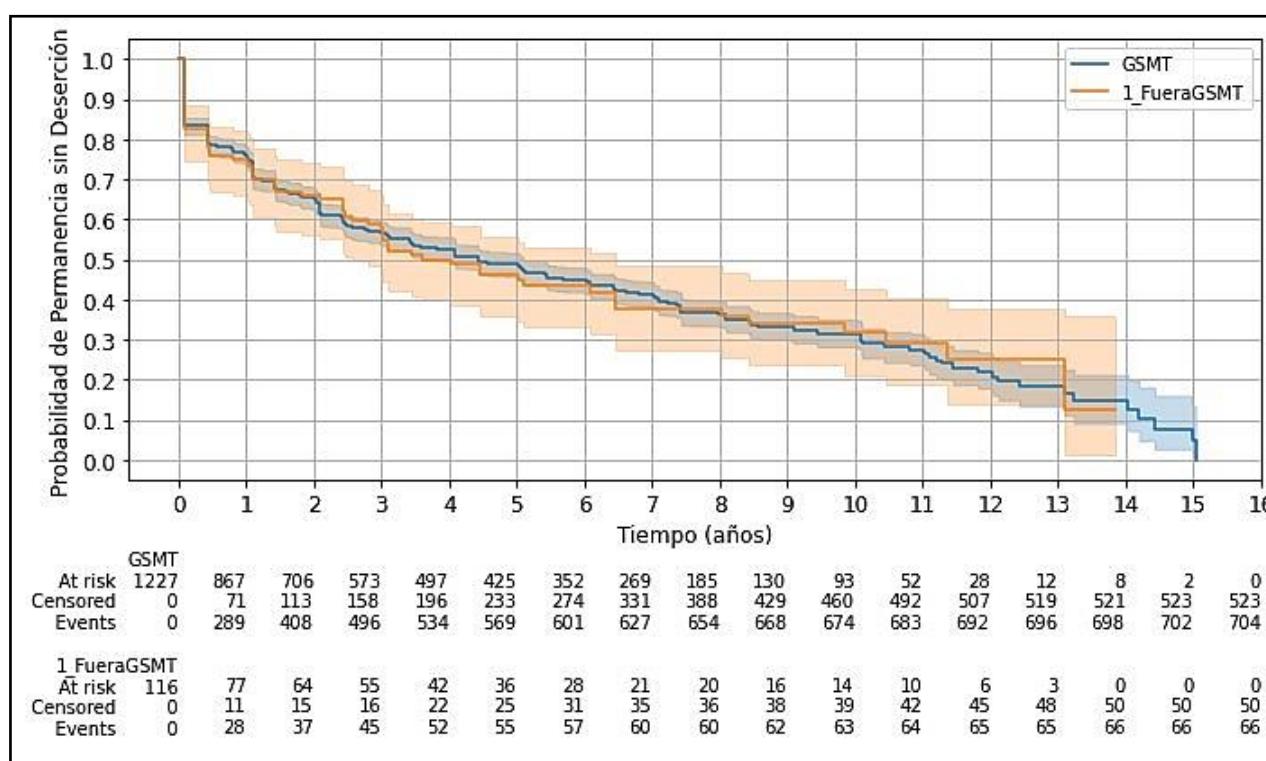


Tabla 6. Estimador Kaplan-Meier para Deserción según Localidad de origen de los estudiantes. Valores Estadísticos

Valores Estadísticos	GSMT (Años)	Fuera GSMT (Años)
Media de supervivencia (años)	4.42	3.60
Estimador para el 95% de confianza (límite inferior)	3.60	2.57
Estimador para el 95% de confianza (límite superior)	5.09	6.44

Finalmente, el análisis se realizó en función de la provincia de procedencia. Los resultados se pueden observar en la Figura 4 y en la Tabla 7.

Figura 4. Estimador de Supervivencia para Deserción según Provincia de origen de los estudiantes. Método de Kaplan-Meier

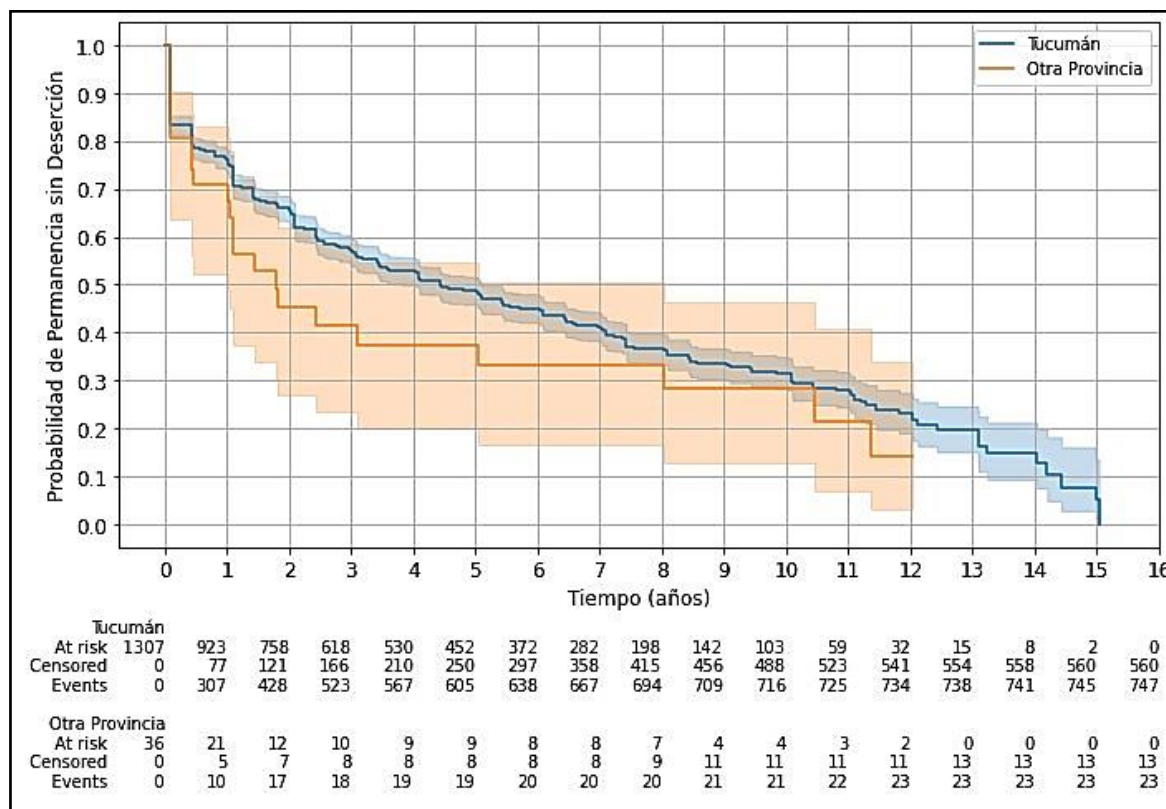


Tabla 7. Estimador Kaplan-Meier para Deserción según Provincia de origen de los estudiantes. Valores Estadísticos

Valores Estadísticos	Tucumán (Años)	Otra Provincia (Años)
Media de supervivencia (años)	4.42	1.79
Estimador para el 95% de confianza (límite inferior)	3.81	1.02
Estimador para el 95% de confianza (límite superior)	5.09	8.02

Finalmente, se aplicó el método de Kaplan-Meier para el análisis de la influencia del resultado del cursado y aprobación de las asignaturas.

La variable de análisis seleccionada fue el año en el cual los estudiantes alcanzaron la regularidad de las asignaturas, así como el año en que aprobaron el examen final correspondiente. Esta situación no siempre se presentaba, ya que algunos estudiantes no regularizaron o aprobaron (según el caso en análisis) la asignatura antes de producirse la deserción de los estudios. También se produce cuando el estudiante aún no ha llegado a la instancia de cursado de la asignatura. Ante esta situación, se ha categorizado esta variable, tomando como parámetro el año en que el estudiante, si cumpliera con lo prescrito en el plan de estudios, debiera regularizar o aprobar la asignatura. Se ha dividido entonces esta variable en dos categorías, la primera de ellas se corresponde con aquellos estudiantes que han conseguido el objetivo prescrito en el plan de estudios (regularización o aprobación) en el año correspondiente al cursado normal según el plan de estudios. A esta situación se le asignó la categoría: "0_ET" (0_En Término). Para aquellos estudiantes que no han alcanzado el objetivo o lo hicieron en un tiempo mayor al prescrito en el plan de estudios se le asignó la

categoría “1_FT” (1_Fuera de Término). De esta manera se busca cuantificar la incidencia que tiene en la deserción de la carrera el hecho de que el estudiante no cumpla con lo prescrito en el plan de estudios.

En primer lugar, se analizó la incidencia que tiene el tiempo en el cual los estudiantes alcanzan la regularidad en la asignatura.

Tabla 8. Estimador Kaplan-Meier a Tiempo de Regularización de Asignatura

Asignatura	En Término (Años)	Fuera de Término (Años)
01_Cálculo_I	10.45	1.42
02_Física_I	10.03	1.81
03_Sistemas_de_Representación	7.42	3.03
04_Álgebra_y_Geometría_Analítica	11.01	2.03
05_Cálculo_II	11.28	1.79
06_Física_II	11.01	2.09
07_Fundamentos_de_Química_General	10.09	1.09
08_Informática	10.42	3.06
09_Elementos_de_Álgebra_Lineal	10.81	2.42
10_Cálculo_III	11.28	2.42
11_Diseño_Asistido	11.28	2.44
12_Mecánica_Técnica	11.01	2.44
13_Física_III	11.35	2.55
14_Probabilidad_y_Estadística	NC	3.44
15_Cálculo_IV	NC	3.07
16_Geología_Básica	14.04	2.57
17_Estabilidad_I	10.42	3.42
18_Mecánica_de_los_Fluidos	NC	3.42
19_Topografía_y_Geodesia	11.35	3.42
20_Estudio_de_Materiales_I	NC	3.45
21_Estabilidad_II	NC	3.45
22_Hidráulica_Básica	NC	3.60
23_Mecánica_de_los_Suelos	NC	4.08
24_Estudio_de_Materiales_II	NC	4.03
25_Estabilidad_III	NC	3.45
26_Estabilidad_IV	NC	3.56
27_Hormigón_I	NC	3.45
28_Hidrología	NC	4.09
29_Diseño_Geométrico_Vial	NC	4.06
30_Hidráulica_Aplicada_I	NC	3.45
31_Obras_Básicas_Viales	NC	4.09
32_Hormigón_II	NC	4.02
33_Cimentaciones	NC	4.02
34_Hidráulica_Aplicada_II	NC	4.09
35_Construcciones_Sismorresistentes	NC	4.09
36_Estructuras_Metálicas_y_de_Madera	NC	4.06
37_Diseño_y_Construcción_de_Pavimentos	NC	4.09
38_Arquitectura_y_Urbanismo	NC	4.09
39_Organización_y_Conducción_de_Obras	NC	4.09
40_Derecho_y_Ciencias_Sociales	NC	4.09
41_Instalaciones_Complementarias_de_Edificios	NC	4.09
42_Economía_y_Evaluación_de_Proyectos	NC	4.09

Referencias: NC: No Calculado. En estos casos, la curva de supervivencia no llega al 50% de probabilidad, por lo que no se puede calcular.

Finalmente, aplicamos la misma metodología para analizar el tiempo en el que aprueban el examen final de la asignatura. Para este caso, las asignaturas que se indican a continuación no tienen ningún estudiante que hayan aprobado el examen final en el tiempo estipulado en el plan de estudios, por lo cual, no se puede calcular el tiempo medio para la situación En Término:

- 24_Estudio_de_Materiales_II
- 25_Estabilidad_III
- 31_Obras_Básicas_Viales
- 32_Hormigón_II
- 33_Cimentaciones
- 35_Construcciones_Sismorresistentes
- 39_Organización_y_Conducción_de_Obras
- 42_Economía_y_Evaluación_de_Proyectos

Para estas asignaturas, el tiempo medio para la situación Fuera de Término corresponde entonces al tiempo medio que se pueden observar en la Figura 1 y Tabla 4, es decir que es igual a 4,42 años. Los resultados se pueden observar en la tabla siguiente.

Tabla 9 Estimador Kaplan-Meier – Tiempo de Aprobación de Asignatura

Asignatura	En Término (Años)	Fuera de Término (Años)
01_Cálculo_I	12.04	2.45
02_Física_I	10.45	2.97
03_Sistemas_de_Representación	11.19	3.08
04_Álgebra_y_Geometría_Analítica	14.43	3.09
05_Cálculo_II	10.45	4.11
06_Física_II	NC	4.24
07_Fundamentos_de_Química_General	9.03	3.46
08_Informática	NC	4.42
09_Elementos_de_Álgebra_Lineal	NC	4.11
10_Cálculo_III	9.42	4.09
11_Diseño_Asistido	11.28	3.42
12_Mecánica_Técnica	11.28	3.02
13_Física_III	NC	4.11
14_Probabilidad_y_Estadística	8.02	4.09
15_Cálculo_IV	NC	4.42
16_Geología_Básica	13.09	3.56
17_Estabilidad_I	NC	4.42
18_Mecánica_de_los_Fluidos	NC	4.42
19_Topografía_y_Geodesia	10.45	4.09
20_Estudio_de_Materiales_I	NC	3.44
21_Estabilidad_II	10.45	3.45
22_Hidráulica_Básica	NC	4.42
23_Mecánica_de_los_Suelos	NC	4.42
26_Estabilidad_IV	NC	4.09
27_Hormigón_I	NC	4.09
28_Hidrología	NC	4.09
29_Diseño_Geométrico_Vial	NC	4.42
30_Hidráulica_Aplicada_I	NC	4.42
34_Hidráulica_Aplicada_II	NC	4.09
36_Estructuras_Metálicas_y_de_Madera	NC	4.42
37_Diseño_y_Construcción_de_Pavimentos	NC	4.42
38_Arquitectura_y_Urbanismo	NC	4.42
40_Derecho_y_Ciencias_Sociales	NC	4.42
41_Instalaciones_Complementarias_de_Edificios	14.20	4.42
43_Práctica_Profesional_Supervisada	NC	4.42
44_Proyecto_Final	NC	4.42

Referencias: NC: No Calculado. En estos casos, la curva de supervivencia no llega al 50% de probabilidad, por lo que no se puede calcular y/o no registra evento (abandono) en el tiempo en estudio.

4.2. Factores que facilitan o retrasan el abandono

Teniendo en cuenta los aspectos antes mencionados, se aplicó el método para los resultados referidos al cursado de las asignaturas correspondientes al primer año, teniendo en cuenta que es cuando se produce el mayor porcentaje de abandono (ver Tabla 1 y Tabla 2). En este caso, la variable analizada es el resultado del cursado con relación a si ha conseguido regularizar la asignatura, lo que le permite acceder a un examen final, o no.

Para la aplicación de este modelo se generó una tabla en la cual se determinaron los tiempos de permanencia de los estudiantes en la carrera para la situación de deserción o no. A estas dos variables, se sumaron los resultados de cursado de las asignaturas.

Para la variable “resultado de cursado de las asignaturas” se tenía como dato el año en el cual han alcanzado la regularidad (en el caso en que la hubieran alcanzado, ya que algunos no regularizaron la asignatura antes de abandonar los estudios). Para simplificar el análisis, se han categorizado estas variables, tomando como parámetro el año en que ha alcanzado la regularidad. Se han dividido entonces estas variables en dos categorías, la primera de ellas se corresponde con aquellos estudiantes que han conseguido la regularidad en el primer año de cursado (“En Término”) y la segunda categoría para aquellos que han conseguido la regularidad en un tiempo mayor a un año o no la han conseguido (“Fuera de Término”). De esta manera se busca conocer la incidencia en el abandono de la dificultad o no que exista en la regularización de las asignaturas en el tiempo asignado por el plan de estudios para que esto ocurra.

Se generaron entonces dos tablas, de acuerdo a lo expresado anteriormente. Dichas tablas se realizaron para los 1343 estudiantes. Una vez aplicado el estimador, mediante el código generado en Python, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 10. Modelo de Riesgos Proporcionales de Cox a Tiempo de Aprobación de Asignatura

Covariable	Coef	exp(coef)	p
Genero_1_F	0.31	1.37	0.001
01_Cálculo_I_1 - FT	1.35	3.84	<0.005
02_Física_I_1 - FT	1.14	3.13	<0.005
03_Sistemas_de_Representación_1 - FT	0.63	1.88	<0.005
04_Álgebra_y_Geometría_Analítica_1 - FT	1.35	3.87	<0.005
05_Cálculo_II_1 - FT	1.62	5.03	<0.005
06_Física_II_1 - FT	1.42	4.14	<0.005
07_Fundamentos_de_Química_General_1 - FT	1.47	4.35	<0.005
08_Informática_1 - FT	1.05	2.86	<0.005
09_Elementos_de_Álgebra_Lineal_1 - FT	1.45	4.26	<0.005

En el modelo de riesgo proporcional de Cox, un riesgo más alto significa más riesgo de que ocurra el evento. Un valor de riesgo bajo significa que la variable que se considera en el análisis no aporta un riesgo significativo en la ocurrencia del evento. Los valores del coeficiente $exp(coef)$ pueden incluso tener valores menores que 1. Esto estaría indicando un valor “protector”, es decir que ayudan a prolongar el tiempo medio hasta la ocurrencia del evento.

El valor $exp(coef) = 1.37$, para el caso de género, se llama razón de riesgo y está comparando el riesgo de la variable con la variable tomada como base (en este caso género masculino). En el caso de género, significa que existe un 37% más de riesgo de abandono para las mujeres en menor tiempo comparado con el de los varones.

De manera similar, para Cálculo I, el valor del coeficiente asociado, $exp(coef) = 3.84$, es el valor de la proporción de peligros asociados con regularizar “Fuera de Término” en comparación con regularizar “En Término”, categoría base. En este caso existe estadísticamente un incremento de riesgo del 284% de abandono cuando no se regulariza la asignatura en término.

En estadística general y contrastes de hipótesis, el valor p (conocido también como p, p-valor, valor de p consignado, o directamente en inglés p-value), se define como la probabilidad de que un valor estadístico calculado sea posible dada una hipótesis nula cierta. En términos simples, el valor p ayuda a diferenciar resultados que son producto del azar del muestreo, de resultados que son estadísticamente significativos. Si el valor p cumple con la condición de ser menor que un nivel de significancia impuesto arbitrariamente, este se considera como un resultado estadísticamente significativo y, por lo tanto, significa que los resultados están estadísticamente probados, es decir son irrefutables.

Generalmente se toma un valor de $p < 0.05$ para considerar la variable como significativa. Para el análisis realizado, todas las asignaturas presentan valores bajos de p , por lo que sus resultados son estadísticamente significativos.

Tabla 11 Determinación de incremento de riesgo de Deserción con relación a la categoría Base.

Covariable	exp(coef)	Incremento de Riesgo de Deserción (%)
Genero_1_F	1.37	37
01_Cálculo_I_1 - FT	3.84	284
02_Física_I_1 - FT	3.13	213
03_Sistemas_de_Representación_1 - FT	1.88	88
04_Álgebra_y_Geometría_Analítica_1 - FT	3.87	287
05_Cálculo_II_1 - FT	5.03	403
06_Física_II_1 - FT	4.14	314
07_Fundamentos_de_Química_General_1 - FT	4.35	335
08_Informática_1 - FT	2.86	186
09_Elementos_de_Álgebra_Lineal_1 - FT	4.26	326

Del análisis de los resultados podemos concluir:

- Todas las asignaturas, presentan un valor de p asociado con una predicción estadísticamente irrefutable.
- En todas las asignaturas se tienen incrementos en el riesgo de abandono para la situación en que el estudiante no regulariza en su primer año de cursado superiores, siendo la que genera mayor riesgo de abandono la asignatura Calculo II.

Para verificar la validez del modelo de Cox en relación a que las variables predictoras sobre la supervivencia son constantes o no a lo largo del tiempo, se realizó la comprobación de la hipótesis nula mediante la aplicación del método del chi cuadrado (Stensrud y Hernán, 2020). Los resultados obtenidos se pueden observar en la siguiente tabla.

Tabla 12. Resultados Test Estadístico Chi Cuadrado para Validación Modelo de Cox

Covariable	p
Genero_1_F	0.25
1_Cálculo_I_1 - FT	0.11
02_Física_I_1 - FT	0.02
03_Sistemas_de_Representación_1 - FT	0.01
04_Álgebra_y_Geometría_Analítica_1 - FT	0.21
05_Cálculo_II_1 - FT	0.14
06_Física_II_1 - FT	0.95
07_Fundamentos_de_Química_General_1 - FT	<0.005
08_Informática_1 - FT	0.81
09_Elementos_de_Álgebra_Lineal_1 - FT	0.86

La hipótesis nula de la prueba es que la serie temporal presenta ruido blanco, es decir que las variaciones temporales son producto de la aleatoriedad y no existe una tendencia temporal en la variable. Un valor de p inferior a 0,05 (con un nivel de confianza del 95%) nos indica que no se trata de ruido blanco y, de hecho, existe una tendencia temporal válida en los residuos. Incluso bajo la hipótesis nula de ausencia de violaciones, algunos las covariables estarán por debajo del umbral por casualidad.

Para los resultados obtenidos, las siguientes asignaturas no cumplen con la hipótesis nula, ya que el valor de p está por debajo de $p < 0.05$:

- 02_Física_I_1 – FT
- 03_Sistemas_de_Representación_1 – FT
- 07_Fundamentos_de_Química_General_1 – FT

Con esto en mente, es mejor usar una combinación de pruebas estadísticas y pruebas visuales para determinar si los efectos de las variables predictoras sobre la supervivencia son constantes o no a lo largo del tiempo. Para ello se aplicó la técnica de determinación de residuos de Schoenfeld para las variables que no pasan el test estadístico (Grambsch y Therneau, 1994). Los resultados se pueden observar en las Figuras siguientes.

Figura 5. Test de Residuos de Schoenfeld – Física I

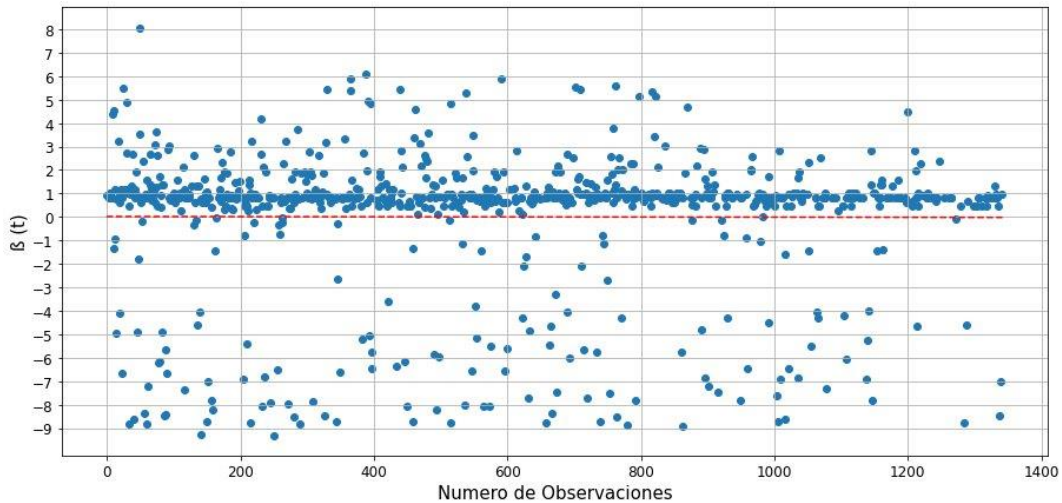


Figura 6. Test de Residuos de Schoenfeld – Sistemas de Representación

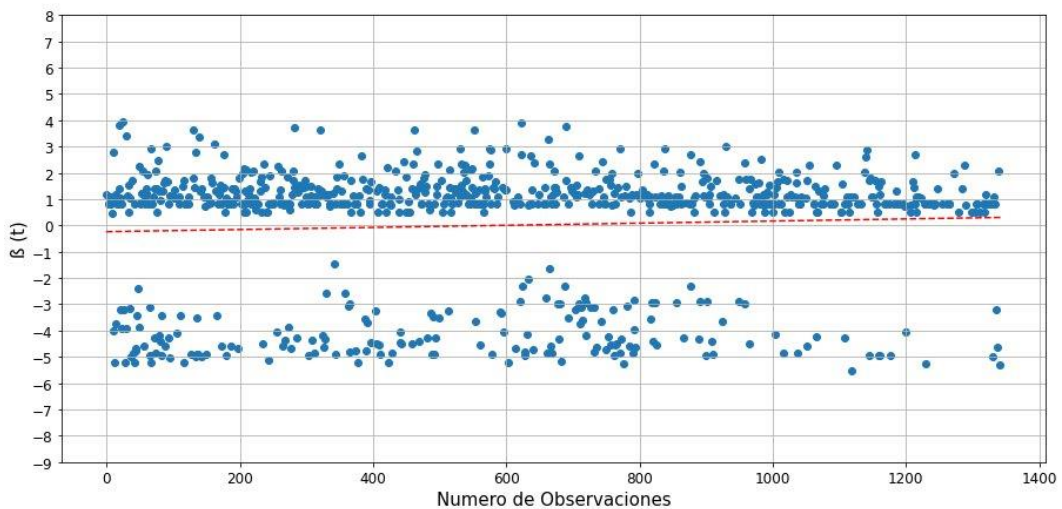
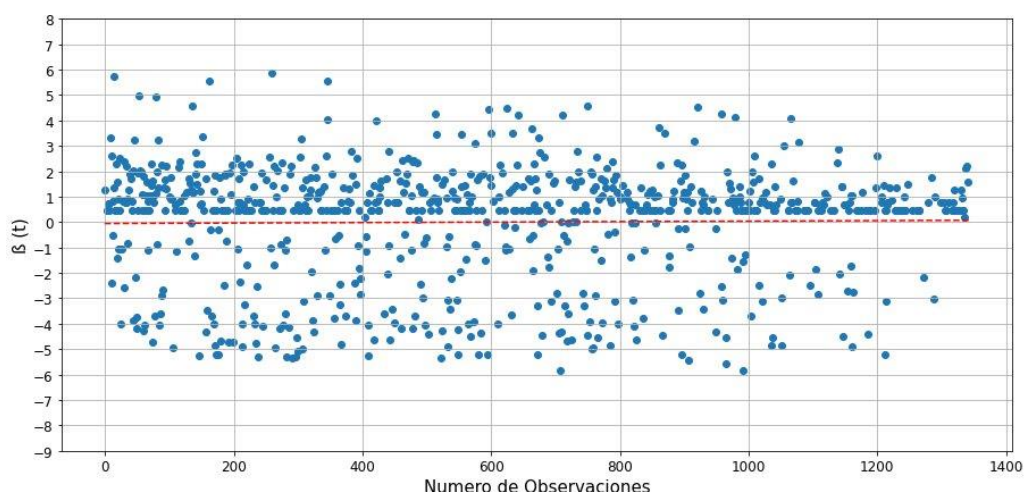


Figura 7. Test de Residuos de Schoenfeld – Fundamentos de Química General



Para que la hipótesis de invariabilidad de riesgo sea válida, el ajuste de los puntos a una curva debe entregar una línea recta horizontal (línea punteada en rojo). En los casos graficados, las covariables presentan un comportamiento de ajuste de curva recto horizontal, por lo que se puede asumir la proporcionalidad de riesgo. Así, los resultados obtenidos se pueden tomar como válidos.

Se realizó la aplicación del modelo de Cox sin considerar la asignatura Sistemas de Representación, ya que no cumple con las hipótesis del modelo.

5. Discusión y Conclusiones

Se aplicaron dos métodos de análisis de supervivencia al estudio del abandono en la carrera de Ingeniería Civil de la FACET-UNT, enfocados en los resultados de cursado del primer año en la carrera. Como lo afirma Panaia (2019), el abandono es un proceso del cual se pueden identificar momentos previos que funcionan como indicadores. Si las instituciones monitorean adecuadamente el devenir de los estudiantes, pueden anticipar esas conductas y actuar de manera preventiva para evitar o mitigar los procesos de abandono. Esa es la intención del presente trabajo.

Existe una marcada diferencia entre el tiempo de supervivencia entre varones (5,03 años) y mujeres (2,63 años). En (Paz y Abdala, 2022) se observa que, aunque leve, existe una mayor proporción de maltrato hacia las mujeres en relación a los varones. Si bien, obviamente, no puede ser ésta la única causa, puede indicar un síntoma que explique parcialmente esta diferencia. Para lograr identificar todos los factores que entran en juego en esta diferencia, se deben realizar mayores indagaciones que apunten específicamente a este tema. Este es un factor que se debe investigar con mayor profundidad de manera de determinar las causas que provocan esta diferencia.

Cuando se analizan las variables que producen los riesgos de abandono mediante la aplicación del modelo semi-paramétrico de Cox para las asignaturas del primer cuatrimestre, podemos observar que el hecho de no regularizar las asignaturas en el primer año de su cursado incrementa en forma significativa el riesgo de abandono.

Cabe destacar que este incremento de riesgo no es igual en todas las asignaturas. Álgebra y Geometría Analítica (233%) y Cálculo I (183%) son las que presentan mayores valores de incremento de riesgo de abandono.

Cuando se hacen intervenir en el análisis todas las asignaturas del primer año, los mayores riesgos se trasladan a Cálculo II y Física II. Esto es así porque en este caso, las asignaturas del segundo cuatrimestre entran en el cálculo de la función de riesgo propuesta por el modelo como nuevas covariables. Al calcular los valores de $\beta(t)$ del modelo de Cox, maximizando el logaritmo de la denominada “función de verosimilitud parcial”, se tienen en cuenta únicamente en la función de verosimilitud las probabilidades de los tiempos de falla y no incluye las probabilidades de los tiempos de datos censurados. Sin embargo, en el cálculo de las probabilidades de los tiempos de falla sí se tienen en cuenta a todos los sujetos (censurados o no a posteriori) objeto de riesgo al inicio de los diferentes tiempos de falla (Cox, 1972). En este caso, como hasta el cursado de las asignaturas del segundo cuatrimestre se han producido fallas (abandonos)

con las asignaturas del primer cuatrimestre, los valores de riesgo se trasladan a las asignaturas del segundo cuatrimestre ya que para el cálculo no se incluyen las probabilidades de los tiempos de datos censurados.

Estos resultados concuerdan con lo expresado por Harvey et al. (2006) en el sentido de que los resultados intermedios del primer año (primer cuatrimestre) predicen mucho mejor las calificaciones finales del primer año y la persistencia. Además, los resultados del primer año proporcionan indicación de retención futura. Los mayores riesgos de abandono se han observado en asignaturas del primer cuatrimestre (Álgebra y Geometría Analítica, Física I y Cálculo I). Es entonces en estas instancias en donde la institución debe actuar.

Referencias bibliográficas

- Aparicio, M. (2019). Resiliency and Cooperation or Regarding Social and Collective Competencies for University Achievement. An Analysis from a Systemic Perspective. *European Journal of Social Science Education and Research*, 5(3), 119-131. <https://doi.org/10.2478/ejser-2018-0064>
- Bumbacco, C., & Scharfe, E. (2020). Why Attachment Matters: First-Year Post-secondary Students' Experience of Burnout, Disengagement, and Drop-Out. *Journal of College Student Retention: Research, Theory & Practice*, 1-14. <https://doi.org/10.1177/1521025120961012>
- Caballero Domínguez, C. C., Gallo-Barrera, Y., & Suárez Colorado, Y. (2018). Algunas variables de salud mental asociadas con la propensión al abandono de los estudios universitarios. *Psicología*, 12(2), 37-46. <https://doi.org/10.21500/19002386.3466>
- Center for the Study of College Student Retention. (2016). *Retencion References* (update 2-2016) (p. 147). <https://cscsr.org/docs/Center for the Study of College Student Retention - Retention References.pdf>
- Davidson-Pilon, C. (2022). *Lifelines, survival analysis in Python* (v0.27.0). Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6359609>
- Díaz Peralta, C. (2008). Modelo conceptual para la deserción estudiantil universitaria chilena. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 34, 65-86.
- González Fiegehen, L. E. (2007). Repitencia y deserción universitaria en América Latina. En *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 200-2005. La Metamorfosis de la educación superior*. (pp. 156-170). IESALC.
- González Tirado, R. M. (1989). *Análisis de las Causas del Fracaso Escolar de la Universidad Politécnica de Madrid*. Centra de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia-C.I.D.E., Ed.).
- Grambsch, P. M., & Therneau, T. M. (1994). Proportional Hazards Tests and Diagnostics Based on Weighted Residuals. *Biometrika*, 81(3), 515-526. <https://doi.org/10.2307/2337123>
- Gustems-Carnicer, J., Calderón, C., & Calderón-Garrido, D. (2019). Stress, coping strategies and academic achievement in teacher education students. *European Journal of Teacher Education*, 42(3), 375-390. <https://doi.org/10.1080/02619768.2019.1576629>
- Harvey, L., Drew, S., & Smith, M. (2006). The Higher Education Academy (p. 195). The Higher Education Academy. [https://www.qualityresearchinternational.com/Harvey papers/Harvey and Drew 2006.pdf](https://www.qualityresearchinternational.com/Harvey%20papers/Harvey%20and%20Drew%202006.pdf)
- Kaplan, E. L., & Meier, P. (1958). Nonparametric Estimation from Incomplete Observations. *Journal of the American Statistical Association*, 53(282), 457-481. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2281868>
- López-Aguilar, D., & Álvarez-Pérez, P. R. (2021). Modelo predictivo PLS-SEM sobre intención de abandono académico universitario durante la COVID-19. *Revista Complutense de Educación*, 32(3), 451-461. <https://doi.org/10.5209/rced.70507>
- Panaia, M., & Delfino, A. (2019). *El estallido del tiempo. De la formación al trabajo y el empleo* (1o ed). Miño y Davila.
- Paz, H. R., y Abdala, N. C. (2022). *The Curriculum of Civil Engineering From The View Of Students. A Case Study*. 2022 IEEE World Engineering Education Conference (EDUNINE), 1-6. <https://doi.org/10.1109/EDUNINE53672.2022.9782359>

Rodríguez, F. M. M. (2017). Relaciones entre afrontamiento del estrés cotidiano, autoconcepto, habilidades sociales e inteligencia emocional. *European Journal of Education and Psychology*, 10(2), 41-48. <https://doi.org/10.1016/j.ejeps.2017.04.001>

Seminara, M. P., & Aparicio, M. T. (2018). La Deserción Universitaria ¿Un Concepto Equívoco? Revisión De Estudios Latinoamericanos Sobre Conceptos Alternativos. *Revista de Orientación Educativa*, 32(61), 44-72.

Sriskandarajah, N., Bawden, R., Blackmore, C., Tidball, K. G., & Wals, A. E. J. (2010). Resilience in learning systems: Case studies in university education. *Environmental Education Research*, 16(5-6), 559-573. <https://doi.org/10.1080/13504622.2010.505434>

Stensrud, M. J., & Hernán, M. A. (2020). Why Test for Proportional Hazards? *JAMA*, 323(14), 1401-1402. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.1267>

Tinto, V. (1975). Dropout from Higher Education: A Theoretical Synthesis of Recent Research. *Review of Educational Research*, 45(1), 89-125. <https://doi.org/10.3102/00346543045001089>

Tinto, V. (1982). Limits of Theory and Practice in Student Attrition. *The Journal of Higher Education*, 53(6), 687-700. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/1981525>

Tinto, V. (1989). Definir la desercion: una cuestion de perspectiva. *Revista de Educación Superior*, 18(71).

Van Rossum, G., & Drake Jr, F. L. (1995). *Python tutorial*. Centrum voor Wiskunde en Informatica Amsterdam, The Netherlands.

Vizoso-Gómez, C., & Arias-Gundín, O. (2018). Resiliencia, optimismo y burnout académico en estudiantes universitarios. *European Journal of Education and Psychology*, 11(1), 47-59. <https://doi.org/10.30552/ejep.v11i1.185>

Fecha de recepción: 2-10-2022

Fecha de aceptación: 20-12-2022

ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN



La Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación y la construcción del campo de Educación comparada

The Argentinian Society of Comparatives Studies on Education and the construction of
the comparative Education field

PEREZ CENTENO, Cristian¹
FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto²

Perez Centeno, C. y Fernández Lamarra, N. (2022). La Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación y la construcción del campo de Educación comparada. *RELAPAE*, (17), pp. 118-123

Resumen

El capítulo aborda la historia del campo de educación comparada en Argentina en torno a la memoria institucional de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE). Busca dar cuenta de su proceso de creación, los antecedentes históricos, las acciones académicas que desarrolló desde entonces, especialmente sus congresos internacionales y el Congreso Mundial de la Especialidad organizado en 2013, así como la creación de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC) y su efecto en la esfera académica nacional. Desde una perspectiva epistemológica bourdiana, analiza la forma en que la creación y actividad de SAECE promovió diferentes dimensiones del campo: su perspectiva disciplinaria, la perspectiva de los actores y grupos involucrados, la institucionalidad y las relaciones con la académica mundo más allá de sus fronteras específicas. A partir de este desarrollo, se plantean los principales desafíos que ha enfrentado a lo largo de este siglo, su integración internacional y la influencia que SAECE ha logrado en el campo en que se inscribe.

Palabras Clave: Educación Comparada / Argentina / SAECE.

Abstract

The chapter addresses the history of the Comparative Education field in Argentina around the institutional memory of the Argentine Society for Comparative Studies in Education (SAECE). Thus, it seeks to account for its creation process, the historical background, the academic actions that it developed since then -especially its International Congresses and the World Congress of the specialty organized in 2013 as well as the Latin American Journal of Comparative Education (RELEC) - and its effect in the national academic sphere. From a Bourdian epistemological perspective, analyzes the way in which the creation and activity of SAECE promoted different dimensions of the field: its disciplinary perspective, the perspective of the actors and groups involved, the institutionality and relations with the academic world beyond its specific borders. From this, the article communicates and records the main challenges faced throughout this century, its international integration and the influence that SAECE has achieved in the field in which it arises.

Keywords: Comparative Education / Argentina / SAECE.

¹ Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / cpcenteno@untref.edu.ar / orcid.org/0000-0003-1159-5479

² Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / nflamarra@untref.edu.ar / orcid.org/0000-0003-2263-0604

Introducción

Aunque con tiempos y características singulares, la historia institucional del campo de educación comparada en Argentina no es ajena al desarrollo histórico de la educación comparada a nivel global. Su institucionalización plena, sin embargo, es tardía y se vincula a la acción de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE), cuya labor se extendió entre 2001 y 2021. Así, la historia de la SAECE es la parte más significativa del proceso de construcción de ese campo en el país y más allá de sus fronteras.

En este trabajo buscamos dar cuenta de su proceso de creación, los antecedentes históricos, las acciones académicas que desarrolló desde entonces. Especialmente su integración al Consejo Mundial de Educación Comparada (WCCES), la organización de congresos internacionales y del Congreso Mundial de la especialidad en 2013, así como la creación de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC) y su efecto en la esfera académica nacional. Y, en especial, desde una perspectiva epistemológica bourdiana, el modo en que logró promover diferentes dimensiones del campo: su perspectiva disciplinaria, la perspectiva de los actores y grupos involucrados, la institucionalidad y las relaciones con la academia más allá de sus fronteras específicas.

A partir de este desarrollo, se plantean los principales desafíos que ha enfrentado SAECE a lo largo de este siglo, su integración internacional y la influencia que ha logrado en el campo de la investigación científica local.

Concebimos un campo académico en el sentido bourdieuano; esto es, como un espacio social de acción y de influencia en el que confluyen relaciones sociales determinadas. Esas relaciones objetivas entre posiciones definen a sus ocupantes por la situación actual o potencial en la estructura de distribución de poder o por la posesión o producción de una forma específica de capital, propia del campo en cuestión.

Bajo este marco conceptual, es posible comprender en mejor medida el desarrollo de la educación comparada en el país e incluso intentar una respuesta a la pregunta que le es indisoluble: ¿Qué es la educación comparada? Al menos, ¿qué es y qué alcance ha tenido en nuestro caso nacional? ¿Es apenas una disciplina académica, una teoría que ha servido para construir conocimiento o para intervenir en los sistemas y procesos educativos? ¿O más bien se ha constituido como un método de investigación? ¿Cuáles son los actores -individuos, grupos e instituciones- que lo conforman y estructuran? ¿Qué actividades desarrollan? ¿Cuál es su envergadura y peso relativo? ¿Qué relaciones ha establecido con el campo educativo y con otros campos disciplinarios, académicos y/o sociales?

Un estudio del desarrollo histórico de este campo muestra que las respuestas a estas preguntas no son las mismas en distintas etapas del país. E incluso, observaremos que su institucionalización es un fenómeno claramente reciente, acotado a las primeras dos décadas del presente siglo.

1. La institucionalidad del campo comparativo en educación en la Argentina y sus efectos académicos.

a. Orígenes y antecedentes de la institucionalización.

Los primeros antecedentes de educación comparada en Argentina podemos ubicarlos el siglo XIX, en el momento de organización del sistema educativo nacional, cuando los países de América Latina estaban consolidando sus estados nacionales. En esta etapa, el campo comparativo se encontraba totalmente desestructurado; se expresaba en la acción de “pedagogos o agentes del gobierno que viajaban a países más avanzados en busca de comprender las experiencias educativas que tal vez podrían aplicarse en sus países de origen” (Acosta & Ruiz, 2017, p.2) y coincide -en términos conceptuales- con lo sucedido en otras partes del mundo durante sus propios procesos de configuración de los sistemas educativos.

La referencia paradigmática en el caso local es la de Domingo Faustino Sarmiento quien fuera presidente entre 1868 y 1874 pero cuya obra política, previa y posterior a ese momento, ha destacado por sus aportes como educador y factor fundamental en la organización del sistema público de educación nacional.

La ambiciosa propuesta educativa desarrollada por Sarmiento en el país, se construyó a partir del conocimiento y la experiencia adquirida en sus extensos viajes por España Francia, Italia, Alemania, Argel y, muy especialmente, Estados Unidos, realizados entre 1845 y 1847, proporcionándole una imagen comparativa de instituciones y prácticas extranjeras. En su caso tuvo un fuerte impacto la reforma educativa de Horace Mann en Massachusetts; llegando al extremo -incluso- de contratar posteriormente docentes norteamericanos. Así, varias de las primeras “Escuelas

Normales” creadas en todo el país para formar a los docentes que enseñarían en la escuela común, estaban dirigidas y tenían una mayoría de docentes -varones y mujeres- extranjeros contratados por Sarmiento.

La segunda, tercera y cuarta etapa de la educación comparada (Acosta & Pérez Centeno, 2011) no tuvieron un correlato estricto en Argentina. A nivel internacional, la educación comparada desplegó un significativo desarrollo con base en la investigación metódica, la transferencia de ideas y prácticas educativas contextualizadas basadas en la recolección de datos internacionales y la investigación científica, así como de la dimensión académica a través de la creación de cátedras universitarias que robustecieron su desarrollo teórico y metodológico.

En Argentina, en cambio, como lo señalaron Fernández Lamarra y otros (2005), la comparación científica quedó acotada al resultado de la labor de los organismos internacionales en la planificación de la educación. En especial, por parte de la UNESCO (a través de la OREALC, el IESALC y el PNUD), la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) o la OEA (Organización de Estados Americanos), y también por parte de algunos organismos de financiamiento -como el BID y el BIRF-. En este marco, se publicaron alrededor de 50 estudios e investigaciones a cargo de especialistas como Germán Rama, Norberto Fernández Lamarra, Juan Carlos Tedesco, Rodrigo Parra, Alejandro Toledo, Carlos Borsotti, acompañados por un importante número de destacados consultores e investigadores de muchos países de la región.

El desarrollo de cátedras especializadas y la investigación científica tampoco fue un rasgo característico y no lograron estructurar el campo comparativo como estaba sucediendo en otros lugares del mundo. De hecho, las publicaciones especializadas -como la Revista Iberoamericana de Educación, la Revista Interamericana de Desarrollo Educativo «La Educación», el Boletín del Proyecto Principal de la UNESCO, y algunos libros o boletines- son llevadas a cabo por algunas de las mencionadas organizaciones.

Aun cuando podamos encontrar algunas cátedras universitarias de grado o posgrado, algún estudio científico de envergadura o actores que promovieron el desarrollo de la educación comparada en Argentina, se trata más bien de las excepciones que confirman la regla e, indudablemente, no lograron institucionalizar el campo. Ejemplo de ello puede ser la cátedra de Política Educacional y Educación Comparada.

En la Universidad de Buenos Aires, a cargo del Dr. Héctor Félix Bravo, -acompañado por un joven y recién graduado Norberto Fernández Lamarra a inicios de la década del 60, la labor de Gustavo Cirigliano y de Ángel Diego Márquez- quien publicó el libro “Educación Comparada. Teoría y Metodología” en 1972- o la creación de la Escuela Argentina de San Luis en Educación Comparada. Esta Escuela, dirigida durante varias décadas por la Profesora Carmen Vera Arenas de Sanjuán, discípula del destacado especialista español Pedro Rosselló, elaboró un Sistema Formal de Aprendizaje en Educación Comparada (SIFAIEC), destinado al uso de docentes de distintos niveles de enseñanza, supervisores, administradores e investigadores y compuesto por múltiples formulaciones para el diseño investigaciones comparativas (Fernández Lamarra y Pérez Centeno, 2010). Justamente Pedro Rosselló y su libro sobre las Corrientes Educativas ha sido la base para el inicio de la docencia en educación comparada -en el marco de la cátedra de Política Educacional- tanto en la Universidad de Buenos Aires como en la Universidad Nacional de La Plata, en esta última a partir de mediados de la década del 60 ya a cargo de Norberto Fernández Lamarra y -muy especialmente la referida a la Educación Comparada-, a cargo de Ángel Diego Márquez.

En síntesis, aunque no estuvo completamente ajena a la evolución y consolidación del campo de la educación comparada a nivel internacional, estas etapas no tuvieron un sólido desarrollo en el caso argentino.

El quinto momento de la educación comparada situado a partir de la década de los '90 -nuevamente según el planteo de Acosta y Ruiz (2017)- dio cuenta de importantes cambios en la educación comparada a partir de los desafíos planteados por las nuevas organizaciones socioeconómicas globales y la esterilidad del campo para dar cuenta de los procesos de globalización desatados, generando nuevas revisiones, reformulaciones y avances conceptuales. Argentina experimentó en esta etapa de turbulencia y cambio, un proceso de institucionalización que le permitió reinsertarse en la comunidad comparativa internacional a nivel académico, como veremos seguidamente.

A finales del siglo pasado resurgió la producción académica y la constitución de sociedades nacionales de educación comparada en diversos países latinoamericanos, probablemente estimuladas por la realización de congresos mundiales de Sociedades de Educación Comparada organizados por el WCCES en Brasil y Cuba, en 1987 y 2004, respectivamente.

Así en la Argentina se creó a fines de la década del '70 una Asociación Argentina de Educación Comparada -asociada brevemente al WCCES a partir de 1980 (Massemann et al., 2008)- integrada por un núcleo muy importante de especialistas e investigadores en educación. Esta Asociación fue un marco significativo de reunión y análisis de la problemática educativa durante la dictadura militar, con las universidades intervenidas y con la mayoría de sus profesores expulsados y perseguidos.

En este marco, en 2001, se crea la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) -junto con varias otras de América Latina creadas casi contemporáneamente con las que desde el inicio se generan acciones de cooperación académica- y se integra en 2005, al WCCES.

Además del interés de un grupo de alrededor de 80 académicos del país, la creación de la SAECE estuvo impulsada, de hecho, por colegas Europa y Estados Unidos que eran parte activa de la comunidad internacional como Robert Arnove y Miguel Ángel Escotet (de la Comparative and International Education Society -CIES-), así como el propio Ángel Diego Márquez (UNESCO) y Juan Carlos Tedesco, quien había sido Director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO entre 1992 y 1998. Todos ellos fueron activos promotores de la creación de la Sociedad y acompañaron los primeros años de labor muy cercanamente.

b. La institucionalización del campo: la actividad académica de SAECE

Desde su creación, SAECE realizó un incesante proceso de fortalecimiento del campo académico comparativo, básicamente a partir de tres iniciativas complementarias: la realización sistemática de Congresos nacionales e internacionales, la publicación de resultados de investigación a través de una revista científica propia (RELEC) y la vinculación de la comunidad de investigadores de SAECE a nivel internacional, no sólo con otros miembros de sociedades nacionales de la región sino también, de América del Norte, Europa y Asia. La labor desplegada desde entonces consolidó esta disciplina como un espacio con nombre propio en la educación del país.

Entre 2005 y 2020, SAECE organizó siete Congresos internacionales que han constituido una referencia a nivel nacional e internacional de estudios comparados. Uno de ellos –que marcó el punto más alto de desarrollo- fue el XV Congreso Mundial de la especialidad, en Buenos Aires, en 2013. Un repaso de las memorias de los Congresos organizados muestra la estrecha relación de las temáticas abordadas con la agenda educativa y los principales debates globales sobre educación, la importante participación de académicos internacionales de referencia fuertemente vinculados al WCCES y a diversas sociedades miembros y la presentación de una centena de trabajos que posteriormente eran publicados de manera completa y libre en el sitio web de la Sociedad. Este reservorio de más de 500 trabajos es una verdadera muestra del desarrollo del campo comparativo en el país, y favoreció la posibilidad de construir y compartir con la comunidad académica internacional, temáticas, perspectivas y categorías de análisis propias de la región.

Un hecho significativo que colaboró con este logro fue, quizás, el acierto en la perspectiva que la Sociedad tuvo desde su origen –debido a la falta de cátedras universitarias suficientes como para estructurar el campo- de poner el foco en los estudios comparados que alcanzaran lo educativo, antes que en la educación comparada específicamente. Algo consagrado, incluso, en su propia denominación; a diferencia de la mayoría de las sociedades existentes, la asamblea constitutiva optó por denominarla “Sociedad Argentina *de Estudios Comparados en Educación*”. Un detalle que podría considerarse trivial pero que, a falta de especialistas en educación comparada, favoreció que académicos e investigadores de diversas disciplinas vinculados de alguna manera a la problemática educativa, se sintieran convocados a presentar sus investigaciones con orientación comparativa en los congresos de SAECE.

Como señala Acosta (2011, 2019) en un análisis de los congresos de la Sociedad, las ponencias presentadas dan cuenta de los términos de la discusión en relación con el desarrollo que la disciplina manifiesta en la región a lo largo del tiempo, en su propio contexto. En especial, señala que dan cuenta de

ofrece un panorama sobre el estado de la producción en la región: centrado en estudios micro, con mayor incidencia de la metodología cualitativa, con fuerte énfasis en el análisis del Estado central. La caracterización permite pensar en fortalezas y debilidades en relación con el desarrollo de la Educación Comparada. Entre las primeras, se encuentra un fuerte peso de la contextualización –estudios que atienden a la situación de los sistemas educativos en la región-. A esta podemos agregar el creciente interés por la comparación como forma de comprender y orientar lo escolar y lo educativo. Entre las segundas, cabría considerar la apertura hacia la dimensión mundial si recordamos que el pasado, el presente y el futuro de los sistemas educativos se escribe en esa perspectiva (Acosta, 2011, p.82).

Por su parte, la afiliación de SAECE al World Council of Comparative Education Societies (WCCES) aportó una perspectiva no sólo vinculada a la problemática educativa nacional sino también a la agenda y los debates internacionales, al tiempo que fortaleció la integración con la comunidad académica internacional. Asimismo, diversos miembros de SAECE se sumaron a comités permanentes del WCCES consolidando la institucionalización de SAECE y del campo comparado en el país. La obtención de la sede del XV Congreso Mundial en 2010, durante la reunión del Comité Ejecutivo realizada en Chicago, para desarrollarlo en Buenos Aires en 2013, reforzó la vinculación institucional con el WCCES, obteniendo para sí -por primera vez- una Vicepresidencia en dicha organización que fue ocupada entre 2010 y 2016 por el presidente

de SAECE, Norberto Fernández Lamarra. Y, con posterioridad al Congreso, dado el suceso obtenido en su organización, incorporándose a la comisión permanente de Congresos, un representante de SAECE. Posteriormente, en 2019, el vicepresidente de SAECE -Cristian Pérez Centeno- fue electo por las sociedades que integran el Consejo Mundial como miembro de la Junta Directiva (Bureau) para el período 2019-2022. Pero esa presencia institucional también se pudo apreciar en la asistencia creciente de académicos argentinos a los diversos congresos mundiales que se organizaron desde la creación de la Sociedad.

Esta perspectiva internacional del desempeño de SAECE, incluyó también la promoción del campo comparativo en distintos países de la región y de la creación de nuevas sociedades nacionales en el entorno regional que tuvo su expresión con la creación de la SUECI (Sociedad Uruguaya de Educación Comparada e Internacional) en 2011 y su culminación, con la creación de la Sociedad Iberoamericana de Educación Comparada (SIBEC), en 2014, que fue presidida en su primer período por el Presidente de SAECE.

En términos de divulgación, el año 2010 marca un hito significativo en el desarrollo de SAECE. Por un lado se publica una traducción al castellano del libro "Comparative Education Research" de Mark Bray, Bob Adamson y Mark Mason con la cooperación del Comparative Education Research Center (Universidad de Hong Kong) y de diversos miembros de la Sociedad. Un material que ayudó a consolidar el campo disciplinario en nuestro país, permitiendo contar con un libro muy valioso para la formación de nuevos investigadores y para el sustento teórico conceptual de diversos estudios comparados.

Y, por otra parte, la creación de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada³ (RELEC) que tuvo el propósito de brindarle una mayor proyección científica a las actividades de la SAECE, promoviendo la publicación de estudios comparativos que pudieran servir como insumos para el diseño, planeamiento y gestión de las políticas de educación, tanto en la Argentina como en otros países de América Latina (Fernández Lamarra, Acosta y Ruiz, 2010). Un logro alcanzado -nos parece- a partir de tres elementos centrales: 1) el apoyo brindado por las distintas sociedades nacionales de educación comparada de la región -en especial de Brasil, Cuba, España y México- que nos acompañaron integrando institucionalmente el Consejo de Dirección Editorial, sino también por la participación de importantes especialistas e investigadores de toda América Latina, América del Norte y Europa, en este Consejo; 2) la decisión editorial de publicar artículos tanto en castellano como en portugués, que favoreció la divulgación del conocimiento producido en el conjunto regional así como el intercambio científico; y 3) la configuración de estándares internacionales de referato de los artículos en una revista que adhería a la lógica del acceso abierto, compartiendo plenamente la producción regional de manera libre y gratuita.

c. El futuro del campo comparado en Argentina o la institucionalización por otras vías.

La última reunión anual de la SAECE de 2021 resolvió -luego de dos décadas de existencia- su disolución formal, basada en dificultades crecientes en los últimos años para sostenerse económicamente y atender obligaciones fiscales. En ese marco cabe preguntarse por el futuro del campo de la educación comparada en la región. Al menos, por su institucionalidad, porque -como hemos observado- los casi 150 años de historia del campo de la educación comparada en Argentina superan largamente su período institucionalizado. Y también respecto de su productividad porque el acervo argentino y latinoamericano de publicaciones contenidas entre los Congresos organizados y la Revista de SAECE da cuenta de 709 documentos: 555 correspondientes a los Congresos internacionales (se trata de versiones completas de las ponencias, no los resúmenes aceptados) y 154 correspondientes a la RELEC. Naturalmente, es la punta visible de un iceberg de producciones que no se agotan en estos ámbitos institucionalizados de publicación.

Una pista podamos obtenerla, quizás, en las actas de la propia Asamblea final de SAECE en la que se señala la voluntad y el interés de sostener la red académica generada desde 2001 y que ha sido un gran aporte académico al campo de la educación comparada, aunque asumiendo un modo organizativo diferente con menores requerimientos formales y económicos, incluso de alcance internacional haciendo lugar a la academia de países de América Latina que todavía no poseen sociedades nacionales. E, incluso más, la voluntad y el interés de mantener el vínculo con la academia internacional a través de sus instituciones, investigadores y acciones de cooperación académica.

Manzon (2011) sostiene que la educación comparada es un campo construido de manera tal que logró legitimarse institucionalmente y que, una vez legitimado, logró diferenciarse de otros campos y sostenerse por el interés político y esfuerzo de instituciones e individuos que intentan apropiarse de éste, desarrollando su discurso distintivo y las estructuras y procesos propias de toda disciplina. Si es así, la evolución del campo de la educación comparada en Argentina queda -entonces- abierta a nuevas posibilidades y configuraciones que, en el futuro, corresponderá elucidar.

³ Accesible en www.saece.com.ar/relec

En otras palabras, considerar lo que la educación comparada es y logra ser académicamente en determinado tiempo y lugar debido a la particular interrelación de factores de poder que lo influyen: el desarrollo del conocimiento específico, el desarrollo de la academia especializada, el grado de institucionalización y el particular contexto histórico, político y social en el que se desenvuelve.

Referencias bibliográficas

Acosta, F. & Pérez Centeno, C. (2011). Re-bordering Comparative Education in Latin America: Between Global Limits and Local Characteristics. *International Review of Education*, 57(3–4), 477–496.

Acosta, F. & Ruiz, G. R. (2017): Revisiting comparative education in Latin America: traditions, uses, and perspectives. *Comparative Education*, 54(3), 1-15. <https://doi.org/10.1080/03050068.2017.1400760>

Acosta, F. (2011). La Educación Comparada en América Latina: Estado de situación y prospectiva Felicitas Acosta. *RELEC*, 2(2), 73-83.

Acosta, F. (2019). Usos de la Educación Comparada en América Latina: un análisis entre el siglo XX y el siglo XXI. *RBEC: Revista Brasileira de Educação Comparada*, 1, e019002-e019002.

Fernández Lamarra, N. y Perez Centeno, C. (2010). Aportes de la Educación Comparada al Planeamiento y la Gestión de la Educación. La experiencia Argentina. En: M. A. Navarro (Coord.), *Educación Comparada. Perspectiva Latinoamericana*. Editorial Planea.

Fernández Lamarra, N., Mollis, M. y Dono Rubio, S. (2005). La educación comparada en América Latina: situación y desafíos para su consolidación académica. *Revista Española de Educación Comparada*, 11, 161-187.

Manzon, M. (2011). *Comparative Education: The Construction of a Field*. CERC- Springer.

Massemann, V., Bray, M. & Manzon, M. (2008). *Common Interests, Uncommon Goals. Histories of the World Council of Comparative Education Societies and its Members*. Comparative Education Research Centre – Springer.

Fecha de recepción: 26-10-2022

Fecha de aceptación: 19-12-2022



Políticas para la innovación, inclusión y TIC en los planes educativos nacionales de Argentina, Brasil y Chile

Policies for innovation, inclusion and ICT in the national educational plans of Argentina, Brazil and Chile

NAVARRETE CAZALES, Zaira¹

MANZANILLA GRANADOS, Héctor Manuel²

LÓPEZ HERNÁNDEZ, Paola Andrea³

Navarrete Cazales, Z., Manzanilla Granados, H. M. y López Hernández, P. A. (2022). Políticas para la innovación, inclusión y TIC en los planes educativos nacionales de Argentina, Brasil y Chile. *RELAPAE*, (17), pp. 124-136.

Resumen

El concepto de innovación ha estado presente en la región latinoamericana en las reformas educativas planteadas por lo menos desde los años 60, posicionándose en la política educativa como parte fundamental del proceso de enseñanza y aprendizaje, evolucionando de forma continua; en este sentido, es fundamental realizar una revisión sobre la vinculación existente entre este concepto, la inclusión y las Tecnologías de la Información y la Comunicación, con el objetivo de comprender su implementación en los diferentes contextos histórico-sociales en donde se ha desarrollado. Así, el presente trabajo tiene como objetivo presentar un análisis de las políticas educativas propuestas en tres planes nacionales de educación: Plan Estratégico Nacional 2016-2021, Argentina; Plan Nacional de Educación. 30 prioridades para el 2030, Chile; y Plan Nacional de Educación 2014-2024, Brasil, atendiendo como categorías centrales el desarrollo de: 1) la innovación, 2) la inclusión, 3) las TIC, empleando la metodología comparativa para ubicar semejanzas y diferencias para encontrar tendencias, así como los procesos de divergencia y convergencia ubicados al interior de cada programa. Los resultados muestran que la inserción de estas categorías dentro de las políticas públicas parte de las propuestas expuestas desde los organismos internacionales, ajustando las metas, los objetivos, las estrategias a las necesidades propias del contexto nacional donde se desarrollan. Se concluye que la vinculación entre innovación, inclusión y TIC es compleja, por lo que se requiere realizar un análisis profundo para visualizar la manera en la que estos conceptos se conectan y reconectan para encaminar las propuestas en las políticas educativas hacia la mejora de los procesos formativos.

Palabras Clave: Política educativa / Innovación / inclusión / Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Abstract

The concept of innovation has been present in the Latin American region in the educational reforms proposed at least since the 1960s, positioning itself in educational policy as a fundamental part of the teaching and learning process, evolving continuously; in this sense, it is essential to review the link between innovation, inclusion and Information and Communication Technologies, in order to understand its implementation in the different historical and social contexts in which it has been developed. Thus, this paper aims to present an analysis of the educational policies proposed in three national education plans: National Strategic Program 2016-2021, Argentina; National Education Plan. 30 priorities for 2030, Chile; and National Education Plan 2014-2024, Brazil, attending as central categories the development of: 1) innovation, 2) inclusion, 3) ICT, using the comparative methodology to locate similarities and differences to find trends, as well as the processes of divergence and convergence located within each program. The results show that the insertion of these categories within public policies is based on the proposals put forward by international organizations,

¹ Universidad Nacional Autónoma de México, México / znavarrete@filos.unam.mx / <https://orcid.org/0000-0002-2293-2058>

² Instituto Politécnico Nacional, México / hmanzanilla@ipn.mx / <https://orcid.org/0000-0002-0276-1853>

³ Secretaría de Educación de Veracruz, México / paolaan.lopez@msev.gob.mx/ <https://orcid.org/0000-0002-3341-2226>

adjusting the goals, objectives and strategies to the needs of the context in which they are developed. It is concluded that the link between innovation, inclusion and ICTs is complex, so a deep analysis is required to visualize the way in which these concepts are connected and reconnected in order to direct educational policy proposals towards the improvement of training processes.

Keywords: Innovation / inclusion / Information and Communication Technologies / educational policy.

Introducción

El concepto de innovación ha tomado un gran auge en las últimas décadas en el contexto mundial y se ha posicionado en las agendas políticas como un medio fundamental que permite llevar a cabo los procesos de enseñanza y aprendizaje, iterándose y/o evolucionando de forma continua; a este concepto se suma, con gran relevancia, la inclusión y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), mismas que se presentan como parte esencial y eje rector del marco de las políticas educativas actuales.

En las últimas dos décadas, los países latinoamericanos han avanzado en la expansión de los servicios educativos, este hecho ha llevado a los gobiernos a diversificar sus políticas educativas y plantear espacios en donde la innovación, la inclusión y las TIC se conjugan para ofrecer un servicio de calidad e integral que permita orientar tanto a las instituciones como a los actores educativos a alcanzar los objetivos planteados en las agendas supranacionales.

Con base en lo anterior, es importante señalar que el término de innovación se ha presentado como una tendencia desde hace más de 50 años. En sus inicios, se relacionó con los cambios que se presentaron al interior de las instituciones educativas en materia de cobertura, misma que requería la incorporación de todos los educandos al aparato escolar (Navarro Leal y Navarrete Cazales, 2017); posteriormente, este concepto se vinculó con las nuevas experiencias pedagógicas que permitían transformar la realidad educativa, incorporando diversos enfoques formativos a las reformas (Fernández, 2015; Navarro y Navarrete, 2017), prestando atención en la formación de profesores y la constitución de nuevos recursos curriculares para ampliar las competencias de los estudiantes.

Actualmente, este concepto presenta matices y características diversas en los diferentes países que conforman la región latinoamericana, asociándose con la transformación sustantiva de las prácticas educativas que se vinculan con la necesidad de atender las tendencias generadas a raíz de las sociedades del conocimiento (Poggi, 2011), traduciéndose en una incertidumbre que obliga a los sistemas a realizar proyecciones sobre el futuro, brindando atención a las problemáticas que se presentan propias de su tiempo y espacio. Así, la innovación no es ahistórica y no puede trasladarse de una realidad a otra (Tedesco, 2003).

Considerando que la innovación es una forma de atención hacia las necesidades propias del tiempo y del espacio, y que éstas se reinventan, adaptan y recrean con base en las características propias de los contextos (Poggi, 2011), surge otro aspecto relevante a tratar dentro de las políticas educativas y este es el referente a la inclusión, que se orienta a brindar una atención integral y equitativa a todos los estudiantes a partir de estrategias y metodologías innovadoras que generen cambios positivos en su aprendizaje.

De esta manera, la inclusión puede definirse como un medio que permite atender la diversidad de las necesidades de los educandos, presentándose como un mecanismo que se asocia con el cierre de brechas que han sido provocadas por la exclusión social. La inclusión educativa abarca un amplio espectro de procesos interculturales y plurinacionales, orientando la enseñanza y la formación a personas que tienen necesidades educativas especiales, aquellas que han tenido que vivir una movilidad migratoria y a las personas que presentan situaciones de vulnerabilidad a causa de su raza, género, situación económica, etc. (UNESCO, 2020).

Con base en lo anterior, la inclusión se establece como una de las aspiraciones más importantes de todos los sistemas educativos latinoamericanos, pues se orienta hacia la constitución de sociedades más justas, democráticas y solidarias (Echeita y Duk, 2008; SITEAL, 2019a), por lo que se ha desarrollado en una gran cantidad de agendas nacionales como el eje central de los programas educativos.

En la actualidad, a las brechas sociales se ha sumado una nueva forma de segregación que se relaciona con el acceso a la tecnología, las TIC forman ahora parte de los escenarios culturales y contemporáneos (Lion, 2019), por esta razón es importante que la inclusión educativa tome en cuenta el acceso y la participación de aquellos que están en riesgo de ser o son excluidos. Bajo esta premisa, en la última década se ha prestado mayor atención en las inversiones realizadas en el ámbito relacionado con las TIC, en este sentido se han volcado los esfuerzos hacia la creación de políticas públicas que permitan “promover programas, estrategias y acciones de integración regional” (Navarrete Cazales y Rojas Moreno, 2019, p.70),

En el contexto educativo, las tecnologías de la información y la comunicación se consideran un recurso importante e imprescindible para el desarrollo integral de los ciudadanos, siendo una respuesta real y acorde a las demandas de las sociedades del conocimiento (Cabero y Córdoba, 2009). El inmenso potencial de las tecnologías ha llegado, está siendo utilizado hoy por millones de personas en todo el mundo para el beneficio de la sociedad (García Aretio, 2018), porque las TIC ofrecen la posibilidad de brindar rasgos favorables al entorno educativo como: a) una formación permanente, b) una ampliación de la oferta y de oportunidades de actualización, c) un incremento en la rentabilidad de los recursos

educativos, d) una reducción en la desigualdad de oportunidades de acceso y e) un aprovechamiento de los recursos tecnológicos, siendo elementos orientados a potencializar los procesos formativos, favoreciendo la autonomía de los estudiantes, evitando la marginación y facilitando la inserción (Rojas Moreno y Navarrete Cazales, 2019).

Así, las TIC son consideradas parte fundamental de los sistemas formativos pues ofrecen un medio para innovar en el ámbito educativo a partir de nuevas formas de acceso a la educación que favorecen a su vez la inclusión con las poblaciones vulnerables. Por lo expuesto con anterioridad, se puede observar un vínculo entre los tres conceptos abordados: innovación, inclusión y TIC.

Con base en los conceptos expuestos en esta primera sección, el presente capítulo tiene por objetivo realizar un análisis de las políticas educativas planteadas en tres planes nacionales de educación correspondientes a los países de Argentina, Chile y Brasil, presentando como categorías centrales el desarrollo de la 1) innovación, 2) la inclusión y 3) las TIC. La metodología que empleamos para llevar a cabo el estudio es la comparativa para ubicar semejanzas y diferencia, para encontrar tendencias, así como los procesos de convergencia y divergencia (Navarrete y Rojas, 2019) que muestran una variedad de estructuras interrelacionales que se ubican en cada plan educativo con base en las categorías seleccionadas.

Para dar cuenta de los hallazgos, hemos organizado el capítulo en tres apartados; en el primero, exponemos algunos referentes de las políticas propuestas en el contexto latinoamericano, abordando de manera general las agendas públicas de los países seleccionados. En el segundo, presentamos las características esenciales de los tres planes nacionales, en concordancia con los conceptos de innovación, inclusión y TIC, en el marco de sus objetivos, estrategias y líneas de acción y, finalmente, exponemos algunas notas comparativas que nos permiten comprender las semejanzas, diferencias y tendencias en cada uno de los programas, con referencias a las categorías propuestas y a la política educativa planteada en las naciones estudiadas.

I. INNOVACIÓN, INCLUSIÓN Y TIC EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS LATINOAMERICANAS

Con la publicación del documento La UNESCO avanza. La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UNESCO, 2017) se planteó la necesidad de que los sistemas educativos garantizaran una educación inclusiva, equitativa y de calidad que promoviera la formación integral de los individuos para que éstos pudiesen alcanzar una ciudadanía plena, responsable, comprometida y transformadora (SITEAL, 2019b).

Con base en lo anterior, en cada país se generaron una serie de políticas que retomaron los preceptos enmarcados en la agenda internacional, destacando que la enseñanza debía promover las oportunidades de aprendizaje permanente para los individuos, planteando la formación como un derecho humano fundamental y como un bien público al que todos deben tener acceso.

Es importante señalar que las preocupaciones de los Estados nación con base al tema de la inclusión, la igualdad y la calidad se relacionan con la novedad del contexto económico, político, social y cultural que viven la mayoría de las sociedades latinoamericanas, si bien éstas han logrado expandir los sistemas educativos para brindar una cobertura a nivel nacional, aún presentan grandes desafíos en materia de rezago, deserción, eficiencia terminal y acceso a los medios formativos, aspectos que son un parteaguas para construir sociedades más justas.

En el caso de la innovación, es fundamental plantear que ésta no se aplica de forma simple o lineal de un contexto a otro, por lo que presenta una serie de características diversas que se adecuan a las necesidades educativas de los diferentes países de Latinoamérica; así, las transformaciones en las prácticas educativas de las instituciones, el desenvolvimiento de los profesores y de los alumnos dependen ampliamente de la situación que se presenta al interior de cada país, de esta manera, la innovación se reinventa adaptándola y recreándola según las características propias de cada espacio en donde se plantea (Poggi, 2011).

En América Latina, el término de innovación se vincula ampliamente con el desarrollo de las TIC (SITEAL, 2019b). En los últimos años, los países de la región han incorporado en sus agendas públicas las temáticas relacionadas con las tecnologías retomando los aspectos relacionados con la infraestructura escolar, el desarrollo profesional docente, las competencias y habilidades del siglo XXI, los entornos digitales y las plataformas (Lion, 2019). Algunos de los países han mostrado avances en materia de implementación de las TIC en los diversos niveles formativos, apostando por el incremento de la cobertura, la capacitación, la elaboración de contenidos digitales y la dotación de herramientas para desarrollar portales.

A pesar de los esfuerzos desplegados en la región, la incorporación de las tecnologías al ámbito educativo representa una serie de desafíos relacionados con la pobreza y el índice creciente de la desigualdad social, impactando de forma significativa en su integración al currículo escolar, el desarrollo de capacidades y habilidades, la transformación e innovación de las prácticas de enseñanza, así como las brechas digitales.

Con base en lo anterior, las agendas nacionales han conformado una serie de esfuerzos pedagógicos para el desarrollo de las habilidades del siglo XXI, teniendo en cuenta que el aprendizaje y la innovación son esenciales al momento de preparar a los individuos a enfrentar la complejidad creciente de la vida y de los ambientes laborales (Lion, 2019).

De esta manera, la inclusión se relaciona a su vez con la incorporación de las tecnologías a la educación que inicia con el análisis de la situación del país para determinar los aspectos a los que se debe prestar atención, reconociendo que por sí solas, las TIC no generan ningún cambio ni aseguran la igualdad en ningún ámbito, por lo que se vuelve fundamental atender primero las desigualdades persistentes (SITEAL, 2019b) con el objetivo de que los niños, niñas y jóvenes independientemente de su origen, género, linaje, estatus socioeconómico, necesidades educativas especiales o situaciones de violencia, tengan acceso a una educación integral y de calidad que asegure su desarrollo y la conformación de competencias para desenvolverse plenamente en las sociedades del conocimiento.

Es importante reconocer que los casos de estudio aquí presentados tienen similitudes contextuales que vale la pena retomar para comprender a fondo la manera en la que se han planteado las políticas educativas dentro de su territorio. Así, se presenta un bloque de datos estadísticos que dan soporte para contrastar las condiciones socioeconómicas y educativas de los países seleccionados, tomando como referencia las diferencias entre la extensión territorial, el idioma oficial, el Producto Interno Bruto per cápita, y la población ubicada en el umbral de la pobreza (ver tabla 1).

Tabla 1. Contextualización de los casos de estudio

PAÍS	Argentina	Chile	Brasil
RUBRO			
Área territorial	2,780,400 km ²	756,102 km ²	8,515,770 km ²
Población (Jul.2021)	45,864,941	18,307,925	213,445,417
Idioma oficial	Español	Español	Portugués (brasileño)
Sistema político	República presidencial	República presidencial	República presidencial
PIB per cápita en dólares corrientes	19,700	24,226	15,600
Población con ingresos por debajo del umbral de pobreza	35.5%	14.4%	4,2%

Fuente: Elaboración propia con base en *Central Intelligence Agency (2020). The World Factbook. Argentina, Chile, Brasil*

Teniendo como base la información recabada en *Central Intelligence Agency (2020)* y con relación a las políticas implementadas en cada uno de los países estudiados referentes a la innovación, la inclusión y las TIC se encontró lo siguiente:

- *Argentina.* Reconoce la presencia de programas a partir de la integración de las TIC en el área educativa; entre el 2010 y el 2017 planteó proyectos dirigidos a la inclusión social basados en el modelo 1:1, entregando una computadora a cada estudiante y docente de secundaria. En 2019 Aprender conectados tuvo como misión integrar a la cultura digital a la comunidad educativa desde la alfabetización computacional y la generación de habilidades en alumnos y profesores. Este programa se presentó como una política integral de innovación educativa orientada a garantizar la conformación de competencias para el uso de las nuevas tecnologías (Lion, 2019, SITEAL, 2019c). Relacionado con la inclusión, desarrolló el Programa Integral para la Igualdad Educativa considerando apoyos a los establecimientos educativos en el nivel primario de gestión estatal en aquellas zonas en donde la población es socialmente más vulnerable (SITEAL, 2019c).

- *Chile.* Al interior de la nación se han desarrollado una serie de políticas públicas orientadas a la generación de redes de enlaces y equipamiento escolar que brindan, además de una infraestructura tecnológica, una capacitación docente, así como la asistencia técnica y la extensión de la alfabetización digital para toda la comunidad, planteando una agenda integrada en cuanto a las TIC que retoma proyectos, experiencias innovadoras y una línea de educación inclusiva.

Para lograr tal efecto, la nación chilena ha implementado el programa ENLACES orientado a la atención de la integración de la tecnología en la educación (Jara 2013; Ministerio de Educación -Mineduc-, 2017a) y la Subvención Escolar Preferencial, que atiende el tema de la inclusión compensando desigualdades sociales que afectan a los estudiantes pertenecientes los sectores más vulnerables, estableciendo compromisos de igualdad de oportunidades y de calidad, procurando así que cada escuela establezca planes de mejora para el fortalecimiento de los procesos de enseñanza (Raczynski et al., 2013).

- *Brasil.* Sus programas se encuentran relacionados ampliamente con la inclusión, de esta manera, el Programa Educación Media Innovadora establece una serie de parámetros para fortalecer y apoyar los sistemas educativos estatales y distritales con el objetivo de crear propuestas curriculares que impacten en la generación de planes de estudio más dinámicos y flexibles que favorezcan la satisfacción de las necesidades de los estudiantes para que éstos puedan desenvolverse plenamente en las sociedades del siglo XXI (SITEAL, 2019d). Aunado a ello, el programa Joven integrado se orienta hacia la promoción de una inclusión social de jóvenes que pertenecen a las comunidades de alta marginación y vulnerabilidad, otorgándoles un estímulo económico que los ayuda a continuar dentro del sistema educativo formal e integrarse a espacios laborales integrales y remunerados (SITEAL, 2019d).

De manera general, se ha expuesto un breve panorama de las políticas que conforman la región en los países seleccionados, con base en las categorías innovación, inclusión y TIC. Es importante señalar que, tanto Argentina como Chile vinculan ampliamente la innovación con la tecnología y el desarrollo de planes que atiendan su integración en los sistemas educativos que a su vez incluyan a la población vulnerable; por su parte, debido a las características poblacionales, Brasil guía sus esfuerzos hacia el desarrollo de una agenda que estimula la inclusión y la innovación del currículo para lograr que sea más dinámico y flexible.

II. INNOVACIÓN, INCLUSIÓN Y TIC EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE EDUCACIÓN EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

Los gobiernos latinoamericanos han realizado múltiples esfuerzos por integrar a las agendas educativas aspectos relacionados con la innovación, la inclusión y la tecnología; sin embargo, es importante mencionar que dichos conceptos no se han instituido de lleno en los programas nacionales de educación. Así, el planteamiento de la innovación, la inclusión y las TIC, en las metas, los objetivos y las estrategias en cada uno de los programas nacionales se relaciona con las necesidades sociohistóricas de las regiones en donde se implementan, atendiendo las principales problemáticas que surgen en ellas.

En este sentido, para visualizar la manera en la que las categorías analizadas (innovación, inclusión y TIC) se han problematizado en la política educativa, expondremos la forma en la que son planteadas en los objetivos y estrategias de cada uno de los programas nacionales vigentes correspondientes a Argentina, Chile y Brasil. Es importante señalar que en todos los casos se recuperan los preceptos rectores de la Agenda 2030 relacionados con la igualdad, inclusión y calidad que deben estar presentes en los sistemas educativos.

Argentina. Plan Estratégico Nacional “Argentina enseña y aprende” 2016-2021

El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 sienta sus bases en la creación de una política inclusiva orientada a la calidad y la igualdad a partir de un plan contextualizado que dirige los procesos y trayectorias escolares en cada uno de los niveles educativos. Su objetivo principal se orienta hacia el logro de una educación de calidad que coadyuve en la construcción de saberes y capacidades destinados a la formación integral de niñas, niños y adolescentes (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, 2016a; Ley 26.206,2006), garantizando la inclusión educativa, la promoción de la igualdad y el acceso a los servicios formativos, otorgando prioridad a los sectores más vulnerables. De esta manera, el plan “tiene la intención de revertir los problemas detectados considerando las particularidades, necesidades e identidades jurisdiccionales” (Álvarez, 2019, p. 171) centrando el trabajo y los compromisos asumidos en el desarrollo integral de los estudiantes, en aras de promover la igualdad y el respeto por la diversidad.

Así, el Plan Estratégico Nacional, plantea cuatro ejes fundamentales relacionados con a) el aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales, b) la formación, el desarrollo y la enseñanza, c) la planificación y gestión educativas y, d) la comunidad educativa integrada, mismos que se complementan y vinculan para transversalizar sus acciones orientando sus esfuerzos hacia la promoción de la igualdad de oportunidades, el acceso al conocimiento y las propuestas pedagógicas basadas en la innovación y las TIC (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, 2016).

En dicho programa, la innovación se presenta como un eje transversal que se encuentra plenamente relacionado con el desarrollo de las TIC, proponiendo la creación e implementación de “prácticas innovadoras e incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a los procesos de enseñanza y aprendizaje y a la gestión institucional” (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, 2016, p. 6) Esta estrategia se orienta a garantizar que todos los alumnos tengan la posibilidad de acceder a la sociedad contemporánea mediante el desarrollo de capacidades, conocimientos y habilidades fundamentales, que permitan que los educandos respondan de manera satisfactoria a las diversas situaciones que se les plantean (MED, 2016).

Aunado a lo anterior, dentro del eje 1 “Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales”, se propone como primer punto la innovación y el intercambio de experiencias como un medio para la configuración de nuevas modalidades de organización y de gestión pedagógica que se dirijan hacia la mejora de los aprendizajes de los estudiantes a partir de la generación de trayectorias formativas que se vinculen con el contexto de los alumnos y que brinden oportunidades de aprendizaje significativo para continuar aprendiendo, en este caso, las tecnologías de la información y la comunicación brindan un espacio en el que los estudiantes son capaces de desarrollar nuevas habilidades (MED, 2018).

La inclusión dentro del programa se expone como uno de los pilares que conllevan a la construcción de sociedades más justas orientándose hacia la generación de políticas y estrategias que den prioridad a los sectores más desfavorecidos y que aseguren su integración al sistema, así como el logro educativo de cada individuo (Ley 20.206, 2006). Es importante mencionar que esta categoría también se vincula con la tecnología, al plantearla como un medio indispensable para generar un acceso a las sociedades del conocimiento

Es menester resaltar que, al interior del programa, la inclusión se encuentra ampliamente vinculada con la capacitación docente, pues dentro del eje 2. “Formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad” se pretende capacitar a los profesores para lograr que promuevan aprendizajes significativos y que esto conlleve a la inclusión del alumnado, a través del fortalecimiento del sistema de becas, la implementación de políticas públicas y estrategias de acompañamiento para mejorar el ingreso, así como la revisión y la evaluación de los diseños curriculares para la formación en un contexto cargado de desafíos en la formación actual y en la futura (MED, 2016b).

Chile. Plan Nacional de Educación: 30 prioridades para el 2030

La política educativa chilena parte de un ideal para desarrollar metas y estrategias pensadas a largo plazo, presentando como objetivo principal lograr la calidad integral de los aprendizajes. De esta manera, el plan se organiza en un total de cuatro apartados: a) educación inicial, b) educación escolar, c) educación y formación técnico profesional y media superior, y c) educación superior, los cuales se orientan hacia el cumplimiento de la calidad educativa (Mineduc, 2017a).

Es importante mencionar que la formación al interior de este sistema educativo es considerada como un medio que permite la transformación de las dinámicas sociales orientadas a la inclusión, considerándola como un derecho humano universal que se vincula con la innovación. En este sentido, la innovación pedagógica se propone como un medio a partir del cual se enseña y se aprende a través de una serie de estrategias y metodologías novedosas que permiten el desarrollo de competencias necesarias para hacer frente a las exigencias del siglo XXI (Mineduc, 2017a).

Así, este concepto se desarrolla en el marco del segundo apartado del programa referente a la Educación Escolar, en donde se enfatiza la necesidad de recrear y rediseñar las aulas implementando metodologías innovadoras de enseñanza, que recaigan en la constitución de “mayores niveles de equidad y de igualdad de oportunidades a cada estudiante” (Mineduc, 2017b, p. 9).

Sumado a lo anterior, en el subapartado 2.4. “Innovación educativa para revolucionar la forma de aprender”, se expone la importancia de fomentar un aprendizaje integral que se relacione con la atención a los intereses de los estudiantes, construyendo clases de experiencia atractivas, desafiantes, motivantes y útiles para la vida presente y futura (Mineduc, 2017b). Para ello, se propone la creación de un “Plan de innovación educativa” a partir de un programa piloto encaminado a mejorar los aprendizajes de los alumnos y un programa de certificación por el cual se evalúen el logro del alcance de los estudiantes.

Relacionado al concepto de inclusión el subapartado 2.5 “Ajustes a la Ley de inclusión”, plantea generar una serie de transformaciones vinculadas con el sistema para obtener información eficiente y transparente que otorgue datos sobre la segregación, así como el avance y alcance de las políticas aplicadas a combatirla, a ello se agrega una serie de cambios administrativos y financieros que orienten los recursos a los sectores que presentan mayor grado de vulnerabilidad.

Aunado a lo anterior, el subapartado 2.6 “Inclusión para el aprendizaje en aulas diversas” propone la generación de una diversidad de estrategias que sirvan de apoyo a las comunidades educativas en los diferentes territorios, brindando atención a los individuos que se encuentran en un estado vulnerable debido a su casta, género, situación socioeconómica o necesidades educativas especiales. (Mineduc, 2017b).

En cuanto a la categoría relacionada con las TIC, aunque no se menciona de forma explícita en el Plan Nacional, el país ha sido pionero en la implementación de políticas orientadas a la introducción de las tecnologías a la educación con el objetivo de contribuir a la calidad y equidad formativa, dotando a las instituciones de infraestructura tecnológica, recursos digitales, capacitación a los docentes y desarrollando un plan gradual a partir del cual los niños, niñas y jóvenes desarrollan habilidades para usar las TIC, obtener información, procesarla y comunicarla (Jara, 2013; Ley, 20.370, 2019) desde el nivel parvulario hasta la universidad.

Brasil. Plan Nacional de Educación 2014-2024

En la actualidad, la política educativa de Brasil dirige sus esfuerzos hacia la formación de la calidad, la inclusión, la escolarización universal y la superación de las desigualdades formativas, proponiendo un total de 20 metas que se definen como límites específicos dotados de estrategias que orientan cada una de las dimensiones de la educación brasileña. En este caso, es importante mencionar que las directrices que guían el Plan Nacional de Educación se establecen en la ley no. 13.005, en donde se retoman las siguientes propuestas: 1) erradicación del analfabetismo, 2) universalización de la atención escolar, 3) atención a la desigualdad educativa, 4) mejora de la calidad, 5) formación para el trabajo, 6) promoción de la gestión democrática en la educación pública, 7) promoción humanística, cultural, científica y tecnológica, 8) expansión del sistema con calidad y equidad apoyándose del PIB, 9) valorización del magisterio y 10) promoción de los derechos humanos. (Nogueira, Pineda y Pinheiro, 2017)

Así, teniendo como base las categorías analizadas en este trabajo, la inclusión se presenta como un eje central para este programa rector, pues en la meta 4 “Universalizar, para la población de 4 a 17 años con discapacidad, trastornos globales del desarrollo y altas capacidades o superdotación”, propone el acceso a la educación básica y servicios especializados a niñas, niños y jóvenes, preferentemente en la red de educación regular, garantizando un sistema formativo inclusivo, salas de recursos multifuncionales, clases, escuelas y servicios especializados, públicos o contratados (Ministério da Educação, 2014); dichas estrategias se orientan, principalmente, a la integración de los educandos a las aulas, estableciendo la necesidad de brindar atención a todos los sectores poblacionales, sin distinción.

A esta meta se suma la número 8 relacionada con la elevación de la escolaridad media de la población de 18 a 29 años para los habitantes del campo, así como las personas más pobres, con la finalidad de igualar el nivel de formación entre los distintos grupos étnicos y sociales (ME, 2014), destacando de manera puntual la atención a los grupos más vulnerables, tal y como se expresa en las agendas internacionales.

Aunado a lo anterior, en el Plan Nacional de Educación de Brasil, se exponen una serie de estrategias que pretenden garantizar la provisión de una formación inclusiva, que promueva una articulación pedagógica entre la educación regular y los servicios especializados. Además, se propone la ampliación de las políticas de inclusión y atención a estudiantes en las Instituciones de Educación Superior (IES), con el fin de reducir las desigualdades étnicas y raciales aumentando con ello las tasas de acceso a personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes, individuos con trastornos de desarrollo global, así como aquellos que tengan altas capacidades.

Relacionado con el uso de las tecnologías, Las estrategias orientadas al desarrollo e implementación de las TIC se plantean en la meta número 9 de este programa,

Elevar la tasa de alfabetización de la población de 15 años y más al 93,5% para el año 2015 y, al final de la vigencia de este PNE, erradicar el analfabetismo absoluto, reduciendo en un 50% la tasa de analfabetismo funcional. (Ministério da Educação -MEC-, 2014)

Retomando el precepto anterior, en el caso de la política educativa de Brasil, las TIC son vistas como un medio que permitirá implementar una serie de programas relacionados con la formación para jóvenes y adultos que tengan baja escolaridad, así como con los estudiantes con discapacidad, promoviendo una oferta formativa que tenga por objetivo reducir la brecha de acceso tecnológico y emplearlo como una herramienta para formar parte de las sociedades del conocimiento. De esta manera, el Programa Nacional de Informática ve a las tecnologías como una manera de acercar a los estudiantes a los avances que han disfrutado las sociedades en el uso de las redes técnicas (MEC, 2014). Sus cánones se orientan hacia la capacitación de recursos humanos, la instalación de software y hardware en las escuelas para mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, posibilitando la concreción de una nueva ecología cognitiva.

Finalmente, en cuanto al concepto de innovación, éste se relaciona con la constitución de nuevos conocimientos generados en las IES y se vincula con la implementación y ocupación de una infraestructura tecnológica que impacte en los diversos ámbitos de la vida como la economía, la sociedad y la cultura (ME, 2018), esto a su vez responde a las metas propuestas para la inclusión, ya que se espera que la población vulnerable tenga acceso a los medios formativos empleando estrategias innovadoras con el uso de las TIC.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE RESULTADOS

Derivado del análisis y contextualización antecedente, en esta sección destacamos algunas anotaciones sobre los contrastes presentes en los planes nacionales educativos de cada uno de los países estudiados, haciendo referencia a la innovación, la inclusión y las tecnologías de la información y la comunicación (Ver tabla 2).

En primer lugar, es menester recalcar que los tres planes nacionales de educación hacen énfasis en la vinculación entre innovación, inclusión y TIC, ya que parten de las propuestas elaboradas por los organismos internacionales que exponen una serie de objetivos prioritarios que inciden en la atención a las necesidades educativas poblacionales, para brindar una formación integral a todos los ciudadanos. En este punto, es fundamental destacar que en los tres países comparados se hace uso del término: formación de calidad para integrarse a las sociedades del siglo XXI, lo que implica la puesta en marcha de una serie de estrategias que buscan la mejora del sistema educativo en donde se presentan reformas al trabajo dentro de las aulas con medios innovadores, haciendo uso de las tecnologías para complementar y potencializar la práctica docente, integrando a los estudiantes en los espacios educativos sin distinción alguna.

En este sentido, el concepto de inclusión se desarrolla con un gran énfasis en Brasil, Chile y Argentina siendo uno de los ejes centrales de la política educativa, exponiendo que estos países tienen grandes problemas de segregación social, económica y educativa por lo que las políticas planteadas por los Estados deben garantizar la provisión de una formación inclusiva, reformando las leyes y logrando llegar a la población vulnerable debido a su estatus socioeconómico, de género, étnica y de necesidades educativas especiales. En los casos estudiados en el presente trabajo, la inclusión es uno de los pilares fundamentales que permite la formación de sociedades más justas, dirigiéndose hacia la atención de los sectores menos favorecidos.

En segundo lugar, relacionado con el concepto de innovación, Argentina y Brasil lo vinculan plenamente con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, planteándolas como un recurso que permite el acceso a mejores metodologías de enseñanza y aprendizaje, impactando de forma positiva en las poblaciones vulnerables. A diferencia de estos dos países, Chile propone, dentro de sus programas, una innovación ligada al quehacer pedagógico, en miras de crear nuevas estrategias por parte de docentes para motivar e impulsar el desarrollo de capacidades y competencias en los estudiantes, con el objetivo de que éstos encuentren un deseo mayor por aprender, es decir, se pretende innovar las prácticas formativas a partir de la práctica de los profesores al interior de las aulas.

Por último, con respecto a la categoría de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, éstas se presentan como un medio para acercar a los alumnos a las sociedades del conocimiento. Argentina y Chile han desarrollado una fuerte política educativa que busca la integración de las TIC en la educación, proponiéndolas como un medio indispensable en los planes nacionales, así como el mapa curricular de los niveles educativos. A diferencia de estas naciones, Brasil no ha trabajado en una inserción plena de las tecnologías en el currículo (Lion, 2019), presentándolas sólo como una herramienta que impacta de manera significativa en la inclusión de las poblaciones vulnerables.

Tabla 2. Panorama comparativo de los Planes Nacionales de Educación en Argentina, Chile y Brasil

País	Programa Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina	Plan Nacional de Educación. 30 prioridades para el 2030 Chile	Plan Nacional de Educación 2014-2024 Brasil
Categorías			
Objetivo	Lograr que los y las estudiantes reciban una educación de calidad que coadyuve en la construcción de saberes y capacidades destinados a su formación integral.	Lograr la calidad integral de los aprendizajes con todos los niños, niñas y jóvenes.	Lograr desarrollar un sistema educativo que se oriente hacia la formación de calidad, inclusiva, que supere las desigualdades.
Innovación	Se plantea como un eje transversal ligado a las tecnologías, cuya estrategia principal es brindar acceso a los estudiantes a las TIC para que éstos puedan desenvolverse de forma plena en la sociedad contemporánea.	Se relaciona con las estrategias y metodologías novedosas que permiten el desarrollo de competencias necesarias para hacer frente a las exigencias del siglo XXI, por lo que se vuelve necesario rediseñar el trabajo al interior de las aulas.	Se relaciona con la conformación de nuevos conocimientos desde las instituciones de educación superior; aunado a lo anterior, las propuestas innovadoras deben ser una herramienta que impacte de forma significativa en la inclusión educativa.
Inclusión	Es uno de los pilares que permite la constitución de sociedades más justas, planteando estrategias relacionadas con el acceso a la educación de los sectores más desfavorecidos.	Se plantean estrategias orientadas a la transformación del sistema educativo que permita disminuir los niveles de segregación apoyando a los sectores vulnerables.	Es uno de los ejes centrales del programa rector, ya que promueve una articulación pedagógica para brindar un servicio formativo orientado a reducir las desigualdades étnicas y raciales.
TIC	Dentro del programa, las TIC son un medio que permite la generación de una innovación educativa y una inclusión, por lo que se trabaja sobre estrategias que coadyuven a su inserción en el sistema educativo.	Se ha desarrollado una fuerte política educativa para integrar las TIC a los planes y programas de estudio, con el objetivo de desarrollar las competencias de los estudiantes desde el nivel parvulario hasta el superior.	Dentro del plan, son vistas como un medio que se vincula ampliamente con la inclusión, generando espacios de acceso a los individuos para que éstos formen parte de las sociedades del conocimiento.
Programas gubernamentales desarrollados en torno a la inclusión y a las TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Aprender conectados • Programa Integral para la Igualdad Educativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa ENLACES • Subvención Escolar preferencial 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Informática. • Programa Educación Media Innovadora
Fuente: elaboración propia con base en ME, 2016; Mineduc, 2017 y MEC, 2014.			

CONCLUSIONES

A partir del análisis comparativo de los casos de estudio y tomando en consideración las categorías innovación, inclusión y TIC existentes entre los Planes y Programas Nacionales de Educación en Argentina, Chile y Brasil, enfatizamos algunas consideraciones a manera de cierre.

En primer lugar, en los tres casos se plantea la importancia de prestar atención a la inclusión educativa, reconociéndola como un eje principal dentro de la agenda 2030, siendo una parte esencial que permite atender a las poblaciones vulnerables brindándoles acceso a los sistemas educativos y con ello a las sociedades del conocimiento; en el caso de Chile y Brasil se reconoce la importancia de generar programas y políticas en favor de la misma dado sus antecedentes de segregación poblacional debido al estatus socioeconómico.

En segundo lugar, relacionado con la innovación se pueden observar dos posturas diferentes, la primera es la de Argentina y Brasil, que ven en esta categoría una estrecha vinculación con las tecnologías de la información y la comunicación, la segunda se plantea en la nación chilena en donde la innovación se relaciona más con los cambios en las estrategias y metodologías pedagógicas con el fin de motivar a los estudiantes y desarrollar con ello sus competencias.

En tercer lugar, y afín a las TIC, hemos observado que se han insertado en las políticas educativas como un medio que coadyuva en la generación de una innovación y a su vez de una inclusión educativa, tomando en cuenta las potencialidades que éstas representan para incorporarse en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Por esta razón, en cada una de las naciones estudiadas se han establecido una serie de programas orientados a satisfacer las necesidades tecnológicas de la población educativa.

Por último, es fundamental mencionar que la vinculación entre educación, innovación, inclusión y tecnología así como su inserción en las políticas educativas es compleja y el desarrollo de estrategias para su integración a las agendas nacionales depende ampliamente de las necesidades contextuales y socioculturales de cada espacio, por lo que podemos notar diferencias, semejanzas y tendencias en los planes educativos estudiados que nos permiten analizar la manera en la que cada política ha evolucionado y las problemáticas que busca abatir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, I, M. (2019) *Inclusión Educativa en Argentina: no hay camino, se hace camino al andar...* Argentina: Resolución.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010, 2 de julio). *Ley 20.370. Ley General de Educación*. Ley de Chile Cabero

Almenara, J., y Córdoba Pérez, M. (2009). Inclusión educativa: inclusión digital. *Revista educación inclusiva*, 2(1), 61-77. http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/11296/Inclusion_educativa.pdf?sequence=2

Cabero, J., Córdoba, M. (2009). Inclusión educativa, inclusión digital. *Revista Educación Inclusiva*, 2(1), 61-77. <https://revistaeducacioninclusiva.es/index.php/REI/article/view/27/26>

Central Intelligence Agency (2021): *Argentina*. The world factbook. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/argentina/>

Central Intelligence Agency (2021): *Brasil*. The world factbook. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/brazil/>

Central Intelligence Agency (2021): *Chile*. The world factbook. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/chile/>

Echeita Sarrionandia, G., y Duk Homad, C. (2008) Inclusión educativa, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(2), 1-8.

Fernández Lamarra, N. (2015). Parte 1. El concepto de innovación. En N. Fernández Lamarra, *La innovación en las universidades- Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. (pp. 25-91) Universidad Nacional Tres de Febrero.

García Aretio, L. (2018). Prólogo. En Z. Navarrete Cazales, e I. Rojas Moreno (Coords.) *Tecnologías de la Información y la Comunicación en Educación Superior. Políticas y usos didácticos*. (pp. 17-25.). México: Universidad Nacional Autónoma de México <http://ru.ffyl.unam.mx/handle/10391/6665>

Honorable Congreso de la Nación (2006, 14 de diciembre) *Ley no. 26.206*. Ley de Educación Nacional. Argentina.

Jara, I. (2019). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina Caso Chile*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/05/Las-pol%C3%ADticas-TIC-en-los-sistemas-educativos-de-Am%C3%A9rica-Latina.-Caso-Chile.pdf>

Lion, C. (2019). *Los desafíos y oportunidades de incluir tecnologías en las prácticas educativas. Análisis de casos inspiradores*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Ministerio de Educación (Mineduc). (2017a). *Plan Nacional de Educación. La educación chilena, de cara al 2030*. SITEAL

Ministerio de Educación (Mineduc). (2017b). *Plan Nacional de Educación. 30 prioridades para el 2030*. SITEAL.

Ministerio de Educación y del Deporte . (2014). *PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN - LEY N° 13.005/2014*.

Ministerio de Educación y del Deporte (MEC). (2018). *Programa Nacional de Informática na Educação*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (2016). *Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina, enseña y aprende”*. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Ministerio de Educación (2016). *Enlaces, innovación y calidad en la era digital. 20 años impulsando el uso de las TIC en la educación*. SITEAL.

Navarrete Cazales, Z., y Rojas Moreno, I. (2017). “Formación y práctica docente apoyada en TIC en la Universidad Nacional Autónoma de México. Notas comparativas”. En M. A. Navarro y Z. Navarrete (Coords.) *Innovación en educación: gestión, currículo y tecnologías*. Plaza y Valdés Editores / Sociedad Mexicana de Educación Comparada.

Navarro Leal, M. A., y Navarrete Cazales, Z. (2017). Innovación ¿para qué? En M. A. Navarro Leal y Z. Navarrete Cazales (coords.) *Innovación en educación: Gestión, currículo y tecnologías*, Plaza y Valdés Editores / Sociedad Mexicana de Educación Comparada.

Nogueira, J., Pineda, C. y Pinheiro, H. (2017). El Plan Nacional de Educación Brasileña (2014 - 2024) y los desafíos para el desarrollo local. *Research, society and development*. 7(4), 1.

Poggi, M. (2011). *Innovaciones educativas y escuelas en contextos de pobreza Evidencias para las políticas de algunas experiencias en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Raczynski, D.; Muñoz, G.; Weinstein, J.; Pascual, J. (2013). Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: un intento por equilibrar la macro y micro política escolar. *Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar*. 17(2). 165-193

Rojas Moreno, I., y Navarrete Cazales, Z. (2019). *Modalidades no presenciales de educación superior en México: Composición, tendencias y desafíos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras.

SITEAL (2019b). *Educación y TIC*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_educacion_y_tic_20190607.pdf

SITEAL. (2019a). *Inclusión y equidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_inclusion_y_equidad_20190525.pdf

SITEAL. (2019c). *Argentina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_ed_argentina_20190422.pdf

SITEAL. (2019d). *Brasil*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_ed_brasil_20190423.pdf

Tedesco, J. (2003, diciembre). *Los pilares de la educación del futuro* [ponencia] Fundación Jaime Bonfill, Barcelona.

UNESCO (2017). *La Unesco Avanza La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Paris. https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/247785sp_1_1_1.compressed.pdf

UNESCO. (2020). *Caja de herramientas para la inclusión en el sector educativo*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374634?posInSet=130&queryId=3c96ff1e-b895-4232-8df4-04c3dd5c11b7>

Fecha de recepción: 22-2-2022

Fecha de aceptación: 16-12-2022



La educación superior en pandemia: reflexiones para una real democratización. Casos sudamericanos seleccionados

Higher education during the pandemic: considerations towards a real democratization.
Selected South American cases

DVOSKIN, Nicolás¹

ALBORNOZ BERTON, Mariano²

CHERCOVER, María Florencia³

FERNÁNDEZ, Carolina⁴

FOLCIA, Agustina⁵

LUCA, Pablo Julián⁶

POVSE, Max⁷

VIOLINI, Ingrid Lorena⁸

MUÑOZ, Stefanía Andrea⁹

SEMINO, María Sol¹⁰

CURRÁ, Laura¹¹

Dvoskin, N., Albornoz Berton, M., Chercover, M. F., Fernández, C., Folcia, A., Luca, P. J., Povse, M., Violini, I. L., Muñoz, S. A., Semino, M. S. y Currá, L. (2022). La educación superior en pandemia: reflexiones para una real democratización. Casos sudamericanos seleccionados. *RELAPAE*, (17), pp. 137-150.

Resumen

El presente trabajo propone indagar acerca de las estrategias institucionales implementadas en distintos países sudamericanos (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay) respecto de la educación superior durante la pandemia de Covid-19, enfatizando en los años 2020 y 2021. A partir de un extenso análisis documental que incluye disposiciones oficiales, artículos periodísticos y textos académicos, el artículo se pregunta por los impactos de los condicionamientos de la pandemia en las posibilidades de acceso a la educación superior de distintos grupos

¹ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / ndvoskin@gmail.com

² Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / mariano4ab@gmail.com

³ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / florcherco@gmail.com

⁴ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / carolinadelrosario.fernandez@gmail.com

⁵ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / agustina.folcia@gmail.com

⁶ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / pablojuca@gmail.com

⁷ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / maxpovse@gmail.com

⁸ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / ingrid.violini@gmail.com

⁹ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / munozstefaniacp@gmail.com

¹⁰ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / ppeducsuperior@gmail.com

¹¹ Grupo de Investigación en Ciencia Política “Educación superior en Latinoamérica: Retrocesos y desafíos ante las crisis emergentes (2021-2022)”, Universidad de Buenos Aires., Argentina / ppeducsuperior@gmail.com

sociales en cada uno de estos países, con el fin de discutir en qué medida estas perjudicaron o facilitaron la inclusión social universitaria. A partir de diagnósticos sobre la democratización del acceso a la educación superior pre-pandemia, se indaga tanto en los efectos de las restricciones -principalmente en términos de virtualidad y conectividad- como en los debates que acontecieron al respecto en cada país.

Palabras Clave: Educación Superior / Pandemia / Virtualidad / Inclusión social / Democratización

Abstract

This paper intends to explore the institutional strategies implemented by selected South American countries (Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, and Uruguay) regarding higher education during the Covid-19 pandemic, focusing on 2020 and 2021. Through a wide analysis of documents -including administrative decisions, press releases and academic papers- this paper asks about the impacts of pandemic conditionings on the possibility of access to higher education by several social groups in each country, so as to discuss to what extent they have enabled or hindered university social inclusion. Starting from diagnoses on the democratization of access to higher education in pre-pandemic times, this paper inquires both on the effects of restrictions -mainly, on virtuality and connectivity- and on the debates that took place in each country.

Keywords: Higher Education / Pandemic / Virtuality / Social Inclusion / Democratization

Introducción

1. Presentación del trabajo

Al hacer referencia a la democratización de la educación superior, según Chiroleu (2018), el concepto puede abordarse en un sentido amplio y otro restringido. En un sentido amplio da cuenta de la extensión de algún derecho o acceso a bienes a un gran número de personas, como ser la educación superior. Pero este acceso no anula exclusiones anteriores ni supone que se tengan oportunidades equivalentes de obtener los mismos resultados, en este caso la terminalidad de los estudios. La masificación y su inclusión social traen nuevas formas de desigualdad que afectan a los sectores ahora incluidos, tratándose de una democratización trunca, ya que se trata de una expansión estratificada, es decir, un sistema jerárquico heterogéneo en recursos, prestigio y selectividad de alumnos y docentes, generando un desvío, más que inclusión: segmentos de elites y segmentos de masas (Ezcurra, 2019). La expansión desencadena otro impacto de altas tasas de deserción que afecta justamente a las franjas antes relegadas, y es un fenómeno que se observa a nivel mundial. El concepto de “inclusión excluyente” (Ezcurra, 2011) da cuenta de una especie de “puerta giratoria”, ya que el acceso no se ve reflejado en la cantidad de egresados. Es por esto por lo que la noción más restringida de la democratización pone el acento en la reducción de desigualdades.

La democratización de la educación superior es más que un problema de ingreso, por lo cual es sumamente importante poner el foco en la responsabilidad institucional para pensar estrategias que garanticen el derecho a la educación superior, que abarque la permanencia y el egreso, para alcanzar de esta forma una efectiva democratización (Semino, 2021). Las estrategias adoptadas más comunes son la orientación educativa, tutorías, becas, clases de apoyo, seguimiento de alumnos con ausencias prolongadas, asistencia para el uso de métodos de estudio, entre otras.

Ahora bien, frente al contexto de pandemia por Covid-19 se puede señalar que las respuestas institucionales han cubierto, desde el primer momento, distintos ámbitos: el frente estrictamente sanitario, el ajuste de los calendarios, la contribución desde la investigación y el desarrollo a mitigar la pandemia, la garantía de continuidad de actividades formativas por medio de la educación a distancia, y el apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos y también socioemocional a la comunidad universitaria (UNESCO-IESALC, 2020). En este sentido pueden identificarse tres dimensiones en torno a lo académico disciplinar, el acompañamiento/orientación, y la asistencia o ayuda a grupos vulnerables.

El objetivo que guía nuestro trabajo es indagar y describir las acciones y estrategias institucionales llevadas a cabo por determinados países de Sudamérica, en cuanto a la gestión de la educación superior para favorecer la permanencia de los estudiantes en el contexto de pandemia por Covid-19 desencadenada en el año 2020, para lo cual se han relevado diferentes fuentes (informes ministeriales, periódicos, revistas académicas, páginas web de universidades), si bien el acceso a la información no fue fácil en todos los casos.

2. Argentina

En nuestro país, las medidas de aislamiento social, obligatorio y preventivo (ASPO) han provocado que las universidades siguieran trabajando de manera remota. A partir de su autonomía, sus antecedentes y su rol en el territorio, las Instituciones Universitarias han implementado diversas decisiones, estrategias y respuestas institucionales frente al nuevo escenario originado por la pandemia del Covid-19 (Álvarez et al., 2020).

También colaboraron en el reclutamiento de voluntarios para la atención de pasajeros recién llegados en hoteles o en barrios de emergencia, así como el acompañamiento a adultos mayores, y en relación con el frente sanitario, prestaron servicios en la producción de insumos en escasez, elementos de protección y equipamiento hospitalario, y en la disposición y acondicionamiento de sus hospitales universitarios (Fanelli et al., 2020). Con respecto a los ingresantes, Cannellotto (2020) señala que además de la complicación para establecer contacto con profesores, compañeros estudiantes y autoridades, se sumó la dificultad para familiarizarse con las reglas y lógicas de la vida universitaria, con sus códigos y sus lenguajes, con el hábitus que se adquiere para llevar a cabo la educación superior, siendo que la velocidad de la emergencia complicó las intervenciones destinadas a trabajar sobre la escritura académica y la lectura comprensiva, cuestiones esenciales para sentar las bases de la continuidad.

Desde un plano académico, el rol de las IES en garantizar la continuidad formativa de sus estudiantes ha sido central. Las estrategias diseñadas e implementadas en este camino han ido desde la disposición de plataformas virtuales hasta la puesta en marcha de ayudas económicas y becas de conectividad para los estudiantes pertenecientes a grupos de

mayor vulnerabilidad. Al respecto es necesario recordar que en Argentina el 65% de la población cuenta con acceso a Internet, aunque con una distribución muy desigual, siendo que el mayor número de hogares conectados se encuentra en la Provincia de Buenos Aires y CABA, evidenciando la brecha digital. Desde este último punto, ante un contexto de emergencia sanitaria y aislamiento obligatorio, uno de los desafíos vertebradores del sistema universitario da cuenta de asegurar el derecho a la educación superior de todas las personas en un marco de igualdad de oportunidades y de no discriminación (Álvarez et al., 2020).

3. Bolivia

Al momento de conocerse los primeros casos de covid-19, Bolivia estaba bajo el gobierno de facto de Jeanine Áñez; la coyuntura política-social de fines del 2019 y comienzos de 2020 repercutió, sin duda, en las políticas sanitarias, económicas, sociales y educativas que se tomarían de cara a la pandemia mundial. Una vez que la Organización Mundial de la Salud informó que esta enfermedad era considerada una pandemia, el sistema universitario boliviano, a través del Comité Ejecutivo de la Universidad de Bolivia (CEUB), instruyó la pausa de actividades por covid-19. Asimismo, el 12 de marzo el Ministerio de Educación emitió el instructivo IT/DM N° 0014/2020 por el cual se suspendían las actividades educativas en todos los subsistemas, con sanciones a quienes incumplieran tal disposición gubernamental y no suspendieran las clases en las universidades.

Todas las políticas públicas del ámbito educativo en relación con la situación sanitaria, los informes y normativas publicadas por el entonces gobierno se rigieron por el Decreto Supremo 4260. El Órgano Ejecutivo, a partir del Ministerio de Educación, promulgó el 6 de junio de 2020 dicho decreto que tuvo por objeto normar la complementariedad de las modalidades de atención presencial, a distancia, virtual y semipresencial en los Subsistemas de Educación Regular, Educación Alternativa y Especial, y Educación Superior de Formación Profesional del Sistema Educativo Plurinacional, junto a seis reglamentos específicos para regular las modalidades de atención educativa. Los sectores críticos al gobierno de facto de Áñez manifestaron durante los primeros meses de aislamiento y suspensión de clases presenciales que el reglamento del Decreto Supremo no estipula medidas en favor de que los sectores más vulnerables de la población accedieran a la Educación Superior durante la pandemia. Asimismo, sostuvieron que en la normativa no se explicita el criterio de accesibilidad económica para el funcionamiento de las universidades públicas. En contrapartida, las 37 universidades privadas aplicaron descuentos y becas a estudiantes con covid-19. Asimismo, otorgaron becas de hasta el 50% para aquellos alumnos que donaran plasma y para quienes hubieran perdido su fuente laboral. En esta línea, la universidad estatal discutió el ingreso libre para personas donadoras de plasma.

El contexto del gobierno de facto y de la crisis social y política en la que este se inscribe es imprescindible para comprender las problemáticas abordadas. Una muestra de ello es la falta de información en relación a nuestro tema de estudio; al momento de recopilar datos oficiales para analizar las políticas públicas llevadas adelante desde el Estado boliviano para el ámbito educativo, específicamente en el marco de la educación superior, encontramos que los datos oficiales, así como las publicaciones en páginas de los órganos estatales es escasa y escueta, y que las pocas medidas sancionadas en este sentido se dieron en relación a la educación media en primera instancia y, en menor cantidad, a la educación primaria. Con la asunción del gobierno de Luis Arce Catacora, desde noviembre del 2020, se observa un intento de reparación de parte del Estado, con medidas que intentan preparar un escenario propicio para el retorno a la presencialidad. Nos preguntamos entonces, si hasta el momento de inicio de la pandemia los porcentajes de acceso a la formación superior eran altos pero, como contrapartida, al analizar los datos de permanencia y egreso esta tendencia caía considerablemente, cuáles serán los efectos de la pandemia en la educación superior, cómo se traducirá esto en relación a la matrícula. Estos son algunos de los interrogantes que consideramos de vital importancia pensar en todos los países de la región si queremos conservar una educación superior pública y de calidad e ir, a su vez, por el objetivo de que no sea solo la posibilidad de ingresar a una universidad sino también que sean cada vez más los y las estudiantes que logren graduarse.

4. Brasil

Como fuera señalado, la pandemia por Covid-19 impactó en muchos aspectos estructurales de la enseñanza en los sistemas de educación superior de América Latina, y el caso brasileño no es una excepción, aunque presenta algunas particularidades.

En términos comparativos, es un país con una tasa de escolarización líquida de solo el 21,3%; una tasa bruta del 37,4%; una media de 11,4 años de estudio en total; una tasa de deserción del 51% hacia el quinto año contado desde el ingreso a la institución educativa; una proporción de alrededor de tres instituciones privadas por cada pública (proporción que varía sobremanera entre los estados centrales y los periféricos, con términos relativos mayores en el primer caso); y un 63% de las vacantes totales ofrecidas en modalidad de educación a distancia (en adelante EaD), según los datos del último Censo de la Enseñanza Superior, llevado a cabo en 2019 (INEP, 2020).

En este panorama, la pandemia acentuó las características regresivas del sistema educativo, que son analizadas en tres aspectos: la dimensión académico-curricular, la dimensión de acompañamiento y orientación y la dimensión de asistencia y ayuda a los grupos vulnerables.

En cuanto a la dimensión académico-curricular, la presencialidad fue suspendida en todos los niveles educativos por decreto del Ministerio de Educación el 17 de marzo de 2020. Desde entonces los establecimientos de enseñanza superior permanecieron con las puertas cerradas, manteniendo las actividades de vinculación pedagógica a través de mecanismos virtuales. Las únicas excepciones fueron las prácticas de las carreras de las ciencias de la salud, que se reanudaron bajo estrictos protocolos en el comienzo del ciclo lectivo de 2021.

No obstante, a partir de marzo del 2021 el ministro de educación, Milton Ribeiro, autorizó la vuelta a la presencialidad, prorrogando al mismo tiempo, la posibilidad de mantener la virtualidad hasta el 31 de diciembre de 2021, al homologar una decisión del Consejo Nacional de Educación (Vilela, 2020). Esta última opción es la que tomó la gran mayoría de las instituciones superiores, con la excepción de cuatro de ellas, que en septiembre de 2021 comenzaron con la implementación de la revinculación pedagógica presencial: tres universidades estatales en San Pablo, y una federal en Rondonia (Araújo y Tortella, 2021). Las tres primeras lo hicieron enfrentando a las restricciones que aún se mantenían vigentes por disposición del gobernador del estado, João Doria, lo que demostró el alto grado de autonomía que mantienen las universidades paulistas, en contraste con lo que sucede con las universidades estatales de gran parte del resto del país, donde la mayoría de las instituciones pretendió mantener la modalidad virtual, en gran medida para no causar malentendidos con las cambiantes disposiciones sanitarias.

Por su parte, en el caso de las universidades privadas la situación no es muy diferente, aunque con un añadido muy importante: la EaD ya era ampliamente utilizada en estas instituciones antes de la pandemia. A ello se suma que la educación privada, al regirse por la oferta y la demanda, es sensiblemente más barata en su modalidad a distancia que presencialmente, y ello se refleja en las propias preferencias de los estudiantes, que en su mayoría optan por las modalidades no presenciales (Peduzzi, 2021). Sin embargo, la tendencia hacia formas de enseñanza híbridas es algo que excede a las instituciones privadas y también comienza a notarse en las públicas, particularmente en las estatales (Zan y Krawczyk, 2021).

En cuanto a la dimensión de acompañamiento y orientación, es interesante señalar que el 93,4% de los proyectos de investigación de las universidades federales continuaron con sus actividades a pesar del pasaje a la virtualidad, aunque ello implicó el recorte de los objetivos en los casos que requerían actividades en laboratorio o campo, o bien su reformulación hacia proyectos de análisis sobre fuentes secundarias (Mélo et al., 2020). No obstante ello, las labores tanto de investigación como extensión relacionadas directamente con el manejo de la pandemia fueron alentadas particularmente, alcanzando la suma de más de 2000 proyectos en las universidades públicas durante los primeros seis meses de la pandemia, en particular centrados en las disciplinas de las ciencias de la salud y biológicas, pero también en las ciencias sociales (Ferreira, 2020). Esta situación refleja no solo la priorización del sistema público de la investigación por sobre la enseñanza en la situación de emergencia, sino también da cuenta de fuerte contraste con las instituciones privadas, en las que la investigación y la extensión poseen un peso relativo mucho menor y que, por lo tanto, articularon sus recursos hacia la reconversión de la enseñanza en la virtualidad, tarea en la que las instituciones públicas fueron mucho menos efectivas, dado que hasta quince de ellas mantuvieron suspendidas por completo las tareas de enseñanza durante el 2020 (Carvalho, 2020).

En lo que hace al acompañamiento de los estudiantes, el pasaje a la virtualidad fue tan complicado para los brasileños como para otros países de la región. Las condiciones materiales de los estudiantes fueron un condicionante con especial incidencia en su capacidad de adaptación a la nueva modalidad de enseñanza. En este sentido, a comienzos del confinamiento de 2020, el 42% de los hogares brasileños no tenían computadoras (Gomes, 2020).

No obstante, para septiembre del mismo año, la Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares que lleva a cabo periódicamente el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), señala que esa cifra se encogió hasta el 2% de los estudiantes matriculados en la educación superior (Castioni et al., 2020). Este fenómeno de conectividad acelerada ocurrió en gran medida debido a que los propios estudiantes decidieron redirigir sus ingresos (o deudas) hacia la

adquisición de dispositivos tecnológicos que les permitieron continuar conectados con las instituciones educativas, y así no desertar del sistema.

Finalmente, la dimensión de asistencia a los estudiantes vulnerables fue casi inexistente, dado que el esquema de becas del Programa Universidad para Todos (ProUni) no fue ampliado ni flexibilizado, ni tampoco el esquema de préstamos subsidiados Financiamiento Estudiantil (Fies). Por el contrario, el Examen Nacional de la Enseñanza Media (Enem) del 2020, que es la evaluación vestibular necesaria para acceder a ambos esquemas de financiamiento –y también para inscribirse en el Sistema de Selección Unificada (Sisu), el mecanismo de acceso a casi todas las universidades federales–, fue retrasado varios meses, lo que alteró tanto las trayectorias educativas de los estudiantes, como su planificación vital en general, dado que en muchos casos se perdieron semestres enteros (“Depois do Sisu”, 2020).

Esta situación de desorganización se replicó en 2021, lo que repercutió en la caída de participantes en el Enem, que contabilizaron sólo 3,1 millones (en contraste con los casi 4 millones registrados en 2019), lo que constituye la cifra más baja en once años (Oliveira, 2021). La falta de participación en el Enem debe entenderse como una alerta sobre la caída de la matrícula (sobre la cual no hay datos oficiales desde 2019), dado que sin el examen les es prácticamente imposible a los estudiantes de los sectores más vulnerables poder acceder a la educación superior, toda vez que aquello los excluye como postulantes al ProUni, que es la única política pública de asistencia financiera asequible para esos sectores.

A esta situación, de por sí delicada, se suma la Medida Provisoria firmada por Jair Bolsonaro en diciembre de 2021, que extiende el ProUni a los becarios parciales de instituciones privadas de la enseñanza media (Medida Provisória N°1075, 2021), efectivamente ampliando su alcance a estudiantes de clase media alta, y por lo tanto diluyendo el efecto de acción afirmativa que poseía el programa (Venturini, 2020). A ello se suma el desagregado de los colectivos negro, moreno e indígena en los cupos del programa.

A partir de lo mencionado arriba, es posible advertir que la inacción en general del Ministerio de Educación brasileño ante la pandemia, junto con su accionar particular para socavar la autonomía universitaria, es parte de un programa sistemático de desmantelamiento del sistema de políticas progresistas en la educación superior, que tiene como antecedente directo el recorte de los desembolsos para las universidades federales en los presupuestos de 2019, 2020 y 2021 (Santos et al., 2020). De esta manera, las propias políticas públicas para la educación superior desalientan la participación en el Enem, lo que restringe el acceso a las universidades públicas, y con ello reduce sus matrículas –en particular en las carreras de ciencias sociales y humanidades–. Esta caída en las matrículas es utilizada luego para justificar las reducciones presupuestarias, generando un círculo vicioso que genera un efecto cadena que no solo impacta en las matrículas de grado, sino también en las de posgrado, y con ello en el número de académicos en el sistema educativo a futuro.

A su vez, esta reducción nominal en las matrículas públicas se condice con una reducción menor en las matrículas privadas, fenómeno que agudiza la inequidad del sistema, que de por sí tiende hacia la privatización. Esta situación, a su vez, empeora con la mercantilización de la educación superior que impulsan las instituciones privadas, que a partir de la promoción de la EaD atraen a los estudiantes que deben trabajar para poder costear sus estudios al ofrecer planes simplificados que reducen la calidad académica de los egresados. Es así como, dentro de un sistema profundamente inequitativo, la pandemia ha sido una excusa para proseguir con el desmantelamiento de la educación pública, y para frenar el ascenso social de los estamentos más postergados.

5. Chile

El derecho a la educación en la enseñanza de Educación Superior es una participación tanto del Estado como del sector privado. El país organiza cómo será financiada la trayectoria educativa del estudiante y las posibilidades que brinda son limitadas. Existe un complejo y delicado sistema por el cual se otorga financiamiento para el acceso a educación superior, y este conlleva un gran esfuerzo por parte de las familias de los estudiantes para sostener toda su trayectoria escolar. Se compone de la siguiente manera: gratuidad, por la cual se seleccionan estudiantes de altas calificaciones para los cuales existe la posibilidad de hacer su escolaridad gratuita en aquellas instituciones que se adhieran a este sistema; becas parciales o totales sobre parte de los aranceles de matriculación o mensuales a lo largo de un período determinado escolar, sea por cuatrimestre, meses o año; crédito, siendo el sistema más establecido para poder tener acceso a la educación superior: el mismo consta de un crédito con aval del estado (CAE) y es otorgado por el costo total de la duración de la carrera, a ser devuelto a largo plazo, lo que implica la bancarización de la educación.

En la actualidad el sistema de gratuidad es acaparado por las IES de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, es decir los Centros Técnicos Estatales; las Becas por los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales privados, y los CAE por las Universidades Privadas. La obtención de alguno de los tipos de financiamiento es requisito sine qua non para la admisión a la educación superior, es decir es parte de la completitud de los formularios de inscripción a las carreras en las distintas instituciones.

Debido a la pandemia, las mayorías de las admisiones a las IES se tuvieron que flexibilizar, debido a la imposibilidad de obtención de la información certificada para los estudiantes que necesitaban ser presentadas ante las instituciones, como es el caso específico de la Formación Técnica Profesional¹² que debieron solicitar menos requisitos, así como también el corrimiento de las fechas de inicio de clases y apertura en todas las IES debido al plan de acción de Covid-19¹³ que programó el Ministerio de Educación, el cual pasaba de una educación absolutamente presencial a una virtual a distancia, con todo lo que conllevaba dicha decisión. El mismo plantea una serie de acciones de gran impacto, entre ellas, la entrega de plataforma de enseñanza online para las instituciones que no disponían de estas herramientas, fondos para instituciones destinados al desarrollo y fortalecimiento de proyectos de educación online, recursos digitales internacionales, beneficios estudiantiles para Educación Superior y ampliación del plazo de postulación FUAS (Formulario Único de Acreditación Socioeconómica).

Alrededor de inicios de abril del 2020, a pedido del gobierno son 77 las IES¹⁴ que flexibilizan sus aranceles y a fines del mismo mes serían un total de 106¹⁵; teniendo un fuerte impacto económico en dichas instituciones. Esta flexibilización es promovida por la falta de estructura tecnológica para poder pasar de la modalidad presencial a la virtual a distancia. Se podría decir que no se trata únicamente de la falta de previsión de modernización tecnológica de las IES, sino que entre los requerimientos de obtención de las becas y el CAE, mantener la presencialidad del estudiante es un requisito excluyente y toda la estructura de las IES está basada en esta modalidad.

Asimismo, a fines de abril del 2020 el gobierno chileno anunció la suspensión de becas técnicas para las IES¹⁶, lo que generó otro impacto en la economía del aparato de educación privada chilena y a su vez para los matriculados y estudiantes futuros.

A principios de julio 2022, el Ministerio de Educación chileno, a pedido del presidente Gabriel Boric Font, publica el primer informe de deudores con créditos con el aval del estado; con la intención de crear nuevas normativas, una reforma profunda tanto en el sistema impositivo chileno y el educativo, así como también mejoras en las políticas públicas educativas. Busca específicamente analizar la situación de las familias deudoras y promover la ley de condonación de la deuda financiera educativa en el parlamento. El informe publicado en julio de 2022, revela la situación de los deudores, así como también quienes son las principales IES receptoras de dichos créditos, y devela una intrincada red de créditos otorgados por el estado a las familias que, de alguna manera, sostienen la universidad privada con fondos públicos, es decir una educación superior pública encubierta, como en algunas notas periodísticas la llaman. Como muestran las estadísticas de los últimos cinco años (2018 a 2022), la matriculación por género femenino ha ido en aumento siendo de 669.094 en 2018 y de 700.532 en 2022, teniendo una variación de 4.7% en dicho período; ésta en su mayoría ha sido absorbida por las universidades privadas por medio de las becas y el CAE, es decir, la matriculación por género femenino ha ido tomando lugar en el sistema financiero educativo chileno (MINEDUC, 2022).

Luego, se podría decir que este informe pone algún tipo de perfil a los montos de las deudas, donde se analiza el período 2006-2021. En el mismo se muestra la cantidad de estudiantes beneficiarios por tipos de IES receptora y se puede observar que aproximadamente desde el año 2009 al 2020 las universidades privadas han recibido un promedio de 30.000 estudiantes anuales con créditos CAE, bajando el número a 19.000 mil en el 2021, teniendo en cuenta el estado de excepción decretado por la pandemia. Se observa también que la gran mayoría de los estudiantes representan el quintil 1 y 2 en la escala de ingresos, así como también que en el periodo de 2006 al 2021 la matriculación con CAE es mayoritariamente femenina, pertenecientes al quintil 1 y 2 de la escala de ingresos representando el 41% de los montos de las deudas CAE al 2021 (MINEDUC, 2022).

¹²Recuperado de: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2020/04/Ficha-COVID-19-BTPCH.pdf>

¹³Recuperado de: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2020/05/PLAN-DE-ACCION-COVID-19.pdf>

¹⁴Recuperado de: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/2020/04/06/ante-emergencia-sanitaria-77-instituciones-de-educacion-superior-ya-han-flexibilizado-el-pago-de-los-aranceles/>

¹⁵Recuperado de: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/2020/04/15/aumentan-a-106-las-instituciones-de-educacion-superior-que-ya-han-flexibilizado-el-pago-de-los-aranceles-frente-a-emergencia-sanitaria/>

¹⁶Recuperado de: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/2020/04/30/a-causa-de-la-crisis-sanitaria-el-ministerio-de-educacion-anuncia-suspension-de-la-convocatoria-2020-de-becas-tecnicos-para-chile/>

La llegada de una nueva gestión de gobierno a Chile con la promesa de campaña de “poner fin al CAE”, no solo muestra la valentía de dicha promesa, sino también la esperanza política de afrontar un gran cambio en la educación superior chilena.

6. Colombia

La oferta de educación superior colombiana se concentra en la región central del país, donde se encuentra el 74% de la población matriculada. Localidades como Bogotá, Santander, Quindío, Atlántico, Risaralda, Antioquia, Boyacá, Caldas, Norte de Santander y Valle del Cauca registran las tasas de cobertura en educación superior más altas del país. Los departamentos de la región de la Amazonía y la Orinoquía tienen tasas inferiores al 20% (MEN, 2019).

El primer caso de covid-19 positivo reportado en el país se presentó el 6 de marzo de 2020 y el 17 de marzo de 2020 el presidente de la República, a través del Decreto 417, declara la situación de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio, siendo las principales consecuencias para el sector de la educación la suspensión de la presencialidad y el pase a la virtualidad, un desafío si se tiene en cuenta que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, sólo el 56,5% de los hogares en el país tiene acceso a internet fijo o móvil. En las zonas rurales apenas el 23,8% de los hogares puede acceder a esa conexión, en contraste con que el 66,5% de las zonas urbanas puede entrar a internet (Forbes, 2021).

En acuerdo con Bedoya-Dorado et al. (2021), las universidades en Colombia llevaron a cabo las siguientes medidas: considerando la dimensión académica y disciplinar, se observa un cambio en el sistema de admisión de estudiantes nuevos y en el sistema de calificaciones; una transición hacia la educación virtual: adquisición de programas, plataformas u otras herramientas para la educación virtual, inversión en material bibliográfico digital; alianzas con plataformas virtuales. Siguiendo, para la dimensión de acompañamiento y orientación los lineamientos fueron: atención virtual de violencia basada en género y violencia sexual; acompañamiento psicológico y psiquiátrico para el manejo de la salud mental; programas para la salud física y mental. Finalmente, para la dimensión de asistencia y ayuda a los grupos en vulnerabilidad se observa la exención de matrículas o descuentos en las mismas; programas de becas; financiación (créditos o posibilidades varios pagos), ampliación fechas de pago, eliminación de intereses moratorios; préstamo o entrega de equipos de cómputo a la comunidad universitaria (docentes, estudiantes, empleados, etc.); apoyo a la comunidad universitaria con financiación o subsidios para conexión a internet.

Una de las mayores preocupaciones estuvo asociada al pago de las matrículas y otros costos relacionados, habida cuenta de las dificultades que generaron las medidas de cuidado tomadas por la pandemia y el efecto que esto trajo consigo en las economías hogareñas, además de la economía a nivel país en general, siendo que el producto interno bruto de Colombia cayó un 6,8 % en 2020 en comparación con 2019 cuando tuvo un crecimiento del 3,3 % (DANE, 2021).

Durante el segundo semestre de 2020, para el caso de las IES privadas, la disminución de matrícula total fue de 10,1 % (10,9 % en pregrado y 5,6 % en posgrado). Según el último informe de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) los estudiantes nuevos en las IES privadas también presentan una caída del 15,3 % (23,7 % pregrado y 1,4 % en posgrado).

Por otro lado, el informe da cuenta que la tasa de cobertura de la educación superior ha caído del 52,81% al 51,6% en los últimos años, siendo que había tenido un aumento ininterrumpido desde el 2003 hasta 2017, sin embargo, las matrículas de estudiantes nuevos en instituciones de formación técnica y tecnológica cayeron un 18,8% en instituciones privadas, mientras que en las públicas aumentó un 33,3% (“Matrículas en universidades”, 2021).

La medida más importante llevada a cabo desde el Estado fue la aprobación de la “matrícula cero” para los estratos 1, 2 y 3, dentro de la Ley de Inversión Social, beneficiando a más de 700.000 estudiantes, fortaleciendo el acceso y la permanencia luego de haber atravesado la crisis desatada por la pandemia. A su vez, se reformularon las tasas para el año 2022, con un descuento del 14% al 32% en los intereses.

Según los datos relevados, se puede observar que la pandemia afectó de mayor manera a las IES de gestión privada cuyos costos para el estudiantado son mayores que las de gestión estatal.

Los avances con la “matrícula cero” son un alivio para los sectores más vulnerables, pero parecieran no ser suficientes para paliar desigualdades estructurales de clase, que se ven reflejadas, a su vez, en desigualdades regionales.

Las movilizaciones estudiantiles como las de la Universidad Nacional de Colombia, ponen sobre la mesa una discusión seria sobre materia educativa al denunciar que, con tres días de presupuesto de guerra se puede solventar la educación de dicha Universidad, cuyo modelo de autofinanciamiento que ya arrastraba déficits, se vio incapaz de hacer frente a la pandemia.

7. Ecuador

En Ecuador el analfabetismo alcanza al 3,8% de la población y - un dato muy importante a los efectos del análisis que nos ocupa-, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos correspondientes al año 2020, el analfabetismo digital alcanza al 10,2% de la población¹⁷.

Para el año 2018 el 59,8% de la matrícula se registra en instituciones públicas, mientras que el 26,6% corresponde a particulares cofinanciadas y el 13,5% restante son particulares autofinanciadas.

En lo que respecta a la finalización de los estudios superiores, si bien casi el 60% elige realizarlos en instituciones públicas, el 66% de las titulaciones corresponde a estudiantes provenientes de instituciones cofinanciadas, un 18,5% a instituciones particular autofinanciadas y solamente el 15,6% de las y los egresados proviene de instituciones públicas. Esto señala un desbalance en el sistema educativo superior en lo que atañe al acceso, la capacidad de retención de las instituciones y la efectiva culminación de los estudios por parte de los estudiantes.

Luego de la declaración de la pandemia, las IES del Ecuador tuvieron enormes retos para dar continuidad a las actividades académicas, y se agudizaron otras dificultades, como la reducción de financiamiento público, la baja en las demandas de ingreso, los problemas para el reclutamiento de estudiantes y la reducción de cuotas, en general en la educación privada (Pacheco, 2020).

Es necesario mencionar que antes de la pandemia sólo un 13% de las y los estudiantes de educación superior elegían por propia voluntad algún tipo de modalidad a distancia, virtual, o semipresencial lo que habla de un sistema mayoritariamente presencial, por lo cual se podría concluir que las características propias del sistema educativo superior de Ecuador acarrearán ciertas dificultades de origen en lo que respecta a la capacidad de adaptación de un modelo presencial a uno de tipo virtual, ya sea para el desarrollo de plataformas online, la capacitación de docentes y alumnos en el manejo de herramientas digitales y la accesibilidad de recursos.

8. Uruguay

En términos institucionales, la educación pública uruguaya se dividió históricamente principalmente en dos: por un lado, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), a cargo de todas las escuelas primarias, secundarias y terciarias no universitarias; por el otro, la Universidad de la República (UdeLaR), responsable de la educación superior universitaria. En el año 2012 se fundó una segunda universidad pública, la Universidad Tecnológica (UTEC). Tanto la UdeLaR como la UTEC tienen carácter autónomo y son libres, gratuitas y con ingreso irrestricto, salvo unas pocas excepciones. La UdeLaR fue fundada en 1849 y hasta 1985 fue la única institución universitaria del país. En ese año se fundó la Universidad Católica del Uruguay, primera universidad privada, y en los noventa se crearon otras nuevas, como la Universidad ORT, la Universidad de la Empresa y la Universidad de Montevideo. De acuerdo con Bentancur, la UdeLaR tiene altos grados de autonomía y durante décadas su unicidad le confería un rol muy significativo en la elaboración de políticas públicas. Esto se vio modificado desde los años noventa con el advenimiento de instituciones privadas. La educación superior no fue ajena a las reformas estructurales del neoliberalismo (Bentancur, 2002). A su vez, Carlos Del Bello califica al caso uruguayo de la siguiente manera: “acceso gratuito y sin restricciones en el sector público, baja diversificación institucional y hegemonía estatal” (Del Bello, 2019: 12).

Según datos de 2017, las universidades privadas explican cerca del 20% de la población universitaria total. La UdeLaR, a su vez, explica el 78% del estudiantado universitario -lo que equivale al 60% de la población que asiste a educación terciaria-, en tanto la UTEC comprende al pequeño resto (Errandonea y Orós, 2020).

En cuanto al rol de las universidades en la inclusión social, en el caso de UdeLaR el 48% de los estudiantes son primera generación universitaria. En los últimos años ha crecido mucho la participación de estudiantes del primer quintil de ingresos, aumentándose en un 70% en los últimos diez años (Dirección General de Planeamiento, s/f), pero aún hoy en

¹⁷ Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tecnologias-de-la-informacion-y-comunicacion-tic/>

día la mayoría de los asistentes pertenece a los quintiles 4 y 5. De acuerdo con Failache et al., la principal preocupación en materia de educación en las primeras décadas del siglo XX fue el acceso de los sectores más vulnerables (Failache et al, 2020). En este sentido, si bien se han registrado avances al respecto, el acceso a la educación superior en Uruguay sigue mostrando grandes diferencias entre grupos de ingresos.

Por otro lado, un dato saliente de la estructura de la educación superior de Uruguay es su concentración en la capital del país.

Respecto de la pandemia, cabe resaltar que la evolución de esta en Uruguay fue ligeramente diferente a la del resto de la región. El virus estuvo muy controlado hasta noviembre de 2020, no contabilizándose nunca más de 50 contagios nuevos al día. En diciembre los casos empezaron a subir y en enero de 2021 hubo picos de casi 1000 casos diarios, descendiendo a cerca de 400 en febrero, pero volviendo a subir, ahora de manera exorbitante, entre los meses de abril y junio, llegando a los 4000 casos diarios, llegando a ser en ese período el país con más contagios diarios per cápita en toda la región. A partir de julio de 2021 los contagios volvieron a bajar y a estabilizarse entre 100 y 300 al día, subiendo ligeramente hacia los últimos meses del año (Ministerio de Salud, s/f).

Esta dinámica permitió que, en 2020, mientras la adaptación a la virtualidad estaba en pañales y las medidas de confinamiento se reproducían en todos lados, en Uruguay las escuelas estuvieron cerradas solo al principio, entre marzo y mayo. A partir de junio, con protocolos, la educación primaria y secundaria volvió a la presencialidad. En octubre de 2020 se volvió a la presencialidad plena, con asistencia obligatoria. Los cierres estrictos volvieron con la segunda ola, entre marzo y mayo de 2021, y continuaron en algunos niveles hasta el mes de julio. Desde mediados de 2021 ha vuelto la presencialidad completa.

En el caso de la educación superior, el gobierno autorizó el retorno de la presencialidad a partir de julio de 2021. En la Universidad de la República recién en septiembre de 2021 se empezaron a autorizar protocolos para el retorno a ciertas actividades presenciales, pero la enorme mayoría del estudiantado ha completado dos años seguidos en la virtualidad. Las universidades privadas, mucho más pequeñas, mantuvieron un esquema semi-presencial durante el segundo semestre, priorizando la presencialidad en asignaturas prácticas y talleres.

¿Cómo funcionó la virtualidad en la educación superior? Un primer dato importante es la continuidad del Plan Ceibal para la conectividad educativa, establecido en 2007 y continuado desde entonces, que ha garantizado no solo que miles de estudiantes accedieran a computadoras portátiles, sino que las escuelas dispusieran de infraestructura digital, incluyendo wifi gratis. No sin inconvenientes, los trece años de existencia continuada de esta política permitieron que el salto a la virtualidad fuera menos riesgoso. Los estudiantes universitarios de hoy, en general, tienen en sus casas una notebook del Plan Ceibal. De acuerdo nuevamente con Failache et al.,

es esencial diseñar estrategias que permitan no dejar atrás a buena parte de los estudiantes, en particular los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, y pensar propuestas que busquen reducir las brechas iniciales que posiblemente resulten amplificadas, por la sustitución del tiempo en clase por el tiempo virtual (2020: 8).

En términos de conectividad, en Uruguay hay 140 líneas móviles cada 100 habitantes. A su vez, más del 60% de los hogares dispone de conexión a Internet (Pedró, 2021: 28). Es decir, aunque los números son elevados, hay un número significativo de hogares con dificultad para acceder a la educación virtual en óptimas condiciones. En el caso de los hogares de estudiantes universitarios, al inicio de la pandemia había computadoras en los del 90% y acceso a Internet por línea fija en el 91% (Dirección General de Planeamiento, s/f). Si bien estos datos son auspiciosos, no dejan de ser un indicador, a su vez, de la preponderancia de sectores de ingresos altos y medio-altos en la universidad.

En el marco del Ceibal se implementó, desde 2009, la plataforma CREA (Contenidos y Recursos para la Educación y el Aprendizaje), que nuclea las aulas virtuales de los establecimientos a cargo de la Administración Nacional de Educación Pública. La UdeLaR, por su parte, tiene un sistema de aulas virtuales propio, el Entorno Virtual de Aprendizaje (EVA), que funciona desde el año 2008 en apoyo a las clases tradicionales y también en los programas a distancia habituales. Según datos oficiales, en 2019, antes de la pandemia, un 93% de los estudiantes de la UdeLaR había creado un usuario en la plataforma y un 55% afirmaba acceder frecuentemente a la misma (Comisión Sectorial de Enseñanza, s/f). Desde 2021 estos entornos garantizan acceso a un Zoom corporativo.

Según datos de conectividad del portal, entre 2019 y 2020 los accesos al EVA aumentaron en un 18% y la cantidad de cursos que habilitaron un sitio en él subió un 39% (Comisión Sectorial de Enseñanza, s/f). Si bien estos datos son significativos, no muestran saltos en órdenes de magnitud, lo que da cuenta de que para gran parte del estudiantado y

profesorado de la UdeLaR el uso de entornos virtuales ya era habitual desde antes de la llegada del covid-19. Así, por ejemplo, durante el primer semestre de 2020, el más caótico en términos de adaptación a las nuevas condiciones, un 85% de los estudiantes de la UdeLaR realizó cursos virtuales (Dirección General de Planeamiento, s/f). Las encuestas a estudiantes dan cuenta de que más de la mitad de estos se han manifestado satisfechos con la enseñanza virtual recibida (Dirección General de Planeamiento, s/f).

Un dato significativo es que la matrícula de la UdeLaR se incrementó en un 17% entre 2020 y 2021 (Universidad de la República, s/f). Es decir, la virtualidad fue un incentivo para que muchos estudiantes se inscribieran en la universidad. En el caso de Uruguay, donde la oferta de educación superior pública es limitada en el interior y se concentra en Montevideo, la virtualidad puede tener un enorme impacto en reducción de costos y armonización de tiempos para quienes deciden estudiar.

En síntesis, Uruguay es un país pequeño con grandes asimetrías regionales, cuyo sistema de educación superior tiene como gran protagonista a la Universidad de la República. La pandemia presentó enormes desafíos que potenciaron las desigualdades preexistentes, tanto en lo regional como en lo socioeconómico. Sin embargo, la continuidad de las políticas de inclusión digital de los quince años anteriores demostró ser fundamental para que la educación superior virtual pudiera ponerse en práctica sin demasiados sobresaltos.

Sin embargo, la educación uruguaya tiene aún muchas deudas pendientes, principalmente en lo que refiere al acceso de sectores postergados y a la descentralización territorial. Si bien la pandemia y la virtualidad pueden haber tenido un efecto positivo sobre lo segundo, permitiendo que estudiantes del Interior asistan a clase sin tener que mudarse a Montevideo, respecto de lo primero todo indica que las heterogeneidades preexistentes se han potenciado debido a las dificultades de los sectores más humildes en materia de conectividad, dispositivos y espacios físicos en los hogares para la educación virtual.

9. Palabras finales

En el curso del presente trabajo se indaga principalmente en torno a la gestión de la educación superior en tiempos de pandemia desde el aspecto institucional. Sin desconsiderar las particularidades propias de cada caso, podemos advertir ciertas similitudes.

Es generalizado que el porcentaje de graduados no suele corresponderse con el de ingresantes y que la duración real de las carreras supera a la duración teórica, además de ciertas desigualdades regionales en cuanto a la distribución de instituciones. El desgastamiento del sistema universitario arrastra a los estudiantes de los quintiles inferiores de ingresos, es decir, acceden, pero no permanecen. A su vez, estos son quienes evidencian problemas de conectividad o analfabetismo digital, incrementando las dificultades para continuar estudiando en el contexto de pandemia.

Como señalamos en la Introducción, la democratización de la educación superior es más que un problema de ingreso, que se concretiza en la permanencia y en el egreso, por lo cual las instituciones, comprendiendo las IES y el Estado, son responsables en el diseño y la implementación de políticas y estrategias que garanticen el derecho a la educación superior que todo ser humano posee.

En un escenario mundial sacudido por lo que fue, y continúa siendo, la pandemia por Covid-19, en el cual se acrecentaron y profundizaron las desigualdades económicas y sociales, trabajar y perseverar por una efectiva democratización de la educación se torna fundamental en nuestro rol como científicos sociales comprometidos por un mundo que sea más justo.

Referencias bibliográficas

Álvarez, G., Benítez Piloni, F., Currá, L., Giacomelli, M., Semino, M. S. (2020). Gestionar la excepcionalidad: estrategias y respuestas del sistema universitario argentino para sostener la continuidad pedagógica en la educación superior ante la pandemia del Covid-19. *Dossier Final del Programa Grupos de Investigación en Ciencia Política*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. <https://drive.google.com/file/d/1CcdE4bdMhApRw4D96TclUqYhrwxsfMnO/view>

Araújo, B. y Tortella, T. (25 agosto 2021). Quatro das principais universidades públicas do país preparam retorno das aulas presenciais. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/quatro-das-principais-universidades-publicas-do-pais-preparam-retorno-das-aulas-presenciais/>

Bedoya-Dorado, C.; Murillo-Vargas, G. y González-Campo, C. H. (2021). Gestión universitaria en tiempos de pandemia por COVID-19: análisis del sector de la educación superior en Colombia. *Estudios Gerenciales*, 37(159), 251-264.

Bentancur, N. (2002). Políticas universitarias en el Uruguay de los noventa: una crónica de inercias, novedades y rupturas. En E. Mancebo (comp.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. EBO - ICP.

Cannellotto, A. (2020). Universidades viralizadas: la formación en y post pandemia. En I. Dussel, P. Ferrante y D. Pulfer (compiladores), *Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera*. Colección Políticas Educativas, Editorial Universitaria Unipe.

Carvalho, J. (28 septiembre 2020). O enfrentamento da pandemia pelas universidades federais. Pauta. *Jornal do Campus USP*. <http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2020/09/o-enfrentamento-da-pandemia-pelas-universidades-federais/>

Castioni, R., Almeida Sales de Melo, A., Meyer Nascimento, P. y Lima Ramos, D. (2021). Universidades federais na pandemia da Covid-19: acesso discente à internet e ensino remoto emergencial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 29(111), 399-419.

Chiroleu, A. (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *EDUR, Educação em Revista*, 34.

Comisión Sectorial de Enseñanza, Universidad de la República, Uruguay (s/f). <https://proeva.udelar.edu.uy/analisis-de-la-utilizacion-del-entorno-virtual-de-aprendizaje-durante-el-covid-19/>

DANE (2021). *Dinámicas de la educación superior en Colombia*. Webinar del 14 de abril de 2021. <https://www.dane.gov.co/files/webinar/presentacion-webinar-14-abril-2021-conversatorio-comportamiento-poblacional-educacion-superior.pdf>

Del Bello, C. (2019). *Políticas de expansión y masificación de la Educación Superior en América Latina*. Biblioteca Digital del Consejo Interuniversitario Nacional.

Depois do Sisu, MEC também adia cronograma de ProUni e Fies. (17 de junio 2020). *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/06/depois-do-sisu-mec-tambem-adia-cronograma-de-prouni-e-fies.shtml>

Dirección General de Planeamiento, Universidad de la República, Uruguay. https://planeamiento.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/33/2020/12/4.-Forma-estudiantes_Caracterizacion-sociodemografica.pdf

Dirección General de Planeamiento, Universidad de la República. <https://udelar.edu.uy/portal/2020/04/estadistica-para-la-inclusion-a-la-ensenanza-virtual/>

Dirección General de Planeamiento, Universidad de la República. <https://proeva.udelar.edu.uy/analisis-de-la-utilizacion-del-entorno-virtual-de-aprendizaje-durante-el-covid-19/>

Errandonea, G. y Orós, C. (2020). *Informe: Descripción de la educación superior en Uruguay*. Universidad de la República.

Ezcurra, A. M. (2011). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos claves. En N. Fernández Lamarra y M. Costa de Paula (comp.) *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades*. EDUNTREF.

Ezcurra, A. M. (2019). Educación superior: una democratización trunca. En N. Fernández Lamarra (org.). *Inclusión, conocimiento e instituciones. Estudios de política y administración de la educación IV*. EDUNTREF.

Failache, E., Katzkowicz, N. y Machado, A. (2020). Consecuencias del cierre de escuelas por el covid-19 en las desigualdades educativas. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9(3), pp. 1-9.

Fanelli, A., Marquina, M., Rabossi, M. (2020). Acción y reacción en época de pandemia: la universidad argentina ante la COVID-19. *ESAL, Revista de Educación Superior en América Latina*, 8.

Ferreira, I. (29 octubre 2020). Ações de universidades públicas evidenciam importância da ciência no combate à covid. *Jornal da USP*. <https://jornal.usp.br/ciencias/acoes-de-universidades-publicas-evidenciam-importancia-da-ciencia-no-combate-a-covid/>

Forbes Staff (19 de noviembre de 2021). *Solo el 56,5% de los hogares en Colombia tiene internet: Dane*. <https://forbes.co/2021/11/19/tecnologia/solo-el-565-de-los-hogares-en-colombia-tiene-internet-dane/>

Gomes, R. (2020, abril 12). EaD na educação pública ignora que 42% das casas não têm computador. *Rede Brasil Atual. Educação*. <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2020/04/ead-educacao-publica/>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2020). *Censo da Educação Superior 2019*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>

Matrículas en universidades bajaron en 2020, pero no tanto como se proyectaba. (4 de marzo de 2021) *SEMANA*. <https://www.semana.com/educacion/articulo/matriculas-en-universidades-bajaron-en-2020-pero-no-tanto-como-se-proyectaba/202139/>

Medida Provisória Nº 1.075. (7 diciembre 2021) Diário Oficial de la Unión de Brasil. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.075-de-6-de-dezembro-de-2021-365043279>

Mélo, C. B., Farias, G. D., Moisés, L. de S., Beserra, L. R. M., y Piagge, C. S. L. D. (2020). Remote education in Brazilian federal universities: challenges and adaptations of education during the COVID-19 pandemic. *Research, Society and Development*, 9(11).

MEN (2019). Experiencia en la producción de indicadores de educación superior a nivel territorial. <http://redindices.org/attachments/article/109/SNIES%20Presentaci%C3%B3n%20taller%20Indicadores%20E.S.%20EI%20Sep%202019.pdf>

MINEDUC (2022). *Primer Informe de Crédito con Aval del Estado (CAE)*. <https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2022/07/PrimerInformeCAE-1.pdf>

Ministerio de Salud Pública de Uruguay. <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/pagina-embebida/visualizador-casos-coronavirus-covid-19-uruguay>.

Oliveira, E. (16 de noviembre 2021). Pandemia, trabalho e ‘desorganização’ do Enem estão por trás das histórias de quem desistiu da prova este ano. *El País*. <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-16/pandemia-trabalho-e-desorganizacao-do-enem-estao-por-tras-das-historias-de-quem-desistiu-da-prova-este-ano.html>

Pacheco, I. F. (2020). Gobiernos latinoamericanos deben apoyar a las IES en medio de la pandemia. *Revista de Educación Superior en América Latina*, (8).

Pedro, F. (2021). Covid-19 y educación superior en América Latina y el Caribe: efectos, impactos y recomendaciones políticas. En AA.VV., *La educación superior en Iberoamérica en tiempos de pandemia. Impacto y respuestas docentes*, Fundación Carolina.

Peduzzi, P. (2021). Aumenta interesse de estudantes por ensino superior, diz pesquisa. *Agência Brasil*. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-11/aumenta-interesse-de-estudantes-por-ensino-superior-diz-pesquisa>

Santos, M. R., Musse, R., y Catani, A. (2020). Desconstruindo a Educação Superior, os direitos humanos e a produção científica: o bolsonarismo em ação. *Revista Eletrônica de Educação*, 4.

Semino, M. S. (2021). Las estrategias institucionales para favorecer la permanencia, y la importancia de conocer las vivencias de los estudiantes en un contexto de pandemia. *Revista Académica Sinergia.educ.ar*, 2(2). <https://www.escobar.gob.ar/wp-content/uploads/2021/05/Sinergia-Segunda-Edicio%CC%81n.pdf>

UNESCO-IESALC (2020). *Covid-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-070420-ES-2-1.pdf>

Universidad de la República. <https://udelar.edu.uy/portal/2021/05/la-udelar-tiene-mas-de-20-000-nuevos-estudiantes/>

Venturini, A. C. (27 julio 2020). As políticas de ação afirmativa em cursos de graduação. *Nexo: Políticas Públicas*. <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/As-pol%C3%ADticas-de-a%C3%A7%C3%A3o-afirmativa-em-cursos-de-gradua%C3%A7%C3%A3o>

Vilela, P. R. (2020). MEC autoriza aulas não presenciais até dezembro de 2021. *Agência Brasil*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-12/mec-autoriza-aulas-nao-presenciais-ate-dezembro-de-2021>

Zan, D. & Krawczyk, N. (2021). Universidades públicas brasileiras y la Pandemia de 2020. *Integración Y Conocimiento*, 10(1), 145–162. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/31964>

Fecha de recepción: 15-9-2022

Fecha de aceptación: 19-12-2022



Gobiernos progresistas y políticas educativas en el Cono Sur de América Latina (2003-2020). Continuidades, innovaciones y legados institucionales

Progressive governments and educational policies in the Southern Cone of Latin America (2003-2020). Continuities, innovations and institutional legacies

BENTANCUR, Nicolás¹

Bentancur, N. (2022). Gobiernos progresistas y políticas educativas en el Cono Sur de América Latina (2003-2020). Continuidades, innovaciones y legados institucionales. *RELAPAE*, (17), pp. 151-166.

Resumen

En el texto se hace foco en las transformaciones institucionales de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre los años 2003 y 2020, promovidas durante las gestiones de gobiernos nacionales de índole "progresista". Se procura responder a tres interrogantes: (i) ¿cuál fue la relación entre las políticas implementadas por los gobiernos progresistas en los cuatro países, con las políticas que las precedieron en los años noventa?; (ii) ¿en qué medida constituyeron innovaciones de importancia, y eventualmente, implicaron la instauración de un esquema alternativo al hasta entonces imperante para la regulación de los sistemas educativos?, y (iii) ¿existió un rumbo común en la dirección y organización de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay durante el "giro a la izquierda" de América Latina? Para cumplir con ese objetivo se presentan las continuidades y novedades en el diseño institucional de los sistemas educativos de cada uno de esos países, en relación a cinco ejes privilegiados: los principios programáticos que los informan; su organización territorial; el compromiso financiero del Estado con los prestadores privados; el estatus de los centros educativos; y los mecanismos de participación social en las decisiones educativas. Posteriormente, se procede a comparar las orientaciones adoptadas en cada uno de los cuatro países, y se discute si las novedades introducidas ameritan la identificación de un "modelo progresista" de gestión de la educación, de similar envergadura y sustitutivo del consagrado en los años noventa bajo un signo ideológico diferente.

Palabras Clave: política educativa/ legislación educativa/ gobiernos progresistas/ América Latina/ Argentina/ Brasil/ Chile/ Uruguay.

Abstract

The text focuses on the institutional transformations of the educational systems of Argentina, Brazil, Chile and Uruguay between 2003 and 2020, promoted during the administrations of national governments of a "progressive" nature. It aims to answer three questions: (i) what was the relationship between the policies implemented by the progressive governments in the four countries, and the policies that preceded them in the 1990s?; (ii) to what extent did they constitute important innovations, and eventually, did they imply the establishment of an alternative scheme for the regulation of educational systems to the one that had prevailed until then?, and (iii) was there a common course in the direction and organization of the educational systems of Argentina, Brazil, Chile and Uruguay during the Latin-America's "left turn"? In order to fulfill these objectives, the continuities and novelties in the institutional design of the educational systems of each of these countries are presented, in relation to five selected issues: the programmatic principles that inform them; their territorial organization; the financial commitment of the State with private providers; the status of schools; and the mechanisms of social participation in educational decisions. Subsequently, we proceed to compare the orientations adopted in each of the four countries, and discuss whether the innovations introduced merit the identification of a "progressive model" of education management, similar in scope and a substitute for the one adopted in the 1990s under a different ideological sign.

¹ Universidad de la República, Uruguay / nicobent63@gmail.com

Keywords: educational policy/ educational legislation/ progressive governments/ Latin America/ Argentina/ Brazil/ Chile/ Uruguay

Introducción: cambios políticos y transformaciones educativas²

A partir de los primeros años del siglo XXI accedieron a los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay un conjunto de partidos y líderes ubicados -en términos relativos- a la izquierda del espectro político, si se los considera en relación a aquellos que ocuparon los Ejecutivos en la década anterior. En Argentina, formaron parte de este fenómeno las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015); en Brasil, las de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016); en Chile, las de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018); y en Uruguay, las de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y José Mujica (2010-2015). Genéricamente, pueden ser catalogados como “gobiernos progresistas”.

Estos casos se inscriben en una tendencia política registrada por esos años en varios países de América Latina, referida como “marea rosa” o “giro a la izquierda” (Cleary, 2006; Panizza, 2005), en tanto estuvo signada por el advenimiento de gobiernos progresistas, sea que se los categorice como socialistas democráticos (Boersner, 2005), pos-neoliberales (Thwaites Rey, 2009) o de nueva izquierda (Vilas, 2005). Con variantes -nada desdeñables- entre los cuatro casos (Lanzaro, 2007, 2008; Paramio, 2008), las renovadas miradas ideológicas y programáticas, los nuevos equipos técnicos y las distintas coaliciones sociales de apoyo de estos gobiernos ambientaron una revisión de las orientaciones y medidas promovidas anteriormente en diversas arenas de políticas, entre ellas la educativa.

Ahora bien, ¿en qué medida esas revisiones dieron lugar a transformaciones relevantes en el gobierno de la educación?

Para aquilatar debidamente las novedades de las políticas educativas de la década y media del progresismo, se requiere esbozar previamente la orientación de las políticas precedentes. Ellas se encarnan en las reformas educativas sedimentadas en los años noventa, que constituyeron la matriz en relación a la cual deben ponderarse las transformaciones posteriores.

Al respecto se ha sostenido que una ola reformista con visos de uniformidad impactó sobre América Latina en esos años (Gajardo, 1999), interpretada en múltiples análisis como un avance del pensamiento neoliberal en la región, en instancias de globalización de las políticas y debilitamiento de los estados nacionales periféricos (Feldefeber, 2006; Tiramonti, 2001; Torres, 2009). Desde una mirada politológica, se han relevado en esa generación de reformas varios atributos de destaque: a) el doble movimiento del cuerpo principal de las transformaciones: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas (marcos curriculares, sistemas de evaluación); por otro centrífuga, al descentralizar la administración, propiciar proyectos emanados de las escuelas y responsabilizar a los establecimientos educativos; b) los dos momentos del ciclo de las reformas: la primera, de características más estructurales (privatización, descentralización); el segundo, con acento en las construcciones institucionales (evaluación, programas especiales, políticas compensatorias, etc.); c) La atención a la población más desfavorecida en términos de capital cultural y social por medio de programas de discriminación positiva; d) la introducción de principios gerencialistas en la gestión del sistema (monitoreo de resultados, cuasimercados, incentivos, subvención de la demanda); y e) la re-discusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación (Bentancur, 2008a).

Sin embargo, los alcances y modos de implementación de las reformas de los años noventa divergieron, a veces de manera significativa, en cada caso nacional (Bentancur, 2008b). Esto también se constata entre los cuatro países de nuestro estudio, como sintetizamos a continuación.

En Argentina se desarrolló entonces un proceso que traspasó los establecimientos de enseñanza media del Estado Nacional a las provincias, modificó la estructura de los ciclos escolares y persistió en una modalidad -ya tradicional en ese país- de aportes financieros públicos a los colegios privados.

En Brasil, la Ley de Directrices y Bases de la Educación del año 1996 introdujo algunos cambios a la estructura del sistema educativo, pero la pieza legal dominante de la época fue la Constitución de 1988, que contó con una participación amplia en su proceso de gestación y se adscribió al modelo del estado social de derecho. Estas características distancian a las transformaciones educativas implementadas en Brasil por esos años de los libretos privatizadores y descentralizadores más radicales.

Ya desde la década de 1980 y bajo un gobierno dictatorial, en Chile se instauró un sistema de subvenciones estatales para el financiamiento de la educación privada, y se descentralizó radicalmente el sistema educativo, traspasando a los municipios todos los establecimientos que dependían del gobierno central. En 1990, ya en el ocaso del régimen, se dictó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que consolidó ese modelo. Tras la redemocratización, los

² Agradezco a las colegas Nalú Farenzena (UFRGS) y Silvia Kravetz (UNC) por sus aportes a una versión preliminar de este texto. La versión que aquí se presenta es de mi exclusiva responsabilidad.

lineamientos de políticas implementados moderaron algunos de los trazos más radicales del modelo, sin plantearse su sustitución.

En Uruguay, finalmente, las transformaciones educativas de los años noventa no alteraron los patrones tradicionales de nítida distinción entre la educación pública y privada, y la centralización territorial de todas las competencias importantes.

Por tanto, los puntos de partida sobre los que se introdujeron las transformaciones a partir de la primera década del siglo XXI eran disímiles en los cuatro países, factor a tener en cuenta a la hora de su comparación en el seno de la tercera ola de las izquierdas latinoamericanas (Lanzaro, 2007).

Las investigaciones comparadas que refieren específicamente a las transformaciones institucionales de los sistemas educativos durante el ciclo progresista resultan poco numerosas, especialmente cuando se las compara con las mucho más estudiadas reformas de los años noventa. En uno de esos trabajos, se identifican las siguientes tendencias en la legislación educativa de América Latina a principios del nuevo siglo: a) pasaje desde políticas orientadas a garantizar el acceso a la escuela hacia otras que ponen el énfasis en la igualdad en los logros educativos; b) consolidación de un discurso que se centra en la educación como derecho, prevaleciendo una visión de la educación como formadora de ciudadanos, con una gran capacidad transformadora, asentada en valores como la solidaridad o la tolerancia; c) consolidación de la sociedad civil como un actor destacado en la educación, a través de distintas modalidades de participación (López, 2007:45 y ss). Por su parte, Saforcada y Vassiliades (2010) encuentran en estas leyes tanto algunos elementos de ruptura en relación a los antecedentes, como otros de continuidad. Entre los primeros, señalan un mayor rol de los Estados como garantes y responsables de la educación, una redefinición del derecho a la educación en términos más sociales, y la incorporación de la diversidad cultural. En el segundo apartado anotan la pervivencia de los roles de las instituciones educativas privadas, y de un concepto de calidad educativa de tinte neoliberal, aunque resignificado en algunos casos nacionales. Rivas y Sánchez (2016) han destacado los cambios en la gobernabilidad de los sistemas introducidos en el período, caracterizados por el pasaje de la descentralización a la recentralización estratégica de los ministerios de educación. Este movimiento incluyó varios dispositivos favorables a la rectoría estatal de los sistemas, contándose entre ellos la creación de nuevas áreas en los ministerios, la reunificación de los sistemas de información, y la instauración o fortalecimiento de agencias nacionales de evaluación. En el mismo sentido, Suasnábar (2017) anota la hibridación entre ese proceso re-centralizador y la consolidación de las formas de regulación vía control de resultados, que se hereda de la generación anterior de políticas.

En este texto pretendemos profundizar esos desarrollos, haciendo foco en un aspecto clave para dar cuenta del rumbo de las políticas educativas: las transformaciones legales en el gobierno y en la estructura de los sistemas, en el tramo de la educación obligatoria. Por cierto, no es este el único aspecto a considerar al momento de interpretar las políticas públicas dirigidas al sector. Pero resulta indudable que el diseño institucional es una pieza clave en cualquier estrategia de cambio educativo sistémico, y, por tanto, constituye un indicador válido para elucidar las visiones, orientaciones y objetivos generales de los gobiernos de turno en el campo de la enseñanza (Meyer y Rowan, 2006; Navarro, 2007).

Específicamente, pretendemos responder a estas tres preguntas: (i) ¿cuál fue la relación entre las políticas implementadas por los gobiernos progresistas en los cuatro países, con las políticas que las precedieron en los años noventa?; (ii) ¿en qué medida constituyeron innovaciones de importancia, y eventualmente, implicaron la instauración de un esquema alternativo al hasta entonces imperante para la regulación de los sistemas educativos?, y (iii) ¿existió un rumbo común en la dirección y organización de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay durante el “giro a la izquierda”?

Tras esta introducción, este artículo consta de tres apartados. En el siguiente, enlistaremos los rasgos principales de la ingeniería institucional de cada uno de los cuatro países en el período en estudio. Posteriormente, ensayaremos una mirada comparativa a los cambios procesados en dos dimensiones: por una parte, en relación a las políticas precedentes del mismo país; y por otra, a las políticas implementadas en los otros países, procurando así inferir las tendencias generales de cambio en la región. Para concluir, se argumentará sobre la orientación, el grado de novedad y la extensión de las innovaciones procesadas.

Innovaciones y continuidades en la legislación, gobierno y estructura de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

Presentadas de una manera necesariamente abreviada, las siguientes fueron las principales continuidades y novedades en las políticas de cada uno de los cuatro países durante el “ciclo progresista”. Atenderemos en cada caso, y por su orden, a cinco variables que consideramos claves en el diseño institucional de los sistemas educativos: los principios

programáticos que los informan; su organización territorial (distribución de competencias entre el gobierno nacional o federal y las unidades sub-nacionales); el compromiso financiero del Estado con los prestadores privados; el estatus de los centros educativos (en relación a las competencias que se les delegan); y los mecanismos de participación social en las decisiones educativas.

Argentina

En Argentina, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006 (LEN) re-organizó el sistema de enseñanza en sus diversas ramas, pero también definió principios, derechos y garantías, y fines y objetivos de la política educativa nacional. Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 del año 2005 (LFE) garantizó el incremento de la inversión en el sector hasta el año 2010 y la asoció a objetivos específicos de políticas.³

La dimensión programática de la LEN expresó una revalorización del significado público de la educación y de las responsabilidades estatales para su aseguramiento (Feldfeber y Gluz, 2011; Manera y Romer, 2010). La norma definió a la educación como bien público y derecho personal y social, y consagró al Estado como garante del ejercicio de ese derecho. La LFE tradujo posteriormente esa responsabilidad en términos económicos, al disponer que el financiamiento educativo no podría ser menor al 6% del producto bruto interno.

Las nuevas piezas normativas no alteraron la ingeniería territorial preexistente, al mantener fuera de la jurisdicción nacional la gestión de los establecimientos educativos, que fueron trasladados progresivamente a las provincias en un proceso iniciado en el año 1977 y culminado en el año 1991. Sin embargo, en el período progresista se otorgó al Estado Nacional la competencia de fijar los objetivos de la política educacional y controlar su cumplimiento, y se incorporó a la legislación la figura de la “emergencia educativa”, que una vez declarada, habilita la asistencia extraordinaria de la Nación a las provincias. Además, se potenció un organismo de concertación de políticas, denominado “Consejo Federal de Educación”. Se trata de un organismo de naturaleza inter-jurisdiccional, integrado por el Ministro de Educación nacional y por sus pares provinciales. Algunas de sus resoluciones pueden resultar de cumplimiento obligatorio para todas las provincias, novedad de significación que apunta a fortalecer la unicidad del sistema educativo (Nosiglia, 2007; Ruiz, 2009). Sin embargo, la distribución de funciones con base territorial no fue alterada esencialmente en los últimos años (Muscará, 2013). Por tanto, al cierre del ciclo progresista las provincias y la Ciudad de Buenos Aires continuaban teniendo a su cargo la prestación del servicio educativo, incluyendo el pago de salarios docentes, el mantenimiento de la infraestructura y la provisión de los insumos que requiere la gestión del sistema. Además, eran competentes para aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación, y de supervisar a las instituciones privadas.

En cuanto a la relación público-privada, en Argentina continúa vigente una política tradicional –iniciada en el año 1947– que concede aportes financieros estatales para sufragar los salarios docentes de establecimientos privados. Sobre este objeto la LEN innova parcialmente, al indicar que las asignaciones se decidirán en base a “criterios objetivos de justicia social”. A pesar de ello, las pautas de distribución de los subsidios entre las diferentes escuelas no son transparentes y exhiben notorias asimetrías, por lo que han sido calificados como “una gran caja negra” (Feldfeber et al, 2018:22).

Si bien ciertos márgenes de autonomía de los establecimientos educativos habían sido propiciados en la reforma de los años noventa -a través de los denominados “Proyectos Educativos Institucionales”-, se ha argumentado que dichos proyectos no lograron ampliar la participación ni ambientar procesos de reflexión críticos sobre la realidad y las posibilidades de transformación de las escuelas (Bentancur, 2008b; Gorostiaga, 2007). Ya dentro del ciclo progresista, bajo la categoría de “instituciones educativas” la LEN plasmó un amplio listado de competencias de los centros, que por primera vez aparecieron con un grado significativo de desarrollo en la normativa nacional. Entre esas competencias, figuran algunas que refieren a la identidad y el perfil del centro educativo (definición de su proyecto, establecimiento de “adecuaciones curriculares”, desarrollo de la autoevaluación, etc.), y otras que atañen a la definición de códigos de convivencia y a la articulación de la escuela con centros educativos de la zona, con el medio y con otras prestaciones sociales.

Por último, merecen destaque las disposiciones legales que aluden a la “gestión democrática” de esos centros educativos, contemplando la participación de docentes y estudiantes en su conducción y en la definición de su proyecto institucional. Por su parte, en el nivel de la dirección del sistema se establecieron Consejos Consultivos del Consejo Federal de Educación, con participación de múltiples colectivos sociales.

³También se aprobó -en el año 2005- la Ley de Educación Técnico Profesional, N° 26.058, que por su especificidad no se aborda aquí.

Brasil

Aunque en este país pervivieron la Constitución del año 1988 -que dedica varios artículos a la educación- y la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDBE) del año 1996, durante los gobiernos “progresistas” se aprobaron dos enmiendas constitucionales relativas a nuestro objeto de estudio (Nº 53/2006 y 59/2009), y un nuevo Plan Nacional de Educación en el año 2014.

En materia programática, la Constitución de finales de los ochenta anticipó definiciones y desarrollos propios de un enfoque de derechos, que se desarrollarían años más tarde en otras piezas legales nacionales –especialmente ampliando responsabilidades del gobierno federal para el aseguramiento de esos derechos-, y que se corresponden con la orientación que se adoptaría posteriormente en las normas de otros países de la región.

En cuanto a su estructura territorial, el sistema educativo brasileño tradicionalmente se ha plasmado de manera descentralizada, privilegiando el rol de los estados federados y de los municipios. Estos últimos son los encargados de gestionar la educación básica en sus respectivos territorios. Si bien la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno no se alteró sustancialmente en la última década, sí se ha verificado cierta ampliación de las responsabilidades del Estado Federal. Particularmente, con la aprobación de la Enmienda Constitucional Nº 53/2006 se expandieron las políticas de cooperación inter-jurisdiccional. A partir de ese momento, un fondo federal de financiamiento y desarrollo preexistente, denominado FUNDEF, se extendió de la Enseñanza Fundamental al conjunto de la Enseñanza Básica, cambiando su denominación en consonancia (“FUNDEB”) (Oliveira, 2009). El objetivo de esta modificación fue el de compensar a financieramente a los municipios que cuentan con menos recursos para invertir en educación, y tienden a registrar los peores resultados educativos (Donoso Díaz et al, 2016). Como consecuencia de la aplicación de este nuevo instrumento, se redujeron las notorias asimetrías preexistentes en el gasto por alumno: en 2006, diez estados duplicaban (o más) el mínimo nacional, en tanto en 2014 solamente un estado registró un valor por alumno que superaba en más de un 50% ese mínimo (Farenzena et al, 2018: 8).

Por su parte, la Enmienda Constitucional Nº 59/2009 estableció la necesidad de fijar formas de colaboración entre la Unión, los Estados y los Municipios para asegurar la universalización de la enseñanza obligatoria (acotada previamente a Estados y Municipios). En la misma dirección, el Plan Nacional de Educación aprobado en el año 2014 contempló la promoción de “acciones integradas” para el conjunto del sistema educativo, y una instancia permanente de negociación y cooperación entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios (Oliveira, 2021). Además, fijó metas de inversión pública en educación en relación al producto nacional. Por último, corresponde señalar la introducción del “Índice de Desenvolvimiento de Qualidade da Educação Básica” (IDEB) en el año 2007, como indicador del cumplimiento de metas acordadas centralmente para el flujo escolar y el desempeño de los estudiantes en las pruebas de aprendizaje (Castro, 2009). Pero a pesar de todas estas innovaciones, siguen siendo las relaciones políticas intergubernamentales las que continúan determinando los mayores o menores niveles de cooperación entre las distintas jurisdicciones en la gestión del sistema educativo (Farenzena, 2012).

La relación entre el Estado y la enseñanza privada en Brasil está regulada constitucionalmente. Allí se establecen algunas modalidades restringidas de acceso al financiamiento público para las escuelas comunitarias, confesionales y filantrópicas. El advenimiento del Partido de los Trabajadores al gobierno no alteró estas pautas tradicionales de subvenciones públicas al sector privado, e incluso en ciertos rubros las expandió (a prestadores privados de educación especial e infantil que operan en convenio con estados y municipios, y de enseñanza técnica de nivel medio) (Melo y Duarte, 2011).⁴

Las competencias efectivas de los centros educativos son escasas, a pesar de que la Constitución de 1988 propugna la “gestión democrática” de la educación, y que la LDBE de 1996 determina que las unidades escolares contarán con grados progresivos de autonomía pedagógica y administrativa y de gestión financiera. El Plan Nacional de Educación aprobado en 2014 propendió a acelerar este proceso, al promover la autonomía financiera de las escuelas mediante el traspaso directo de recursos según “criterios objetivos”.

Las novedades han sido mayores en relación a la participación social en las políticas educativas. Varios programas se orientaron a favorecer el establecimiento de acuerdos entre distintos grupos y actores en la base del sistema (Lins de Azevedo, 2009)⁵. En el nivel macro, a partir del año 2008 el gobierno federal convocó y financió tres Conferencias Nacionales de Educación, dotadas de una muy amplia participación social y destinadas a tratar temas tan relevantes

⁴ A través del ya referido “FUNDEB” y del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo (PRONATEC), del año 2011.

⁵ Los más importantes fueron: el Programa de Apoyo a los Dirigentes Municipales de Educación, el “Pró-Conselho” (destinado al fortalecimiento de los Consejos Municipales de Educación) y el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares.

como la creación de un sistema nacional de educación y la elaboración del Plan Nacional de Educación (Krawczyk, 2008; Silva et al, 2005).

Chile

Bajo los dos períodos de gobierno encabezados por Bachelet, en Chile se aprobaron varias leyes que afectaron -con distintos grados de novedad- rasgos importantes de la estructura y gestión del sistema proveniente del régimen dictatorial. Entre ellas, la Ley de Subvención Escolar Preferencial N° 20.248 de 2008 (LSEP), la Ley General de Educación N° 20.370 de 2009 (LGE), la Ley de Inclusión Escolar N° 20.845 de 2015 (LIE) y la Ley de Creación del Sistema de Educación Pública N° 21.040 de 2017 (LCSEP).⁶

La LGE de 2009 derogó la mayor parte de las disposiciones de la LOCE de 1990, aunque no los lineamientos básicos sobre los que se estructuró el sistema educativo en las décadas previas. Sus innovaciones son visibles en múltiples aspectos programáticos. Establece un amplio catálogo de principios y fines para la enseñanza, define derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y, particularmente, a la educación como un derecho de las personas, e incorpora a los derechos humanos entre los fines y objetivos de la educación. No obstante, pervive la raigambre de la reforma liberal precedente en varios rasgos. En primer lugar, en el aseguramiento del derecho de los padres a la elección de establecimiento educativo para sus hijos. Segundo, en la reedición de una fórmula muy amplia de libertad de enseñanza a favor de los prestadores privados del servicio, aunque extendiendo al mismo tiempo los derechos y garantías de los estudiantes y de sus familias en tanto contrapartes de aquellos. Se incorporó, por otro lado, un catálogo de deberes del Estado más amplio que el preexistente, incluyendo el aseguramiento de la calidad de la educación, de la igualdad de oportunidades y de la inclusión educativa (Bentancur, 2013).

Casi sobre el final del período en estudio se introduce un cambio en la compleja ingeniería institucional de la educación chilena, que procura morigerar las inequidades resultantes de la municipalización de los establecimientos educativos. Nos referimos a la LCSEP del año 2017, que creó el “Sistema de Educación Pública”. La norma no re-estatiza las escuelas, pero delinea una estructura reticular que propende a un sistema educativo más integrado. Para ello se concibieron instancias intermedias entre los ámbitos municipal y nacional: los “Servicios Locales de Educación Pública”, que de manera progresiva –con horizonte en el año 2025- agruparían escuelas y liceos de varias comunas, y brindarían apoyo pedagógico y administrativo a los establecimientos. También se creó una Dirección de Educación en el ámbito del Ministerio respectivo, de la que dependerían los Servicios Locales, procurando así una conducción estratégica del Sistema y la coordinación y monitoreo de los servicios (Donoso-Díaz, 2020).

La LSEP de 2008, por su parte, puede concebirse como un dispositivo de refinamiento de la política de financiamiento de establecimientos particulares con fondos públicos, que fue heredada de la LOCE. La “preferencia” a la que refiere su denominación supone un aporte estatal de mayor cuantía para los establecimientos que reciben a estudiantes provenientes de hogares de estatus socioeconómico bajo, e introduce varias disposiciones que procuran evitar sesgos de selección contra los estudiantes por parte de los “sostenedores” de los colegios, en razón de su procedencia o antecedentes. No obstante, hubo que esperar hasta el año 2015 para que, a través de la LIE, se comenzara a modificar de manera más significativa el régimen de financiamiento de la educación chilena. Por un lado, esta ley creó el “Sistema de Admisión Escolar”, régimen centralizado de asignación de cupos escolares de carácter obligatorio para todos los establecimientos que reciben aportes financieros del Estado (Palma Irrarrazaval, 2021). Por otro lado, la LIE dispuso que el Estado implantara, de forma progresiva, la enseñanza gratuita en los establecimientos subvencionados o que reciben aportes permanentes. Las organizaciones que sostienen estos establecimientos no podrían tener fines de lucro, y los recursos percibidos estarían exclusivamente afectados al cumplimiento de los fines educativos. A pesar de que estas reformas regularon de forma más estricta a la oferta educativa privada, se han mantenido el modelo de oferta y demanda, el mecanismo del *voucher* y la rendición de cuentas de los establecimientos basada en los resultados educativos (Falabella, 2021).

En la base del sistema, los establecimientos educativos continuaron contando con un amplio rango autonómico, que incluye la dimensión curricular. La LGE estableció que el Ministerio de Educación deberá elaborar planes y programas de estudios para los niveles de educación básica y media, pero que a su vez los establecimientos educacionales podrían desarrollar sus propios planes y programas de estudio, en la medida en que no fueran objetados por dicho Ministerio.

⁶ En la medida en que en este trabajo se estudian las transformaciones educativas impulsadas por gobiernos nacionales de signo progresista, no se incluye en el análisis la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar del año 2011, aprobada bajo el gobierno de centro-derecha de Sebastián Piñera.

Si bien desde el año 1995 existían algunos mecanismos que contemplaban la participación social,⁷ ellos no se tradujeron en experiencias efectivas (Cornejo et al, 2007:38). Posteriormente, las piezas legislativas aprobadas en los dos gobiernos de Bachelet expandieron los canales de participación de la sociedad civil en las decisiones educativas. Así, la LGE dispuso que los establecimientos educacionales promoverán la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, en especial a través de la conformación de centros de alumnos y de padres y apoderados, de consejos de profesores y consejos escolares. Y la LCSEP también apuntó a favorecer un mayor involucramiento de todos los actores con el propósito de fortalecer proyectos educativos con pertinencia local, vinculando las instituciones políticas que diseñan la política educativa (Ministerio de Educación, Dirección de Educación Pública, Secretarías de Educación) con las comunidades de base (directores de escuela, docentes, estudiantes, etc.) (Baleriola et al, 2022). En el vértice superior del sistema, la participación se canalizaría por medio del Consejo de la Sociedad Civil, alojado en la órbita del Ministerio de Educación, con carácter de organismo autónomo y consultivo.⁸

Uruguay

En Uruguay se aprobó en el año 2008 la Ley General de Educación N° 18.437 (LGE), que establece los arreglos institucionales del sistema pero también consagra definiciones, fines y orientaciones generales de la educación, sus principios y las bases de la política educativa nacional. Esta norma categoriza a la educación como un derecho humano fundamental, cuyo goce y ejercicio es de interés general y deberá ser garantizado por el Estado, en términos de calidad y continuidad durante toda la vida. Asimismo, la Ley califica a la educación como un bien público y social. Si bien la educación uruguaya tiene una larga tradición de carácter pública, no existía hasta esa fecha un catálogo de derechos de los ciudadanos y deberes del Estado con tal nivel de desarrollo.

Por disposición constitucional del año 1967 la enseñanza pública no universitaria está regida por un Consejo Directivo Autónomo, que dirige un organismo actualmente denominado Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP). En su seno, existían además sendos Consejos Desconcentrados, con competencias sobre los distintos niveles de la enseñanza. Esta es una configuración distintiva del sistema uruguayo: la autonomía de esos Consejos supone que no están sometidos a ninguna forma de supervisión jerárquica de las autoridades políticas. La Constitución vigente establece también que existirá una forma –no precisada– de coordinación de la educación. Los sucesivos gobiernos del Frente Amplio mantuvieron y desarrollaron esa arquitectura institucional. Por un lado, reservaron parte de los cargos directivos de la ANEP a miembros elegidos directamente por los docentes del sistema. Por otro, ensayaron una ampliación de los resortes de coordinación interinstitucionales, mediante la creación o potenciación de varios organismos de esa naturaleza (Bentancur, 2012).

La multiplicidad de organismos que se distribuyen competencias sobre bases funcionales no tiene una contrapartida territorial: la amplia mayoría de las decisiones educacionales son tomadas centralmente por las autoridades de ANEP radicadas en la capital (Mancebo, 2012). La Ley del año 2008 introdujo algunas novedades en la línea de la descentralización, como la creación de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación, integradas por representantes de cada gobierno departamental, la Universidad estatal y varios Consejos e Institutos de ANEP. Pero sus atribuciones no son sustantivas, y por ende no afectan la histórica matriz centralista del sistema educativo uruguayo.

En cuanto a las relaciones entre el sector público y el sector privado en la provisión y el financiamiento de la educación, es preciso anotar que tradicionalmente la única contribución fiscal consistió en la exoneración de impuestos a sus actividades. Sin embargo, durante el gobierno del Frente Amplio se financió la ampliación de la cobertura en el nivel preescolar a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil, y se aprobó un mecanismo de exoneración impositiva para las donaciones de empresas a entidades privadas de enseñanza. Estas formas de privatización, que han sido denominadas como “incipientes” o “latentes” (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017), se motivaron en carencias de la oferta estatal, sea por falta de infraestructura y recursos (en la educación inicial), o por dificultades en la diversificación y adecuación de los formatos educativos (en la educación media destinada a estudiantes de baja extracción socio-económica) (Bordoli et al, 2017).

Si se atiende al estatus y a las competencias de los centros educativos, debe señalarse que, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, la reforma educativa uruguaya de los años noventa no apostó a la ampliación de los márgenes autonómicos de las escuelas (Bentancur, 2008b; Mancebo, 2002). La LGE, por su parte, reconoció a los centros educativos como ámbitos institucionales con competencias y recursos propios, y no sólo como meros

⁷ Nos referimos al Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), instaurado por la Ley N° 19.410.

⁸ Se trata de una figura institucional más general creada por la Ley N° 20.500 del año 2011, de “Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.

implementadores de políticas definidas por la cúpula del sistema. Esas competencias no se establecieron taxativamente, sino que la ley refirió a sus objetivos generales: fortalecimiento pedagógico, de recursos docentes y no docentes y financieros. Aunque no alteró los patrones dominantes de la gestión del sistema, esta innovación significó un paso acotado pero significativo hacia cierto nivel de autonomía de gestión de las escuelas y liceos.

Por último, la participación de los educandos, familias, docentes y de la sociedad en general fue consignada a texto expreso en la LGE como uno de los principios básicos de la educación pública. En consonancia con esta norma programática, fueron múltiples los espacios de participación social incorporados en la Ley, insertados en distintos niveles del sistema y transitando mayoritariamente por los andariveles del asesoramiento y de la consulta. Entre ellos, un Congreso Nacional de Educación, en carácter de instancia de debate; una Comisión Nacional de Educación, de conformación amplísima con representantes públicos y privados, como ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas; y Comisiones Consultivas de los consejos directivos del sistema, integradas por funcionarios, padres y estudiantes (ampliadas a representantes de empresarios y trabajadores en la enseñanza técnica). En la base del sistema, se instituyeron Consejos de Participación en cada centro educativo, que se integrarían por estudiantes, docentes, padres y madres y representantes de la comunidad. Estos dispositivos de construcción de políticas, de tipo *bottom up*, contrastaron deliberadamente con la estrategia verticalista (*top-down*) con la que se implementó en el país la reforma educativa de los años noventa (Aristimuño et al, 2020).

Una mirada comparada a los cambios en la normativa educativa

Corresponde ahora ensayar algunas respuestas a las tres interrogantes propuestas más arriba, sobre la orientación e intensidad de las transformaciones educativas introducidas durante el ciclo progresista. Con ese objetivo, procuraremos categorizar la evolución de las políticas en torno a las cinco variables de políticas seleccionadas, en relación a una línea de base establecida en el momento de inicio de cada uno de los gobiernos de ese signo político.

Las variables y sus respectivos valores posibles, contruidos sobre la base de la información consignada en el apartado anterior, son los siguientes:

- a. Delimitación del derecho a la educación y de los deberes del Estado con la educación: expansión / retracción.
- b. Distribución de competencias entre esferas y entidades gubernamentales (dimensiones territorial y funcional): centralización / descentralización/ continuidad.
- c. Financiamiento con fondos públicos del sector privado de la enseñanza: expansión / retracción/ continuidad.
- d. Competencias y prerrogativas de los centros educativos: expansión / retracción.
- e. Participación social en las políticas educativas: expansión / retracción.⁹

Los resultados se sintetizan en la Tabla que sigue.

Tabla 1. Tendencias en la regulación de los sistemas educativos del Cono Sur en la “era progresista”

	Derechos y deberes del Estado	Distribución de competencias	Financiamiento del sector privado	Competencias de los centros	Participación social
Argentina	expansión	centralización	continuidad	expansión	expansión
Brasil	expansión	centralización	expansión	expansión	expansión
Chile	expansión	centralización	retracción	continuidad	expansión
Uruguay	expansión	continuidad	expansión	expansión	expansión

Fuente: Elaboración propia

⁹ Corresponde realizar dos precisiones de naturaleza operativa: 1. cuando existieron algunas variaciones en uno de los ejes que no resultaron de significación, igualmente se registró como valor “continuidad”; 2. en todos los casos, se determinó el valor de cada variable atendiendo a las tendencias derivadas de las normativas del período en estudio, y no a las características predominantes del sistema. Se trata de valores relativos, asignados en relación al punto de partida de las políticas preexistentes.

De la tabla comparativa surge, en primer lugar, una consistente tendencia a la ampliación de las competencias estatales, verificada en los cuatro países. Esta “re-estatalización” de atribuciones aparece como alternativa frente a otras dos dinámicas preexistentes: la mercantilización de la educación, por un lado, y la descarga de responsabilidades en unidades territoriales sub-nacionales, por otro.

El avance del Estado sobre el mercado como regulador de la prestación de los servicios educativos se sustentó sobre el afianzamiento de un nuevo “concepto estelar” (Braslavsky, 1997): el “derecho a la educación”. Y en la medida en que se lo categorizó como un derecho humano fundamental, crecieron de manera correlativa las responsabilidades que las legislaciones hicieron recaer sobre los Estados, algunas de las cuales habían sido antes transferidas o delegadas a entidades subnacionales.

Pero en ninguno de los tres países de la región que en las décadas precedentes habían descentralizado sus sistemas educativos (Argentina, Brasil y Chile), esta nueva tendencia supuso una re-centralización lisa y llana de competencias, ni la derogación de las transferencias implementadas en la década del noventa. Por el contrario, se correspondió con la orientación que Rivas y Sánchez (2016) categorizaron como “recentralización estratégica”. Los gobiernos nacionales tendieron a ampliar su accionar más como “directores” que como “prestadores” del servicio, asumiéndose como responsables en última instancia de la integralidad del sistema, de sus resultados y financiamiento, y no como implementadores directos de las políticas. Este movimiento se distanció de las formas directas de intervención que fueron características del estado de bienestar reinante hasta los años setenta y de su traducción en formatos clásicos de “estados docentes”. Más bien, la nueva dirección se acompasa con corrientes en auge en la administración pública -tales como el Nuevo Gerenciamiento Público-, que propugnan que los estados “deben tomar el timón, pero no los remos” en las distintas arenas de políticas (Osborne y Gaebler, 1992).

Puede llamar la atención del observador la ampliación del financiamiento con fondos públicos a prestadores de enseñanza privados, en vista de la impronta predominantemente estatista de estos gobiernos. El financiamiento a privados se mantuvo en países como Argentina, en el que tiene una larga tradición –y por tanto podría juzgarse improbable su revocación-, pero además se expandió con modalidades novedosas en Brasil y Uruguay. Un estudio comparativo refiere a los tres casos como de “alianza pública privada histórica” (Argentina), “privatización incremental” (Brasil) y “privatización latente” (Uruguay) (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017). Por cierto, en ninguno de estos tres países se alteraron los patrones históricos dominantes, ni se ensayaron soluciones mercantilistas radicales. Aun así, estos cambios marginales podrían categorizarse como una forma de privatización residual, que contribuye a integrar la prestación estatal del servicio con aportes privados complementados desde el estado. En el otro extremo podemos situar a Chile, que desde los años ochenta expresó bastante fielmente el modelo privatista y que durante el “giro a la izquierda” comenzó a redefinirlo y a regularlo más estrictamente, aunque sin abandonarlo.

También debe anotarse la propensión a ampliar los cometidos y competencias de los centros educativos, con la obvia excepción de Chile que ya había avanzado en esa dirección en la etapa anterior. En ninguno de los otros tres países ese empoderamiento conllevó la transferencia de las competencias más sensibles, como es el caso de las definiciones curriculares. Más bien, su nuevo protagonismo se asoció con la definición de proyectos educativos propios limitados al perfilamiento de las orientaciones comunes, a la convivencia y relacionamiento con el medio, o a la administración de algunos recursos para su operativa regular. Por ende, tampoco en este eje se asistió a un cambio sistémico, sino a novedades que tendieron a desarrollarse en forma aislada.

Resulta notoria la expansión de los espacios de participación social en el proceso educativo. En algunos casos esa participación fue de carácter consultivo, en otros se reconoció a los representantes de la sociedad civil la facultad de iniciativa para ciertas políticas, o se les atribuyó competencias de contralor y fiscalización. Tampoco fue uniforme el nivel en el que se practicó esa apertura a la sociedad civil: desde la cúpula hasta la base del sistema, según los casos. Pero todas estas manifestaciones abonaron una tendencia de apertura a la participación de individuos y colectivos sociales, en un campo históricamente hegemonizado por gobernantes, cuadros burocráticos, docentes y –más recientemente- expertos.

Como primera conclusión y teniendo en cuenta los puntos de partida diferenciales de cada país, la comparación del signo de las tendencias de políticas implementadas en los cuatro países durante el “giro a la izquierda” arroja un listado de coincidencias y regularidades bastante significativas en lo relativo al gobierno y estructura de los sistemas. Profundizamos sobre ellas en el apartado que sigue.

Conclusiones: los legados del progresismo en la institucionalidad educativa

A partir del análisis comparado que se acaba de presentar, nos hallamos en condiciones de identificar algunos patrones comunes en la orientación de las políticas educativas de los cuatro países durante el ciclo progresista.

En primer lugar, la legislación constituyó un instrumento privilegiado de política pública al que todos recurrieron. En Argentina, la LEN del 2006 y la LFE del 2005; en Brasil, las enmiendas constitucionales de los años 2006 y 2009; en Chile –con mayor énfasis aún–, la LGE del 2009, la LSEP del 2008, la LIE del 2015 y la LCSEP del 2017; y en Uruguay, la LGE del 2008. Estas normas tradujeron orientaciones generales de los gobiernos y crearon un marco general capaz de influir en el comportamiento de actores y en el desempeño de las instituciones.

Esta ola normativa trasluce una recuperación del rol del Estado en el campo educativo, contundente en términos discursivos, pero que también se expresó en la instauración de mecanismos específicos de regulación. El mayor protagonismo estatal apareció asociado a la reivindicación del derecho a la educación en tanto derecho humano fundamental, que el Estado tutela como responsable y garante. En una dimensión, esta expansión cuestiona reductos previamente confiados a regulaciones de mercado (tal el caso de Chile); en otra, supone una revisión parcial de competencias antes atribuidas a circunscripciones sub-nacionales (en Argentina, en Brasil). Es cierto, empero, que los desarrollos conceptuales en torno al derecho a la educación reclaman para su goce efectivo el cumplimiento de las llamadas “4 A”: asequibilidad, acceso, aceptabilidad y adaptabilidad de los sistemas educativos (Tomasevski, 2001). Desde esta perspectiva, la consagración legal del principio constituye apenas un primer paso, sin duda relevante, pero inserto en un proceso multidimensional complejo que los cuatro países recorrieron con especificidades (Gluz, Rodrigues y Oliveira, 2018).

Se registra también una tendencia nítida a la extensión legal de los ciclos obligatorios, incluyéndose en todos los casos a la educación media superior y, con variaciones, a tramos de la educación inicial. Las nuevas normativas, junto a otros instrumentos de política, consiguieron una expansión efectiva en el acceso a la educación obligatoria, sin perjuicio de lo cual ninguno de los países logró superar la selectividad de sus sistemas a lo largo de las trayectorias educativas de los niños, adolescentes y jóvenes.

Sugestivamente, en tres de los cuatro casos nacionales (Argentina, Brasil y Uruguay) se constata el empleo de dos instrumentos de políticas generalmente asociados a concepciones neoliberales del gobierno de la educación: la expansión del financiamiento público a prestadores privados, y cierta descentralización de competencias hacia los centros educativos. Sin embargo, no deben sobreestimarse estas novedades. En Brasil y Uruguay los fondos públicos dirigidos a privados son todavía marginales en relación al presupuesto educativo, y en Argentina simplemente se ha continuado con un esquema de apoyo a colegios privados (mayoritariamente católicos) de muy larga data. Algo parecido puede decirse del empoderamiento de los centros educativos: sus competencias son residuales en relación a las alojadas en los estados nacionales, provincias, estados o municipios. No es casual que sea en Chile, país que sí había avanzado más audazmente en esa dirección en las décadas anteriores, donde el impulso privatizador y descentralizador se sofrenó, aún sin revertirse.

En la dimensión procedimental de la hechura de las políticas, y como se anotó más arriba, aparece como tendencia regional la expansión de los espacios de participación social, tanto en la construcción de las reglas de juego del subsistema (leyes, planes nacionales de educación), como en la propia implementación de las políticas a través de diversos organismos coparticipados.

Más allá de estas tendencias comunes, el desarrollo de las políticas educativas en el período evidencia diferencias según la forma de organización del Estado. En efecto: en contraposición al carácter unitario de Chile y Uruguay, el federalismo de Argentina y Brasil –especialmente de este último– emerge como una variable significativa en los procesos de construcción de las políticas públicas en educación. Por ende, cualquier identificación de tendencias debe reconocer las divergencias de base territorial, que no hemos abordado aquí en profundidad.

Una vez identificadas estas tendencias, pueden ensayarse algunas respuestas a las interrogantes previamente planteadas, acerca de la medida en la cual las políticas educativas de la era progresista han innovado en relación a las configuradas durante los gobiernos de centro-derecha de la década de 1990.

Si se atiende al plano procesal, la ya referida adopción de una estrategia participativa para la gobernanza del sistema representó un rasgo de cambio importante. Además de procurar bases más amplias para la legitimación de las políticas, operó también como un dispositivo de re-jerarquización de la influencia de distintos colectivos de actores. Los organismos internacionales que contribuyeron a financiar las reformas de los noventa perdieron protagonismo, y lo ganaron distintas organizaciones sociales más o menos estructuradas, cuyo catálogo y peso específico varió de país en

país: movimientos estudiantiles, organizaciones asociadas a iglesias, representantes de grupos sociales diversos, asociaciones de la enseñanza privada, agrupaciones regionales, etc. En particular, los docentes recuperaron poder de negociación en la mesa de definición de las políticas, a través de sus sindicatos o de otras expresiones colectivas. El rol de los partidos políticos se tiñó en todos los casos con esta impronta, si bien con variantes en su capacidad de liderar este proceso de construcción política complejizado: más relevante durante los gobiernos kirchneristas en Argentina y en el último período de Bachelet en Chile, más acotada en las experiencias del Frente Amplio en Uruguay y de ciertos tramos de los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil.

Más allá de la innovación en los procedimientos de construcción de las políticas, es más cuestionable que esas estrategias prohijaran transformaciones importantes en las matrices educativas heredadas de los gobiernos precedentes.

La respuesta a esta última interrogante demanda ciertos resguardos por cuanto –como ya se indicó– los puntos de partida para los gobiernos progresistas fueron diferentes, principalmente en relación al rol regulador del Estado, por un lado, y del mercado, por otro. En las vísperas del ciclo en estudio se ubicaba en un extremo a Uruguay, con su educación todavía “estadocéntrica”; en el otro aparecía Chile, que mantenía la matriz de mercado implantada en los años ochenta por el régimen pinochetista. En posiciones intermedias, se encontraban Argentina y Brasil, cuyos sistemas habían avanzado en su descentralización territorial, pero no adoptaron estrategias privatizadoras de nueva generación. Estas herencias contribuyen a explicar los distintos rangos de innovación en cada país, por lo cual ese impulso de “regreso del Estado” tuvo alcances y características distintas en cada uno de ellos, que no deben subestimarse.

Aún con esta salvaguarda, del análisis de tendencias reseñado surge que los cuatro países han ensayado, con mayor o menor amplitud, cambios institucionales durante los gobiernos progresistas, y que esos cambios alumbran algunas regularidades de significación como las destacadas.

Sin embargo, el analista debe resistirse a asumir ligeramente que el cambio en algunas tendencias supone una sustitución modélica. En primer término, porque las modificaciones normativas no necesariamente se plasman en la práctica de acuerdo a la letra de las leyes.¹⁰ Como se ha señalado con lucidez, “la sola sanción de leyes no modifica la educación. Son las políticas de gobierno del sistema y las prácticas educativas de las instituciones y actores concernidos las que modifican la educación. Ni las políticas ni las prácticas se modifican como espejo de la normativa” (Terigi, 2016: 11).

Pero aun circunscribiendo el análisis a la regulación formal, si se repara en la intensidad e impacto de los cambios difícilmente pueda argumentarse que las políticas de la última década han supuesto: a) una redefinición de los patrones históricos de la regulación de los sistemas educativos de cada uno de los cuatro países; ni b) un operativo reformista de igual amplitud y ortodoxia que el implementado en los años noventa.

En efecto: si se pone en relación estos cambios con las tendencias de larga duración, es evidente que los sistemas educativos al final de la “década progresista” eran todavía plenamente reconocibles en sus patrones y características fundamentales, tal como fueron delineados históricamente. Estas transformaciones de comienzos del siglo XXI se trataron más bien de readaptaciones o redireccionamientos, que de clausuras y creaciones. El tópico de la distribución de competencias entre gobiernos nacionales y entidades territoriales es un buen ejemplo de esto: no se restauraron las configuraciones más típicamente centralistas, sino que se arbitraron mecanismos para un mayor protagonismo del centro en la coordinación de las tareas de la periferia. La tónica es similar en la gestión del eje público – privado, o en la propia estructura de los ciclos educativos reformados previamente. En las líneas de empoderamiento de los centros de enseñanza puede advertirse una continuidad con políticas ya ensayadas en los noventa, aunque luego se las inscribiera en una lógica política más preocupada por la participación que por la individualización. Tal vez el intento más disruptivo fue el promovido durante la segunda presidencia de Bachelet, aunque lo más importante de su reingeniería institucional se aprobó sobre el final de su mandato y el alcance de su implementación efectiva se diluyó luego con el cambio de signo político en el gobierno. Más allá de esta reserva, las últimas reformas chilenas también pueden ser afiliadas al citado patrón de readaptación o ajuste del modelo existente, en lugar de promover su sustitución lisa y llana.

¹⁰ A título de ejemplo: la racionalización de las subvenciones estatales a los establecimientos privados en Argentina, la ejecución del Plan Nacional de Educación en Brasil, la constitución del Sistema de Educación Pública en Chile o de los Consejos de Participación en Uruguay, fueron medidas con un grado de implementación efectiva apenas parcial.

Parece existir, entonces, un tránsito que en el análisis institucional se conoce como “dependencia del rumbo” (North, 1990): los cauces establecidos en las décadas anteriores, limitaron los nuevos flujos en la etapa progresista. En algunos casos, inclusive, las normas que originaron esos legados son de rango constitucional, lo que hace aún más improbable su sustitución. En otros casos, probablemente las mejores explicaciones se relacionen con estimaciones de costos y beneficios, y con el poderío relativo de los actores involucrados. Estas continuidades se advierten especialmente en las líneas de políticas vinculadas a estructuras e instrumentos.

Las novedades, pues, son mayores en las otras dimensiones: la programática, comprendiendo la enunciación de fines, derechos y garantías derivados del enfoque de la educación como derecho; y la procedimental, plasmada en la apertura parcial del proceso decisorio de las políticas educativas a un mayor número de actores sociales.

El legado institucional de los gobiernos progresistas en el campo educativo resultó, entonces, perdurable en la legitimación de un discurso finalista sobre la educación, de difícil reversión, e innovador en las estrategias de construcción de las políticas. Sin embargo, sus limitaciones para reestructurar las variables estructurales heredadas vulneraron su capacidad transformadora, con consecuencias puestas en evidencia en el derrotero posterior, conducido ya por gobiernos de otro signo ideológico.

Referencias bibliográficas

Aristimuño, A., Landoni-Couture, P., y Vázquez, M. I. (2020). Políticas para la gestión de la educación pública obligatoria en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(44), 1-36.

Bentancur, N. (2013). Gobernanza y diseño institucional: marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 9(1), 119-143.

_____ (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 65-93.

_____ (2008a). La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008). *Revista Debates*, 2(2), 272-298.

_____ (2008b). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Udelar – Banda Oriental.

Baleriola, E., Contreras-Villalobos, T., Sánchez, F., Díaz, R., y Hormazábal, A. (2022). La participación como técnica de gobierno bajo el nuevo sistema de educación pública en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(130), 1-19.

Boersner, D. (2005). Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias. *Nueva Sociedad*, 197, 100-113.

Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S. y Alfonso, M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Internacional de la Educación.

Braslavsky, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas”. En G. Frigerio, M. Poggi y M. Giannonil (Comps.), *Políticas, instituciones y actores en educación* (pp. 29-40). Ediciones Novedades Educativas.

Castro, M. H. G. A. (2009). A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. *Meta: Avaliação*, 1(3), 271-296.

Cleary, M. R. (2006). Explaining the Left’s Resurgence. *Journal of Democracy* 17(4), 35-49.

Cornejo, R.- González, J. Y Caldichoury, J.P. (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso chileno*. FLAPE.

Donoso-Díaz, S. (2020). Los nuevos servicios locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 29, 378-398.

_____, De Souza, A. y Barbosa Gouveia, A. (2016). Desafíos políticos claves para los sistemas escolares de Brasil y Chile. *Revista Española de Educación Comparada*, 27, 73-96.

Farenzena, N. (2012). Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21 (1), 183-202.

_____, Gil J., Farías M.G. y Pinheiro R. M. (2018). Políticas de financiamento da educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990-2014). *Educ. Soc.*, 39(144), 600-617.

Falabella, A. (2021). Going left or right? A study of the policy rationale of the Chilean center-left coalition Concertación in education. *Archivos Analíticos Políticas Educativas*, 29(5), 1-28.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. *Educ. Soc.*, 32(115), 339-356.

_____, Puiggrós, A., Robertson, S., y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Internacional de la Educación - Ediciones CTERA.

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

Gluz, N., Rodrigues, C., y Oliveira, D. A. (2018). Políticas de inclusión y extensión de la obligatoriedad escolar: Alcances, deudas y desafíos en la materialización del derecho a la educación. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(155), 1-15.

Gorostiaga, J. (2007). La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15 (2), 1-23.

Krawczyk, N. (2008). O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, 38 (135), 797-815.

Lanzaro, J. (2008). La socialdemocracia criolla. *Nueva Sociedad*, 217, 40-58.

_____. (2007). La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia. *Encuentros Latinoamericanos*, 1 (1), 20-57.

Lins de Azevedo, J. (2009). Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. *RBPAE*, 25(2), 211-231.

López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. IIEP-UNESCO.

Mancebo, M. E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21, 93-118.

_____. (2002). La "larga marcha" de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas. En: M. E. Mancebo, P. Narbono y C. Ramos (Orgs.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada* (pp.139-162). Banda Oriental - ICP UdelaR.

Manera, T. y Romer, P. (2010, 28 a 30 de julio). *Continuidades y rupturas en las políticas educativas del gobierno de Néstor Kirchner*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina. <https://cdsa.academica.org/000-036/308.pdf>

- Melo, S. D. G., & Duarte, A. (2011). Politics for high school in Brazil: Perspectives for universalization. *Cad. Cedes*, 37(84), 231-251.
- Meyer, H. D., y Rowan, B. (2006). Institutional analysis and the study of education. En: H. D. Meyer y B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 1-13). State University of New York Press.
- Muscará, F. (2013). Problems and challenges of educational policies in Latin America. The Argentina viewpoint. *New Approaches in Educational Research*, 2(2), 109–116.
- Navarro, J. C. (2007). Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En: E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 433-474). Banco Mundial – Banco Interamericano de Desarrollo – Mayo Ediciones.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Oliveira, R. de F. (2009). Do FUNDEF ao FUNDEB: o processo político de formulação da Emenda Constitucional Nº 53/2006. *Jornal de Políticas Educacionais*, 5, 50–58.
- Oliveira, W. (2021). Educação e federalismo: As vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(167), 1-30.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gernika.
- Palma Irarrázaval, A. (2021). El Sistema de Admisión Escolar, sistema de asignación centralizado en Chile. *Cuadernos del CLAEH*, 40(113), 49-65.
- Panizza, F. (2005). Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America. *Political Studies*, 53(4), 716-734.
- Paramio, L. (2008). La izquierda en América Latina. *Quórum*, 22, 21-29.
- Rivas, A. y Sanchez, B. (2016). Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015). *RELIEVE*, 22(1), 1-30.
- Ruiz, G. (2009). La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. *Revista de Educación*, 348, 283-307
- Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2010). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al post-consenso de Washington en América del Sur. *Educação e Sociedade*, 32(115), 287-304.
- Silva, F. B. Da-Jaccoud, L. y Beghin, N. (2005). Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. En L. Jaccoud (Org.), *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo* (pp. 373-407). IPEA.
- Suasnábar, C. (2017). Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. *Revista Española de Educación Comparada*, 30, 112-135.
- Terigi, F. (2016). Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, 16, 5-41. Fundación Friedrich Ebert.
- Thwaites Rey, M. (2009). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América latina? *OSAL*, 27, 19-43.
- Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los 90'. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* FLACSO- Temas Grupo Editorial.
- Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)- Novumgrafiska AB.
- Torres, C. A. (2009). *Education and Neoliberal Globalization*. Routledge.

Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autònoma de Barcelona- Internacional de la Educación.

Vilas, C. M. (2005). La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. *Nueva Sociedad*, 197, 84-99.

Fecha de recepción: 11-10-2022

Fecha de aceptación: 5-12-2022

RESEÑAS DE LIBROS



Di Piero, Emilia (2022). *Escuela secundaria y desigualdad: meritocracia e igualitarismo en secundarias universitarias en La Plata*. 1ª ed. Aique Grupo Editor, Colección Política y Educación. ISBN: 978-987-06-0990-2

Por Brenda Daiana ESPÍNEIRA¹

I. Breve encuadre

La obra aquí reseñada, *Escuela secundaria y desigualdad: meritocracia e igualitarismo en secundarias universitarias en La Plata* fue producto de la tesis doctoral de Emilia Di Piero, y se constituye en una obra fundamental para repensar los modos en que se producen y legitiman las desigualdades socioeducativas en las escuelas secundarias preuniversitarias dependientes de universidades nacionales. La autora explora particularmente dos de ellas, situadas en la capital de la provincia de Buenos Aires y dependientes de la Universidad Nacional de La Plata. Dicho análisis se centró en los modos de ingreso estudiantil a dichas instituciones y cómo esas políticas de ingreso tensionan los principios de justicia e igualdad para el acceso a la enseñanza secundaria.

II. Análisis de la obra

El libro se estructura en cinco grandes partes. Primeramente se incluye una Introducción, donde la autora realiza una síntesis esquemática de lo que desarrollará a lo largo de la obra. Aquí Di Piero fundamenta además su marco metodológico, y realiza una breve historización de la ciudad de La Plata situando en dicho espacio geográfico a las escuelas exploradas.

De forma seguida, se divide el estudio en tres grandes partes subdivididas en Capítulos (incluyéndose dos capítulos por cada parte, respectivamente).

La PARTE 1 se denomina '*El nivel secundario: categorías de análisis, antecedentes y caracterización de los casos estudiados*'. En el Capítulo 1 de esta primera parte la autora expone las líneas de su marco teórico que dan base a su investigación, particularmente respecto de la desigualdad educativa en el nivel secundario. Allí realiza un recorrido histórico de la enseñanza secundaria en el país y cómo los colegios nacionales se constituyeron en formadores de las élites políticas, origen elitista que tensiona con el proceso de masificación del nivel secundario. Tal señala la autora, la expansión de dicho nivel se produjo "a costa de procesos de segmentación en circuitos de diferente prestigio social y de fragmentación en espacios educativos autocentrados" (pág. 35). Una de esas tensiones se traduce en ese origen elitista con mecanismos explícitos de selección de ingresantes y la democratización de los años ochenta que, si bien eliminó dichos exámenes por mecanismos "igualitaristas" de acceso, los mismos se constituyen en 'procesos de selección sutil o *soft*' en palabras de la autora. Para sustentar teóricamente esto, Di Piero estudia las diversas teorías de la justicia en relación con las políticas de admisión a las escuelas estudiadas. En ese sentido, la autora trabaja con una concepción de justicia distributiva para analizar "qué desigualdades pueden ser toleradas como justas según diferentes tradiciones de la filosofía política" (pág. 65). En este sentido, analiza las concepciones de justicia de Rawls, Gargarella, Elster y Cohen, Walzer y Sen y Nancy Fraser. En el Capítulo 2 de esta primera parte, la autora expone las características de las instituciones escolares investigadas a partir de la noción de 'cultura escolar' presente allí (profesores, estudiantes, familias, discursos, lenguajes, aspectos organizativos, la marcha de las clases, entre otros). Asimismo, elabora un interesante mapa del territorio nacional donde ubica las cincuenta y ocho escuelas secundarias

¹ Universidad de Buenos Aires, Argentina / bdespineira@derecho.uba.ar

dependientes de universidades argentinas hasta 2021, junto con sus años de creación y las políticas de admisión de cada una, lo que se constituye en una fuente invaluable para futuras investigaciones.

La PARTE 2 se titula *'Procesos de producción de desigualdades'*. En el Capítulo 3 de esta segunda parte la autora se pregunta si la implementación del sorteo público como política de admisión de las dos escuelas platenses investigadas consiguió efectivamente modificar la composición sociocultural del estudiantado en las mismas. Para ello, realiza un análisis comparativo de la composición sociocultural de ambas escuelas antes y después de la implementación del sorteo público como modo de ingreso. Resulta interesante el concepto del feminismo que vertebra su análisis en este sentido, el del 'techo de cristal' y cómo ciertas familias se autoexcluyen del sorteo previamente, evidenciándose las fronteras invisibles que son definitorias en la elección de las escuelas. Esto se traduce en las distintas decisiones que las familias van tomando en relación con la elección de una institución escolar y las cuales se encuentran atravesadas por múltiples variables que no son sólo socioeconómicas, sino que también, como afirma la autora, existen variables simbólicas. Como conclusión de este análisis comparativo la autora afirma que, a pesar del modo de acceso por sorteo público de estas escuelas, las mismas son portadoras de un estilo institucional que presenta afinidad electiva con los valores y visiones del mundo de familias universitarias. En el Capítulo 4 la autora se pregunta si existe un estereotipo de estudiante que las instituciones analizadas esperan ingresen. Para ello se analiza la categoría de 'estudiante autónomo' como aquel capaz de gestionar sus propios aprendizajes y comportamientos, y autorregular sus trayectorias y elecciones según aquello que la institución espera. Esta categoría, tal afirma la autora, se encuentra en íntima relación con la meritocracia presente en este grupo de escuelas: hay un modelo de estudiante que se forma y que se espera. "(...) el tipo de estudiante esperado también se relaciona con otra instancia de producción de desigualdades en tanto da lugar a aquellas forjadas ante la distancia entre el estudiante ideal y el estudiante que realmente accede" (pág. 36).

La PARTE 3 se titula *'Procesos de legitimación de desigualdades'*. En el Capítulo 5 de esta tercera y última parte Di Piero sistematiza una cantidad de entrevistas realizadas a actorxs de las escuelas investigadas que permiten dar cuenta cómo operan la producción de jerarquías que ubican a las escuelas analizadas en un lugar de elite dentro de la oferta educativa estatal. La autora da cuenta desde un enfoque relacional de las desigualdades cómo se dan ciertos procesos de autolegitimación por distanciamiento que permite a dichas escuelas distinguirse "mediante la subalternización de sus 'otros' y, trazando fronteras imaginarias, constituirse como elites" (pág. 171). Asimismo, la investigación arrojó que incluso hacia adentro mismo de las instituciones los procesos de autolegitimación por distanciamiento se solapan y superponen, produciendo jerarquizaciones al interior. Esto lo desarrolla en relación con las distintas orientaciones que tiene una de las escuelas. En el Capítulo 6, la autora analiza las distintas nociones de justicia sobre las políticas de admisión de lxs docentes de las escuelas en cuestión. Tal se afirma, dichos criterios de justicia son otro factor legitimador de desigualdades. De dichos análisis se desprende que existen varios criterios de justicia que conviven en tensión: hacia adentro de una de las escuelas los criterios varían según "culturas departamentales". Mientras que, por ejemplo, la mayoría de lxs docentes del Departamento de Letras tenía posturas que abogaban por el retorno del examen de admisión, en el caso del Departamento de Ciencias Sociales de la misma escuela, lxs docentes en su mayoría mostraban posturas a favor del sorteo. De esta manera es que afirma la autora que existen nociones de justicia "situadas", donde lo que se observa de manera constante es que, más allá del criterio formal que se tenga sobre el acceso, no es el único, sino que hay otros minoritarios que también se manifiestan, como el caso de la ideología meritocrática que sostiene que, "una vez caídas las barreras de acceso, se dará lugar a la permanencia de quienes mejor se adapten a la propuesta institucional" (pág. 240).

Por último, se incorpora un acápite con Reflexiones finales, donde se resumen las principales conclusiones a las que fue llegando en cada uno de los capítulos y presenta algunos interrogantes que deja abierto a futuras investigaciones. Por un lado, el estudio pendiente de las trayectorias de los egresados de las escuelas analizadas (las posiciones que ocupan, sus inserciones académicas y profesionales) para dar cuenta de si efectivamente constituye o no una variable central para explicar la ocupación de lugares de privilegio. A su vez, otro interrogante que se plantea es indagar en lo que la autora denomina la *caja negra del aula* con las prácticas cotidianas que coadyuvan al desgranamiento. En este sentido, se señala que el interés está puesto en el derecho a la educación, entendido como acceso, permanencia y egreso.

III. Breves reflexiones finales

La obra aquí reseñada constituye un interesante estudio que reúne no sólo una investigación exhaustiva de campo, sino un análisis teórico multidisciplinar con aportes de las ciencias de la educación, el derecho, la sociología, la filosofía política. Resulta imprescindible su consulta para profundizar acerca del derecho a la educación en nuestro país y cómo

las distintas políticas educativas pueden desde lo formal incentivar alcances que en la práctica se diluyen, generando desigualdades. Nos servimos de un fragmento de Di Piero que da cuenta de manera metafórica el alcance social de este estudio: “Las uvas no alcanzan para todos. Pero son muchos quienes las desean. Ante la escasez de un bien considerado valioso, habrá quienes sostengan: ‘Mi familia siempre comió de esas uvas, me corresponden por herencia’. Habrá otros que se justifiquen: ‘Yo colaboré más que nadie en la cosecha, merezco esas uvas’. Entretanto algunos dirán: ‘Nunca pude probarlas, soy pobre, es mi derecho saborearlas por primera vez’. Estarán los que se autoexcluyan de la disputa y se dejen llevar por sus propios ‘techos de cristal’, creyendo (...) que al fin y al cabo, de seguro ese racimo estaría amargo. Habrá, por supuesto, quienes nunca se enteren de la existencia de las uvas en disputa, pero también quienes arguyan: ‘Lo justo es que todos tengamos las mismas oportunidades, sorteémoslas y que el azar decida” (págs. 187/188).

Para cerrar, me interesa particularmente destacar el fundamento de la autora en relación a la reiterada pregunta que le realizan acerca de por qué investiga esas escuelas y no otras con problemas más urgentes. Ella afirma: “Partimos (...) de un enfoque relacional de la desigualdad, que considera que el privilegio y la privación son procesos co-constitutivos: la existencia de privilegiados es indisoluble de la existencia de quienes se encuentran privados del acceso a un bien o recurso” (pág. 54).

Fecha de recepción: 27-10-2022

Fecha de aceptación: 1-11-2022



Lanfri, Nora Zoila (Coordinadora General)(2022). Dilemas de nuevas culturas de producción del conocimiento. Los posgrados a distancia en el MERCOSUR: formatos, regulaciones y acreditación. NEIES-MERCOSUR. Pedro & João Editores.

Por Pablo Daniel GARCÍA¹

Este libro analiza desde una perspectiva política y comparada el desarrollo de los posgrados en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el marco de los dilemas de las nuevas culturas de producción de conocimiento. El proyecto de investigación del cual es fruto la publicación fue realizado por un equipo de más de 40 investigadoras e investigadores provenientes de cuatro países de la región y en particular, de cinco universidades (la Universidad Estadual de Campinas de Brasil, la Universidad Nacional de Asunción de Paraguay, la Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana de Uruguay, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Córdoba de Argentina) y fue una investigación desarrollada en el marco de la convocatoria al Proyecto Estudios Sectoriales, iniciativa del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior (NEIES) del Sector Educativo del MERCOSUR.

El problema que interpeló a esta investigación desde sus inicios fue el significativo crecimiento de la oferta de posgrados a distancia a partir de la década de los noventa y el surgimiento de nuevos proveedores y demandas de reconfiguración del nivel junto con el desarrollo de tecnologías que facilitan su expansión. Esta situación, desarrollada en los países de la región en modo simultáneo, ameritó planificar una investigación del tipo comparativo. Por ello, los objetivos que se plantearon para la investigación fueron: analizar las principales características del presente y de la historia de los posgrados a distancia en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, identificar el impacto de su desarrollo en la producción del conocimiento y su vínculo con las políticas de evaluación y regulación estatal y analizar desde una perspectiva comparada estas tendencias y aportar conocimientos para el fortalecimiento del proceso de formación de políticas en los posgrados a distancia. Por tratarse de un estudio comparado fueron cruciales para este trabajo la definición de puntos de partida nacionales, la construcción de líneas temporales sobre el desarrollo de la modalidad, el análisis de localización georreferenciada de la oferta y la construcción de una tipología de posgrados en los países indagados.

El libro se organiza a partir de una estructura que contiene, en primer lugar, los aspectos metodológicos y la descripción del proceso de trabajo en red, luego un marco teórico básico que orientó el trabajo y luego los casos nacionales escritos por cada uno de los equipos participantes para cerrar con la presentación de una serie de tendencias comparadas entre los casos analizados y un postscriptum con reflexiones sobre el impacto de la pandemia en los posgrados a distancia.

El abordaje metodológico de la investigación reflejada en la publicación supuso al menos dos estrategias relacionadas: la primera, referida al mapeo y caracterización de la educación de posgrado a distancia en cada país y, la segunda, vinculada con la caracterización de los formatos institucionales y los modelos vigentes en los posgrados a distancia, principalmente a partir de la indagación de instituciones específicas en cada uno de los cuatro países integrantes del Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En cada uno de los países estudiados el análisis del marco regulatorio de la educación de posgrado, en general, y a distancia, en particular, ocupó un lugar central. Luego para el abordaje de los casos institucionales se acordó entre el equipo de investigación interinstitucional que conformó el proyecto una serie de criterios para elegir las universidades consideradas para conformar la muestra de cada país: al menos una universidad pública y otra privada en cada país-, privilegiando instituciones pioneras en la introducción de la modalidad a distancia o que hubiesen tenido un amplio desarrollo en dicha modalidad. Además se hicieron entrevistas a informantes claves para definir la selección de casos.

¹ Universidade Nacional de Tres de Febrero- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina / pgarcia@untref.edu.ar

Las consideraciones teóricas que enmarca el estudio resultan centrales para comprender la lógica del trabajo realizado: el rol de la informática en la educación a distancia, el rol de las tecnologías para la educación virtual en posgrados, la constitución del campo de posgrado en sí mismo y el rol de la especialización en los posgrados, las tensiones entre mercantilización e inclusión vinculadas a la educación a distancia y la problemática de la transnacionalización de los posgrados son algunos de los ejes del marco teórico que se presenta. Todas estas cuestiones se desarrollan en el capítulo 1 del libro, titulado “A pós-graduação a distância no contexto da região do Mercosul: algumas considerações teóricas”.

El Capítulo 2 se titula “Educación superior virtual, transnacionalización y nuevos proveedores” y se propone analizar algunos aspectos en relación con la educación superior virtual como un fenómeno de creciente trascendencia en los últimos años que tiene alcance mundial y diversos impactos en los sistemas educativos nacionales. Además avanza con la discusión conceptual en torno a categorías tales como globalización, internacionalización, cooperación y transnacionalización.

Los siguientes cuatro capítulos se analiza la situación de los posgrados a distancia en cada uno de los países que forman parte del estudio. En cada uno de los capítulos se aborda la historia del campo del posgrado a distancia en cada país, los hitos fundamentales en la normativa regulatoria del nivel y las características de la oferta de cada país. Y luego se abordan los casos que se han elegido en cada país para abordar en profundidad: una universidad pública y una privada.

El capítulo 7 se titula “Aproximaciones comparadas en los dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados a distancia en el Mercosur” y es el capítulo en el que se despliega el análisis comparado. Aquí se evidencian tendencias, convergencias y especificidades de cada caso de estudio. El trabajo realizado por el equipo de investigación ha relevado una importante diversidad de concepciones y conceptualizaciones respecto de qué se entiende por educación a distancia en la formación de posgrado. Además, se ha evidenciado que las regulaciones en los países se inician y se promueven conforme comienza a crecer la cantidad de propuestas formativas a distancia al compás del avance de las tecnologías de la información y la comunicación que permitieron desarrollar la educación virtual. El relevamiento indica que la modalidad a distancia nace con un bajo prestigio y paulatinamente avanza hacia un mayor reconocimiento. Aparecen tensiones además con respecto al impacto genuinamente democratizador de la modalidad (dado que si bien permite acerca oferta formativa a sectores que no llega la modalidad presencial, la virtualidad demanda recursos que no son generalizables para los sectores tradicionalmente excluidos). Otro hallazgo del análisis indica que la cantidad de propuestas de formación de posgrado a distancia, si bien ha crecido notablemente, es mucho menor que la oferta presencial. En relación con la oferta, entre los países hay variaciones con respecto a la primacía del sector público o privado. Aparecen además algunas ideas con respecto a la efectividad de la modalidad a distancia en el nivel: las tasas de graduación son bajas como en la modalidad presencial. Los investigadores concluyen que, además de las tendencias identificadas, existen convergencias y divergencias entre la oferta pública y privada en cada país. Se destaca que la acción estatal, concentrada en las funciones de regulación y evaluación, logró formatear el desarrollo institucional de los posgrados a distancia tanto en la esfera pública como en la esfera privada.

Este trabajo de análisis de la génesis y el desarrollo del Posgrado a Distancia en el Mercosur a partir de sus formatos, regulaciones y formas de acreditación le permitió al grupo de investigación lecturas históricas y comparativas sobre la importancia que esta modalidad de enseñanza fue adquiriendo en cada país bajo análisis. Si bien ya resultaba sumamente interesante la lectura de esta obra, sin duda que la pandemia y el desarrollo exponencial que las modalidades a distancia han tenido durante el tiempo de excepcionalidad, realzan la relevancia estratégica de esta obra.

La investigación de este equipo (conformado por un grupo internacional, heterogéneo e interinstitucional, valores que vale la pena siempre destacar) ha logrado mostrar algunas tendencias y matices que lejos de adular a su objeto de estudio, efectivamente lo problematizan en el contexto contemporáneo.

Link a la descarga del libro: https://nemercosur.siu.edu.ar/webnucleo/publicaciones/Estudio_S_N_1933_Dilemas.pdf

Fecha de recepción: 22-12-2022

Fecha de aceptación: 23-12-2022