

## 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](mailto: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

Alejandro R. HERRERO, Universidad Nacional de Lanús (Argentina)  
Ana ANTOLÍN SOLACHE, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)  
Analía GHIO, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Analía MOTOS, Universidad Nacional Arturo Jauretche (Argentina)  
Andrea IGLESIAS, Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Andrea MOLINARI, Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Anny OCORÓ LOANGO, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Ariadna GUAGLIANONE, Universidad Abierta Interamericana (Argentina)  
Carla CECCHI, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina)  
Carolina YELICICH, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)  
Cesar TELLO, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Cristian PEREZ CENTENO, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
David Manuel MOSQUERA SCHVARTZ, Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Delfina VEIRAVÉ, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina)  
Eda ARTOLA, Universidad Nacional José C. Paz (Argentina)  
Eugenia GRANDOLI, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Gabriela GALLI, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Germán TORRES, Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)  
Hernán BRESSI, Universidad Abierta Interamericana (Argentina)  
Jaquelina NORIEGA, Universidad Nacional de San Luis (Argentina)  
Jessica Sheila MIÑO CHIAPPINO, Universidad Nacional de La Plata (Argentina)  
Julieta CLAVERIE, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Laura GUIC, Universidad Nacional de Lanús (Argentina)  
Liliana MARTIGNONI, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)  
Luis Enrique AGUILAR, Universidad Estatal de Campinas (Argentina)  
Marcela PACHECO, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)  
María Consuelo RUIZ, Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
María del Carmen PARRINO, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Marina Aida MARIANI, Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Marina LARRONDO, Universidad de San Andrés (Argentina)  
Martín AIELLO, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Martín CALDO, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Pablo GARCIA, Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
Rebeca CAMAÑO SEMPRINI, Universidad Nacional de Río Cuarto (Argentina)  
Sergio TRÍPPANO, Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Silvia NANNI, Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Silvina SANTÍN, Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)  
Sonia ARAUJO, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)  
Yanina MATURO, Universidad Nacional de Córdoba (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

- 10** EDITORIAL  
Norberto Fernández Lamarra / Pablo García / Cristian Perez Centeno

### DOSSIER TEMÁTICO

- 14** INTRODUCCIÓN AL DOSSIER. POLÍTICA EDUCATIVA Y EDUCACIÓN COMPARADA: REFLEXIONES TEÓRICAS, METODOLÓGICAS Y ANÁLISIS EMPÍRICOS. Por Manuel Giovine y Guillermo Ruiz
- 24** LOS APORTES DE LA TEORÍA FUNDAMENTADA Y DEL MÉTODO COMPARATIVO CONSTANTE AL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN PERSPECTIVA COMPARADA. Por Pablo García.
- 37** ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE ARGENTINA, BOLIVIA Y URUGUAY. Por Mabel Dávila.
- 55** LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA SOBRE POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA PARA EL NIVEL SECUNDARIO EN ARGENTINA (2018-2021). APROXIMACIONES DESDE UN ENFOQUE DE META-INVESTIGACIÓN. Por Pablo Germán Pastore y Jorge Manuel Gorostiaga.
- 68** LA MEDICIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN: LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA EDUCATIVA. Por Sebastián Januszewski.
- 80** POLÍTICAS EDUCATIVAS Y CAMBIO INSTITUCIONAL: TRANSFORMACIONES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINAS DESDE LAS REFORMAS INICIADAS EN LOS '90. Por Mónica Marquina, Silvina Santín, Wenceslao Rodríguez, Nicolás Reznik, Nahuel Lizitza, Carolina Denes y Vanina Lizzano.

- 93** EL CAMINO A LA ESCUELA: DISTANCIAS ENTRE HOGARES Y UNIDADES EDUCATIVAS EN DISTINTOS ESTRATOS SOCIALES. Por Valentina Viego y Montserrat Gayone.
- 110** LAICISMO Y EDUCACIÓN RELIGIOSA EN CÓRDOBA: SU MARCO NORMATIVO REVISADO DESDE EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS. Por Guillermo Ramón Ruiz y César Mauricio Kasprzik

## SECCIÓN GENERAL

- 122** LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO HERRAMIENTA PARA ENFRENTAR LA CONTINGENCIA SANITARIA DEL COVID-19. EL CASO DE PROGRAMAS DE POSGRADO EN UN CENTRO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. Por Bertha Yolanda Quintero Maciel, Elía Marum Espinosa y Nayeli Quevedo Huerta
- 135** EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN EN GESTIÓN ACADÉMICA PARA EL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA PEDAGÓGICA INVESTIGATIVA EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL DOCENTE. Por Carolina Salamanca Leguizamón.
- 150** DIFICULTADES EN ENTORNOS VIRTUALES: CASO ESTUDIANTES EDUCACIÓN SUPERIOR UTMACH. Por Rosana de Jesús Eras Agila, Margot Isabel Lalangui Balcázar y Marcia Fabiola Jaramillo Paredes.
- 165** LA POLÍTICA EDUCATIVA CONFESIONAL DE GENTA ENTRE 1943 Y 1946. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD LIBRE ARGENTINA. Por Hernán Bressi.
- 175** EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL DE DIRECTIVOS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS. Por Estefany Otárola Ccochachi y Álex Sánchez Huarcaya.
- 186** DISPOSITIVOS DE EVALUACIÓN DE LOS APRENDIZAJES EN EL NIVEL SECUNDARIO DESDE LA SANCIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD HASTA LA CRISIS DEL COVID-19. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Por Marisa Álvarez, Cecilia Cattarin, Alberto Iardevlevsky, Cristian Ríos y Milagros De Luca.

## CÁTEDRA UNESCO: EDUCACIÓN Y FUTURO

- 210** SEMINARIO PERMANENTE SOBRE EDUCACIÓN Y FUTURO EN AMÉRICA LATINA EN EL PROGRAMA DE POSGRADO DE POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN. Por Pablo Daniel García.



## RESEÑAS DE LIBROS

- 215** NAVARRETE CAZALES, ZAIRA (COMP.) (2022). INCLUSIÓN EN EDUCACIÓN. SOCIEDAD MEXICANA DE EDUCACIÓN COMPARADA Y PLAZA Y VALDÉZ EDITORES. Por Marisa Álvarez.

## RESEÑAS DE TESIS

- 220** CONTRIBUCIÓN DE LAS PRACTICAS SOCIALES EDUCATIVAS A LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES DOCENTES DE ESTUDIANTES DE LOS INSTITUTOS SUPERIORES DE FORMACIÓN DOCENTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Por Analía Ghio



## Editorial

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

El Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE), de la Universidad Nacional de Tres de Febrero tiene el agrado de presentar el décimo octavo número de la Revista Latinoamericana en Políticas y Administración de la Educación.

Queremos destacar que hemos trabajado para seguir consolidando la indexación de la revista. Al respecto, en enero de este año, el CAICYT (Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica /CONICET) ha renovado la pertenencia de RELAPAE al Núcleo Básico de Revistas del CONICET por el periodo 2023-2026. Esta notificación nos llena de orgullo y nos anima a seguir avanzando en mejorar nuestra indexación.

En segundo lugar, queremos recordar que en marzo de este año hemos presentado el libro “Cincuenta años de educación en Argentina”, obra dirigida por Norberto Fernández Lamarra y que fue coordinada por Lucila Arrigazzi Jallade y Marisa Álvarez, contando los con aportes de colegas del NIFEDE y de la UNTREF. La obra se centró en construir un panorama general de la evolución de la educación en el país, poniendo el foco en las principales dimensiones, continuidades y rupturas, que dan cuenta de los cambios que se han producido en el transcurso de los pasados cincuenta años y configuran el estado actual de la educación en la Argentina. Los invitamos a adquirir esta obra a través de EDUNTREF, Editorial de la UNTREF, a través del [link](#).

Este número de RELAPAE incluye un dossier titulado “Política Educativa y Educación Comparada”. El mismo surge a partir de trabajos que han sido presentados en el marco del *IV Coloquio de Investigación Educativa en Argentina*, especialmente en el Área temática “AT05” que concentró las presentaciones vinculadas al tema del dossier. Destacamos especialmente la importancia de este espacio que busca visibilizar el trabajo que miembros de la Sociedad Argentina de Investigación en Educación. El IV Coloquio ha sido un valioso espacio de encuentro para colegas que, desde los diferentes puntos de nuestro territorio nacional, investigan sobre temas vinculados con lo educativo: la didáctica, el currículum, las infancias, la historia de la educación, la política y la administración de la educación, las tecnologías de la comunicación, entre otros temas que conforman la agenda. En particular, el dossier que se incluye en este número de RELAPAE se compone por trabajos referidos al campo de la política educativa y la educación comparada.

El dossier inicia con una excelente presentación preparada por los editores invitados, Guillermo Ruiz y Manuel Giovine, en el que analizan la agenda pública contemporánea de la política educativa y de la educación comparada, con especial atención a los efectos de la globalización en dichas agendas. Luego, el dossier está compuesto por dos grupos de textos, uno vinculado especialmente a la educación comparada y otro grupo de textos referidos al análisis de políticas educativas. Por ello, el dossier se inicia con artículos centrados más específicamente en los estudios comparados en educación: el artículo de Pablo García, titulado “Los aportes de la teoría fundamentada y del método comparativo constante al estudio de las políticas educativas en perspectiva comparada”, y el de Mabel Dávila denominado “Análisis comparado de los procesos de institucionalización de la evaluación de la educación superior en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia y Uruguay”.

En segundo lugar, en el dossier se incluyen cinco artículos que retoman discusiones propias del campo de la política educativa en el contexto argentino: el artículo de Pablo Pastore y Jorge Gorostiaga, titulado “La producción académica sobre políticas de inclusión educativa para el nivel secundario en Argentina (2018-2021). Aproximaciones desde un

enfoque de metainvestigación”, el de Sebastián Januszewsky titulado “La medición del ejercicio del derecho a la educación: las estadísticas oficiales como instrumento de políticas públicas en materia educativa”, el de Mónica Marquina, Silvina Santin, Wenceslao Rodríguez, Nicolás Reznik, Nahuel Lizitza, Carolina Denes, Vanina Lizzano, titulado “Políticas educativas y cambio institucional: transformaciones en el funcionamiento de las universidades públicas argentinas desde las reformas iniciadas en los ’90”, sigue el de Valentina Viego y Montserrat Gayone, titulado “El camino a la escuela: distancias entre hogares y unidades educativas en distintos estratos sociales” y cierra el dossier el artículo de Guillermo Ramón Ruiz y César Mauricio Kasprzik titulado “Laicismo y educación religiosa en Córdoba: su marco normativo revisado desde el enfoque de los derechos humanos”.

Agradecemos el cuidadoso trabajo editorial que han realizado los editores invitados para organizar este dossier, los Dres. Guillermo Ruiz y Manuel Giovine.

A continuación, 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. Hemos incluido en esta ocasión artículos académicos referidos a investigaciones realizadas en México, Colombia, Ecuador, Perú y Argentina, logrando así una sección construida con una auténtica perspectiva latinoamericana.

En primer lugar, presentamos el artículo de Bertha Yolanda Quintero Maciel, Elia Marum Espinosa y Nayeli Quevedo Huerta, de México, titulado “La planeación estratégica como herramienta para enfrentar la contingencia sanitaria COVID-19. El caso de programas de posgrado en un Centro Universitario de la Universidad de Guadalajara”. Este artículo narra la experiencia de una institución de educación superior pública mexicana en su proceso para resolver los desafíos originados por la pandemia del COVID-19, en el ámbito académico, focalizándose en observar el uso y potencial de la planeación estratégica como herramientas para la gestión de la crisis sanitaria, en el nivel de posgrado.

El segundo artículo, de Carolina Salamanca Leguizamón, se titula “Gestión académica para el desarrollo de la práctica pedagógica investigativa en la formación profesional docente”. Este artículo analiza un programa de formación docente para el desarrollo de las competencias educativas en estudiantes en el contexto colombiano.

En tercer lugar, presentamos el artículo de Rosana de Jesús Eras Agila, Margot Isabel Lalangui Balcázar y Marcia Fabiola Jaramillo Paredes, titulado “Dificultades en Entornos Virtuales: Caso estudiantes Educación Superior UTMACH”. Este artículo se plantea como objetivo de investigación describir las dificultades identificadas en el proceso de enseñanza aprendizaje de la modalidad virtual en los estudiantes de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Técnica de Machala (UTMACH) de Ecuador.

El cuarto artículo, de Hernán Bressi, se titula “La política educativa confesional de Genta entre 1943 y 1946. El caso de la Universidad Libre Argentina” y analiza el proyecto de Jordán Bruno Genta para el desarrollo de una universidad confesional en Argentina a fines de la década del 50. Luego, en quinto lugar, presentamos el artículo de Estefany Otárola Cochachi y Alex Sánchez Huarcaya, de Perú, titulado “El aprendizaje organizacional de directivos en instituciones educativas privadas”. Este artículo analiza experiencias de aprendizaje organizacional en las instituciones educativas privadas de Lima, desde la mirada de los directivos.

Finalmente, cerrando la Sección General, presentamos el artículo de Marisa Álvarez, Cecilia Catarin, Alberto Iardevlevsky, Milagros Deluca y Cristian Ríos, titulado “Dispositivos de regulación de la educación secundaria: perspectiva de los cambios en la evaluación de los estudiantes”. Este artículo nos lleva al contexto argentino para analizar las disposiciones de la normativa e instrumentos de política a nivel nacional y en las jurisdicciones seleccionadas, relativas a la evaluación, calificación y acreditación de los aprendizajes individuales y a la promoción en el contexto de obligatoriedad del nivel secundario.

En la sección Cátedra UNESCO Educación y futuro para América Latina invitamos especialmente a participar de la primera edición del Seminario Permanente sobre Educación y Futuro en América Latina, que dictaremos en el marco del Programa de Posgrado de Políticas y Administración de la Educación. Se trata de un curso de posgrado con encuentros sincrónicos que se desarrollarán en el segundo cuatrimestre. Especialmente los invitamos a sumarse a esta propuesta de formación que tiene como objetivo brindar a los participantes una formación integral y actualizada sobre los principales temas y debates relacionados con la educación y el futuro, así como analizar e investigar las tendencias, desafíos y oportunidades en el ámbito de la educación.

En la Sección Reseñas, que incluye en esta oportunidad la reseña del libro “Inclusión en Educación”, compilado por Zaira Navarrete Cazales y editado por la Sociedad Mexicana de Educación Comparada y Plaza y Valdéz Editores en 2022.

Cerramos este número con la sección Reseñas de Tesis, donde incluimos Doctoral en Política y Gestión de la Educación Superior de Analía Ghío, titulada “*Contribución de las Prácticas Sociales Educativas a la construcción de capacidades docentes de estudiantes de los Institutos Superiores de Formación Docente de la Provincia de Buenos Aires*” que analiza la contribución de las Prácticas Sociales Educativas a la construcción de capacidades profesionales de los estudiantes de los Institutos Superiores de Formación Docente.

Esperamos publicar el próximo número de RELAPAE en el mes de diciembre de 2023. Por eso invitamos muy especialmente a todos los colegas a enviarnos sus trabajos para publicar en nuestra Revista y hacer circular este número entre colegas que puedan estar interesados en disponerlo. Hasta el 15 de septiembre 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-. Además, nos interesa especialmente difundir artículos vinculados con los estudios comparados en educación para continuar aportando académicamente a la construcción científica de este campo.

Esperando que este nuevo número de nuestra Revista RELAPAE les sea de utilidad a todas y todos nuestras/os colegas de Argentina, de América Latina y de otras regiones, tanto en lo profesional como en lo académico, nos despedimos hasta el próximo número.

# DOSSIER TEMÁTICO

## *Política Educativa y Educación Comparada*



*Introducción al dossier Política Educativa y Educación Comparada*

## **Política educativa y Educación comparada: reflexiones teóricas, metodológicas y análisis empíricos.**

**Por Manuel Giovine y Guillermo Ruiz**

En el marco del *IV Coloquio de Investigación Educativa en Argentina*, el Grupo de Trabajo AT05 de Política educativa y Educación comparada concentró su tarea en torno a diversos ejes de debate que fueron planteados con antelación al encuentro llevado a cabo el 17 de agosto de 2022. Dichos ejes fueron los siguientes:

- ¿Cuáles son las tendencias recientes en la investigación en Política Educativa y Educación Comparada? ¿Qué nuevos temas o abordajes han surgido como consecuencia de la situación de pandemia? ¿Qué limitaciones y áreas de vacancia pueden identificarse?

- ¿Con qué perspectivas teóricas y estrategias metodológicas se desarrolla la investigación sobre esta área? ¿Cómo dialogan los desarrollos teóricos y metodológicos a nivel global con la producción de conocimiento sobre la Política Educativa y la Educación Comparada a nivel nacional y local?

- ¿Dónde y quiénes producen el conocimiento en esta área? ¿Cómo inciden en las agendas de investigación otros actores y agencias supranacionales, nacionales y locales? ¿Cuáles son los aportes de las redes académicas al afianzamiento de la producción de conocimiento en esta área temática?

A partir de ello se desarrolló el debate dentro del grupo y se realizaron las presentaciones. Posteriormente se enviaron los trabajos concluidos como artículos que, luego de un proceso de evaluación por pares, pasaron formar parte de este dossier de la *Revista Latinoamericana de Política y Administración de la Educación* (RELAPAE). En esta presentación consideramos necesario realizar un estudio introductorio para poder alcanzar algunos de los propósitos del Coloquio relativos a indagar sobre cuáles son algunos de los temas de la agenda de investigación contemporánea en los campos de la política educativa y la educación comparada. Para ello, iniciamos con un encuadre conceptual, que permita discernir algunas elucidaciones en la materia, y posteriormente presentamos una reseña de los artículos que integran el monográfico.

## Política educativa y educación comparada

Las relaciones entre la política educativa y la educación comparada han sido estrechas desde sus respectivos inicios, ambas vinculadas con la conformación de los Estados nacionales modernos, los préstamos de políticas educativas (Phillips y Ochs, 2004) y la escolarización masiva de la población infantil, en el mundo occidental, a partir de las décadas de 1810 y 1820. Cronológicamente, se podría sostener que la educación comparada se comenzó a constituir primero. Ella tiene en su propia denominación un conjunto de enfoques metodológicos que la definen y que resultaba muy apropiado en aquellas décadas de conformación de los Estados nacionales, en las cuales, a partir de la competencia internacional, se instaló gradualmente la idea de que las políticas y las prácticas podrían ser tomadas prestadas o transferidas desde unos lugares a otros en pro de la modernización y el progreso de las sociedades (Acosta y Ruiz, 2016). Es decir, se instalaba la creencia que se podía aprender de políticas educativas de otros países, por medio de la implantación de ellas en los países de destino, algo que ha estado presente desde entonces y que con matices ha sido recurrente en las investigaciones pedagógicas. No obstante, surgieron y existen aún hoy múltiples debates metodológicos acerca de la rigurosidad en los estudios comparados en educación (Phillips y Ochs, 2004, Martínez García y Giovine, 2023). Una de las mayores preocupaciones que dicha concepción sobre la transferencia dejó ha sido la relación entre el conocimiento producido a través de la comparación y el campo de la política educativa.

En ambas disciplinas sobresalía el Estado como concepto central y a la vez como unidad de análisis privilegiada en sus respectivos enfoques teóricos y metodológicos. En el caso de la educación comparada el Estado-nación conformado a lo largo del siglo XIX era un punto de referencia para los estudios comparativos precisamente por las transferencias de discursos, prácticas y políticas educativas que eran objeto de circulación internacional. En cuanto a la política educativa, el rol del Estado resultaba clave para comprender las acciones normativas tendientes a la escolarización masiva de la población infantil, la regulación social desde la primera infancia, favorable a la construcción de una ciudadanía nacional que sirviera como un arco de solidaridades (O'Donnell, 1977) que a modo de paraguas cubriera a toda la población más allá de sus diferencias sociales, económicas, políticas, culturales y religiosas. Precisamente este concepto tan definitorio de ambos campos en sus inicios resulta una de las dimensiones de investigación compartidas por la educación comparada y la política educativa desde entonces, aunque abierta a desafíos intelectuales cambiantes y cada vez más exigentes en función de los contextos contemporáneos en los cuales se desarrolla la escolarización.

Actualmente los Estados-nación siguen siendo prioritarios para comprender estos dominios disciplinares y sus relaciones en cuanto a unidades de análisis y dimensiones de indagación, no obstante producto de los procesos derivados de la globalización, posterior al Consenso de Washington, el rol clásico del Estado-nación debe ser revisado. El Proceso de Bolonia, el surgimiento de acuerdos regionales, la creación de organismos internacionales, las evaluaciones estandarizadas de alcance mundial (con efectos regionales, nacionales y locales), la financiación de las políticas públicas por medio de créditos internacionales, constituyen algunos de los procesos más recientes que dan cuenta de la erosión de los clásicos límites conceptuales utilizados cuando se pensaba al Estado-nación en relación con su rol en la educación escolar. Ciertamente, nos encontramos ante una complejidad que problematiza y complejiza el análisis en múltiples escalas, que desbordan lo nacional.

## El Estado y la agenda pública

En la conformación histórica de los Estados modernos en el mundo occidental, la escolarización obligatoria de la población obtuvo centralidad en la agenda estatal. Esta refleja las cuestiones socialmente problematizadas que suscitan la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial). En este sentido, el Estado existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver, las que por lo general no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo. Por lo tanto, su fisonomía, organización y recursos se condicen con la naturaleza de esas cuestiones, su nivel de conflictividad y las modalidades que se emplean para intentar resolver dichas cuestiones (Oszlak y Gantman, 2007). Es aquí donde cobra relevancia el estudio de las políticas educativas a partir de la agenda definida desde el Estado. No obstante, resulta conveniente analizar cada caso en particular y no atribuir a priori causas universales o explicaciones deterministas al fenómeno histórico de creación de los sistemas escolares, las políticas educativas y su relación con cada Estado (González Delgado, 2013).

Según Oszlak, el análisis de la dimensión normativa del aparato estatal no incluye solamente el cuerpo de leyes, resoluciones, jurisprudencia administrativa o judicial y demás normas que constituyen el marco regulatorio del sector formal. La norma no es intrínsecamente legítima. El conjunto de normas conforma el sistema normativo del sector público siempre que éste las homologue por medio de su cumplimiento efectivo. Oszlak sostiene que la definición de una política pública supone establecer el sentido de una acción, por lo que conlleva elementos normativos y prescriptivos de los que se desprenden concepciones sobre un punto deseable futuro al cual se debería llegar a través de implementación de dicha política (Oszlak, 1992). Las políticas educativas también son objeto de luchas al interior del Estado respecto de fracciones entre los grupos dominantes y representan el producto de alianzas, estrategias y capitales diferenciales entre ellos (González Delgado, 2013). En la concreción de toda política pública intervienen diversos actores, cuyos conflictos de intereses, en cuanto a los contenidos normativos de una política, afectan el proceso entero de concreción de ésta, y si bien no todos son iguales, tampoco podemos pensar que unos pocos ejercen un poder monolítico. Por ello es dable sostener que la relación Estado-Sociedad se estructura en torno a las diversas tomas de posiciones (o políticas) de los diferentes actores sociales involucrados y afectados. El aparato estatal interiorizará nuevas tensiones al privilegiar o censurar determinados intereses sectoriales en detrimento de otros (Oszlak, 1992). De esta forma las acciones desarrolladas por las burocracias estatales deben ser entendidas no simplemente como la implementación de normas sino como el resultado de variados intentos por compatibilizar intereses diversos y conflictivos de las diferentes clientelas estatales y de los regímenes políticos que dirigen el país en cada período histórico particular.

### La política educativa

Si se introduce una perspectiva histórica para analizar la agenda estatal y la cuestión educativa se podría sostener que el liberalismo clásico (siglos XVIII y XIX) estuvo fuertemente influido por las ideas de la Ilustración por lo que desde esta postura se promovieron y defendieron los derechos naturales del hombre. Por ende, se trató de resguardar a la esfera privada de la vida humana, a la que el Estado no debía alterar ni violar sino respetar y proteger. De allí se derivó el derecho a la ciudadanía que permitía reclamar la protección de los derechos políticos, cívicos, base de las democracias representativas modernas. Consecuentemente, durante el desarrollo del Estado liberal clásico se comprendió la importancia de formar una ciudadanía instruida de manera sistemática a través de instituciones escolares reguladas y controladas por la autoridad estatal. El Estado liberal se consolidó como organización política de la sociedad y avanzó en la regulación de las diferentes dimensiones de la vida social, entre ellas, la escolarización masiva durante el siglo XIX. Bajo el pretexto de representar la voluntad general, al Estado le correspondería organizar y dirigir la totalidad del sistema y financiar la educación pública (Ruiz, 2020).

Es por ello por lo que la política educacional como la disciplina dentro de las ciencias de la educación, estuvo en sus orígenes muy vinculada con las acciones del Estado en materia de regulación normativa la escolarización. Consecuentemente, se la puede definir como la disciplina que estudia la gobernabilidad de la educación formal, es decir, cómo se orienta y dirige la práctica institucionalizada de la educación, y se ubica al Estado como actor central a partir de la definición de las políticas que afectan a los sistemas escolares y a los procesos educativos, dentro de una formación histórica en particular (Paviglianiti, 1999). Se concentra en el estudio de las tensiones, negociaciones, acuerdos y conflictos que se dan dentro del Estado en relación con la configuración e implementación de la práctica institucionalizada de la educación dentro de una formación histórica en particular. En su abordaje, la política educacional debe considerar las estrategias que llevan adelante los grupos de presión o interés, las familias, las organizaciones de la sociedad civil, los individuos y las instituciones educativas frente a las propuestas y acciones estatales en materia educativa. Se pretende así entender las demandas sociales que desde diferentes sectores se le hacen al Estado en cuanto a la educación, así como también para analizar cómo aquel responde, retoma y redefine dichas demandas en la continua negociación y tensión que atraviesa los procesos de diseño e implementación de políticas públicas.

Ello no implica descuidar el análisis de los principios culturales y sociales que inspiran o fundamentan la normativa. Al contrario, resulta sustantivo analizar las bases ideológicas que sostienen a la normativa educativa (Ruiz, 2012). El sentido político que posee la educación como proceso social y producto histórico se basa en el poder y en la ideología que orienta las conflictivas relaciones entre el Estado y las acciones educativas por éste instrumentadas en los ámbitos formales y no formales. Por ello, la política educativa debe contemplar el pensamiento político, las ideas y formas de concebir a la educación que sustentan los diferentes actores, planificadores y ejecutores de políticas educativas, teniendo en cuenta las coyunturas particulares, pero también la historia, o sea, los antecedentes sobre los que se montan las políticas propuestas. Vale aclarar que cuando aquí se consideran a las diferentes instancias del Estado, se



hace referencia tanto a los actores que participan en el diseño y ejecución de políticas educativas desde un Ministerio de Educación del Poder Ejecutivo y a los legisladores como también a los miembros del Poder Judicial. Estos últimos, a través de la jurisprudencia que establecen a través de sus fallos en materia educativa, participan también en la definición de las políticas educativas, al menos de forma *ex post facto*, y sus expediciones normativas forman parte de las unidades de análisis sostenidas desde esta perspectiva de la política educativa. Puede aseverarse pues como definición básica que la política educativa aborda el estudio de las relaciones entre los sistemas educativos (acciones educativas sistémicas) con el Estado. Es importante tener en cuenta que su campo de estudio se fue diversificando de acuerdo con la configuración del propio objeto de estudio: la realidad educativa formal. Precisamente, los últimos desarrollos del debate internacional distinguen los límites de la formalidad y extienden el objeto de análisis al conjunto del sistema educativo, diferenciándolo del sistema escolar en sentido estricto (Ball, 1998). Las investigaciones sobre política educativa abarcan una multiplicidad de ejes y objetos temáticos. Entre ellos Mainardes (2015) destaca estudios de naturaleza teórica, análisis de políticas y programas, gestión escolar y educativa, legislación educativa, financiamiento de la educación, políticas curriculares, políticas sobre el trabajo docente y cuestiones relacionadas con la demanda educativa. En los artículos de este dossier se encuentran varias de estas cuestiones en cada contribución.

### La educación comparada

La educación comparada, por su parte, también se configuró como disciplina a la luz de la conformación de los sistemas escolares masivos de escala nacional, pero a partir de una práctica que, si bien era promovida por las autoridades estatales, tenía una proyección internacional: la pedagogía del viajero, peregrino, desarrollada desde fines del siglo XVIII y principios del XIX. En su conformación confluyeron dos aspectos importantes: el carácter sistémico de los procesos de escolarización y cierta internacionalización de esos procesos y ese carácter, al menos desde fines del siglo XIX (Acosta, 2011). Desde sus orígenes es un campo que no ha logrado una definición unificada de su objeto de estudio, de su estatus epistemológico y de los métodos implicados, y ello ha dado lugar a límites en constante definición (Gorostiaga, 2017; Martínez García y Giovine, 2023).

En la actualidad, la disciplina es sumamente amplia y tiene un grado de diversificación importante y casi inabordable. Es más, Schriewer (2010) sostiene que la metodología comparada es teóricamente dependiente y por ello se suele adoptar diseños variados acordes con conceptualizaciones variantes sobre la causalidad y la explicación. En tal sentido Schriewer (2016) menciona las diferencias entre una educación comparada académica (que trata de proveer explicaciones a través de la indagación *cross-national*) de una educación comparada intervencionista (comprometida con el desarrollo de los sistemas escolares y sus reformas), o entre una ciencia de la educación comparada y un arte de gobierno de lo educativo.

En las últimas décadas, los procesos de globalización y las fuerzas globales que poseen las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales y las redes mundiales de educación han socavado los enfoques comparativos tradicionales y han llevado a cuestionar las estrategias y unidades de comparación. Más allá de los debates en torno a las posibilidades de las investigaciones comparativas en función de las características de sus unidades de análisis, se puede acordar que como disciplina dentro de las ciencias de la educación la educación comparada posee un carácter básico y otro aplicado. El primer elemento de este binomio clásico da cuenta de su finalidad interpretativa de los fenómenos educativos como objetos de estudio. El segundo supone la intención que posee la educación comparada de contribuir a la solución de los problemas educativos que se presentan en la sociedad. Las discusiones acerca de los objetos de la comparación han estado condicionadas por los diferentes criterios adoptados en la construcción de los datos necesarios para el análisis comparativo. De forma similar, según Rust, “el insight más importante que puede conceder la educación comparada en su contribución a los estudios de política educativa consiste en ayudar... a dar una perspectiva comparativa a los modelos sobre los que tiene que subyacer” (Rust, 2000:16). La educación comparada puede desarrollar un corpus teórico y a la vez auxiliar a los responsables de las políticas públicas a través de vías tales como:

- 1) el análisis de alternativas a los cursos de acción en función de la experiencia internacional
- 2) la descripción de los cursos de acción y programas ejecutados gracias a la observación y el análisis de los resultados de diferentes experiencias en distintos contextos nacionales, regionales o jurisdiccionales
- 3) la provisión de un corpus de datos descriptivos y también explicativos que faciliten la comprensión de las prácticas y procedimientos desarrollados desde un punto de vista global y no solamente local

#### 4) el auxilio teórico y empírico para el diseño y formulación de reformas educativas

Para América Latina se ha señalado una debilidad del campo y ciertas similitudes en su evolución con dirección hacia los países centrales, como son los casos de Andrés Bello en Venezuela, Domingo Faustino Sarmiento en Argentina o José Pedro Varela en Uruguay y los recientes intentos de cientificación. La producción fue escasa y se revirtió con las reformas educativas luego de la década de 1980. Una de expresiones son las sociedades de educación comparada en diversos países de la región (Acosta y Ruiz, 2016; Gorostiaga, 2017).

#### Efectos de la globalización en la política educativa y la educación comparada

Durante el siglo XX los estudios comparados han evolucionado para analizar temas tales como el complejo proceso de cruce de fronteras políticas, las políticas itinerantes y sus derivaciones, las externalizaciones y las relaciones con los contextos de referencia, aunque muchos de ellos han tendido a centrarse en el Estado-nación, en las actividades de los gobiernos, en las interacciones entre los Estados y entre los gobiernos y en una serie de actores privados y de la sociedad civil. Podría decirse que la expansión de los sistemas educativos en el nivel global se transformó en el concepto racional predominante de la escolarización. Ahora bien, este ordenamiento se realizó en torno de la figura del Estado, concepto clave para la política educativa. La emergencia de la globalización supone la formulación de nuevas preguntas que la Educación Comparada comenzó a abordar en las últimas cuatro décadas: ¿en qué medida la consideración de lo global y lo local no implica cambios en los roles de los Estados en materia educativa? ¿De qué manera los nuevos roles que asumen los Estados promueven cambios en los sistemas nacionales de educación y en qué sentidos? ¿Es posible captar la complejidad de las relaciones entre lo global, lo regional, lo nacional y lo local en la formulación y ejecución de políticas educativas?

Como se dijo previamente, los procesos de globalización y las cada vez más fuertes incidencias que poseen las organizaciones gubernamentales internacionales y/o regionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas transnacionales y las redes mundiales de educación, han socavado los enfoques comparativos clásicos. Algunos autores han señalado la emergencia de una nueva morfología social derivada de la planetarización de los procesos políticos y sociales (Vertovec, 2009). De esta manera, uno de los temas centrales de la disciplina, la transferencia, aparece también reconceptualizado. Así, más que considerar a la transferencia como un proceso lineal y unidireccional cabría pensarla como circular y en cierta forma como un proceso recíproco. Las reformas educativas avanzan y retroceden entre diferentes países y dentro de ellos, sobre todo en casos cuya organización institucional es federal, extensa y compleja (Steiner-Khamsi, 2016).

En efecto, tal como sostiene Verger (2019), la globalización ha tenido múltiples efectos sobre la política educativa ya que ha generado nuevos problemas, ha aumentado el intercambio internacional de ideas sobre reformas escolares y universitarias, ha dado lugar a la conformación de redes transnacionales de expertos, así como a transformaciones en los procesos de formulación de políticas educativas, sobre todo por la mayor injerencia de organismos internacionales (OI). Sin embargo, la influencia de las dinámicas globales en las dimensiones locales (regionales, nacionales, subnacionales) son difíciles de rastrear empíricamente y además no siempre son equivalentes ya que la educación es un proceso cultural e histórico, por lo que el contexto local puede traducir de manera diferencial esas influencias globales. Por ello, en los debates contemporáneos y en las investigaciones de las políticas educativas globales se evidencian diferentes enfoques, algunos centrados en la globalización como impulsora de los cambios en las políticas educativas locales (Anderson-Levitt, 2003; Meyer y Ramirez 2010; Robertson, Bonal y Dale, 2002); otros que se centran en los OI y actores supraestatales (gubernamentales y no gubernamentales) como usinas que determinan las orientaciones de las políticas educativas (King, 2007; Valle-López, 2015; Mundy et al, 2015). También se encuentran las investigaciones que hacen foco en los actores de las políticas educativas locales, que adoptan o toman elementos de la agenda global en esta materia (Luke, 2003; Altinyeelken, 2011; Steiner-Khamsi, 2010, 2016; Verger, Fontdevila y Zancajo, 2016). Finalmente, se ubican los estudios sobre las recontextualizaciones locales de las políticas educativas globales (Robertson y Dale, 2006; Philips et al 2003; Schriewer et al, 2004; Crossle y Watson, 2003). Los resultados de las evaluaciones internacionales, los rankings, los diagnósticos de los organismos internacionales, las asociaciones regionales, los acuerdos multilaterales y las políticas de créditos no son necesariamente vinculantes para los Estados-nación, ni determinan sus políticas públicas presentes y a futuro. No obstante, es innegable la influencia que tienen en las clases dirigentes, en el diseño de las políticas públicas —entre ellas, las educativas—, en la formulación de objetivos y en la comparación y evaluación de los resultados en y entre los diferentes sistemas escolares.

Los cambios arriba mencionados renuevan la educación comparada y su agenda de investigación a la vez que ofrecen nuevas perspectivas para pensar temas clásicos y contemporáneos vinculados con las políticas educativas. Entre estos es posible destacar los siguientes: el rol del Estado en la educación, la internacionalización de la educación (en los diferentes niveles de los sistemas escolares), las reformas educativas que acontecen en un espacio cada vez más globalizado, el derecho a la educación a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, la educación inclusiva y las migraciones, las nuevas formas de la privatización educativa, la conformación de los *cuasimercados*, las políticas de digitalización de la escolarización, las evaluaciones internacionales, entre otros.

## Presentación de las contribuciones al dossier

Este dossier está conformado por siete artículos. Cada uno de ellos retoma algunas de las discusiones presentadas anteriormente. Si bien todos ellos se ocupan de debates en torno a las políticas educativas, a sus alcances y a sus efectos, cada uno lo hace de un modo diferente. En este marco, el dossier inicia con dos textos que ponen el foco en un tema de gran relevancia en el contexto de internacionalización de la educación, la relación entre las políticas educativas y la educación comparada.

Las metodologías empleadas en las distintas investigaciones que dieron lugar a los artículos de este dossier son diversas e indagan en distintos niveles de análisis, yendo desde lo macro, pasando por el nivel institucional y deteniéndose en las experiencias vividas de los sujetos. Para ello, sus autores presentan un abanico de técnicas que van desde la reconstrucción de debates de la teoría general y sustantiva sobre las políticas educativas y la educación comparada, pasando por análisis estadísticos, documentales, encuestas, y el estudio de casos concretos. Son investigaciones que se ocupan tanto de la educación obligatoria como de las universidades nacionales, vinculan las políticas públicas con temas de gran relevancia como el cumplimiento del derecho a la educación, la evaluación o la acreditación. Estas investigaciones se ocupan del caso nacional, aunque algunas consideren también la situación de otros países representativos de América Latina.

En un primer bloque el dossier cuenta con dos artículos centrados más específicamente en los estudios comparados en educación. El de Pablo García, titulado “Los aportes de la teoría fundamentada y del método comparativo constante al estudio de las políticas educativas en perspectiva comparada”, y el de Mabel Dávila denominado “Análisis comparado de los procesos de institucionalización de la evaluación de la educación superior en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia y Uruguay”. El primero consiste en un ensayo teórico que busca problematizar críticamente el método comparativo constante como estrategia para la construcción de una teoría fundamentada en el estudio de las políticas educativas. Un método que permite recuperar la voz de los actores sociales. Este artículo significa un aporte en tanto propone un abordaje superador del método tradicional en los estudios de políticas educativas y educación comparada, predominantemente de orden macrosocial. El método propuesto por García aporta conocimiento de las percepciones, los discursos y las experiencias de los protagonistas de los procesos. En paralelo, dichos cambios en los modos de abordaje implican modificaciones urgentes en los objetos de estudio en el campo.

El segundo se ocupa del análisis empírico del proceso de evaluación de la educación superior en tres países que la autora considera paradigmáticos de América Latina: Argentina, Bolivia y Uruguay. Para ello Dávila realiza una reconstrucción histórica de estos procesos y describe el modo en que se fueron institucionalizando en cada país. La investigación documental muestra un desplazamiento del poder de la academia hacia el Estado, en términos de regulaciones que ponen en tensión la evaluación y la acreditación, evidenciando temporalidades y marcos legales muy diferentes en los tres países analizados. Consecuentemente, el artículo muestra el modo en que los Estados se han podido posicionar de un modo diferencial frente a la internacionalización y la transnacionalización de la educación superior, un contexto en el que ponen de relieve la incidencia que tienen los organismos internacionales, las grandes editoriales y el mercado en las políticas nacionales.

En un segundo bloque, este monográfico retoma discusiones más específicas de las políticas educativas en cinco artículos. Inicialmente dos de ellos se ocupan de reconstrucciones, uno acerca del estado del arte y otro sobre las bases de datos estadísticos disponibles para el estudio de las políticas educativas. Luego se presentan, tres artículos que se introducen en el debate sobre cuestiones específicas de la realidad nacional y jurisdiccional de nuestro país, vinculadas con las políticas públicas, los cambios institucionales, el acceso a la educación y la laicidad.

En el primer grupo encontramos el trabajo de Pablo Pastore y Jorge Gorostiaga, quienes realizan una indagación representativa de la producción de conocimiento sobre políticas de inclusión educativa que tienen la finalidad de garantizar la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina. Titled "La producción académica sobre políticas de inclusión educativa para el nivel secundario en Argentina (2018-2021). Aproximaciones desde un enfoque de metainvestigación", el artículo se ubica en este nivel de análisis y arroja resultados esclarecedores acerca de los diferentes abordajes teóricos y metodológicos con que se ha orientado esta temática en Argentina. Algunos de los hallazgos más relevantes se vinculan con la región de mayor producción, las universidades más implicadas en la temática, los paradigmas epistemológicos implicados y la predominancia de un tipo de metodología de estudio.

Luego se ubica el trabajo de Sebastián Januszewsky titulado "La medición del ejercicio del derecho a la educación: las estadísticas oficiales como instrumento de políticas públicas en materia educativa". Allí el autor se propone realizar un relevamiento de la información estadística disponible sobre el sistema educativo y la evaluación de los aprendizajes a nivel nacional con el objeto de medir y evaluar el derecho a la educación. Particularmente va a mostrar la potencialidad y las limitaciones de dichas fuentes de datos para evaluar las políticas públicas que, hace ya tres décadas, buscan mejorar la equidad y la igualdad educativa. En relación con las limitaciones, el autor pondrá de relieve el alcance de los estudios, la agregación de la información disponible, la expansión de los sistemas educativos, entre otros elementos que deben revisarse a la luz de comprender acabadamente cómo se actualiza el derecho a la educación y los principios de igualdad y equidad.

En el segundo grupo de artículos del dossier inicia con la investigación de Mónica Marquina, Silvina Santin, Wenceslao Rodríguez, Nicolás Reznik, Nahuel Lizitza, Carolina Denes, Vanina Lizzano, titulada "Políticas educativas y cambio institucional: transformaciones en el funcionamiento de las universidades públicas argentinas desde las reformas iniciadas en los '90". Se trata de una investigación rigurosa y detallada sobre las transformaciones de las instituciones universitarias a partir de las políticas públicas implementadas en la década de 1990, con especial atención a la Ley de Educación Superior. La investigación abarca un período que se inicia con las reformas universitarias de fines del siglo XX y llega hasta nuestros días y en particular muestra elementos de la nueva gestión pública, la reorganización organizacional y funcional de las universidades y los nuevos cargos técnicos y políticos. Para la realización de este estudio sus autores se valen de un extenso análisis documental y de los resultados de un análisis de asociación entre variables dependientes-independientes realizado a partir de datos de una encuesta en línea realizada a responsables de las nuevas áreas creadas en este marco.

A continuación, el texto de Valentina Viego y Montserrat Gayone se ocupa de una cuestión fundamental para garantizar el derecho a la educación, el acceso efectivo a las instituciones educativas. En el artículo titulado "Investigando junto a las organizaciones sociales y las familias de los barrios del sector noroeste-norte de Bahía Blanca. Buenos Aires, Argentina" las autoras analizan las condiciones de acceso a la educación obligatoria de las familias en un conjunto de barrios de Bahía Blanca, realizando un análisis en función de su ubicación en el espacio urbano, la distancia a los centros educativos y las condiciones socioeconómicas de las familias. Para ello toman como base de datos una encuesta probabilística a hogares a partir de un diseño muestral bi-etápico. El análisis de datos se realiza de modo bivariado y multivariado y se procede a la posterior georreferenciación de los resultados. Los hallazgos son contundentes en relación con el ejercicio efectivo del derecho a la educación en las familias de menores recursos. Conforme los resultados el artículo finaliza con una serie de recomendaciones de política pública.

Cierra el dossier el artículo de Guillermo Ramón Ruiz y Mauricio Kasprzik titulado "Laicismo y educación religiosa en Córdoba: su marco normativo revisado desde el enfoque de los derechos humanos". Aquí los autores hacen un abordaje desde lo internacional a lo local de la relación entre laicismo, enseñanza religiosa y Estado en el marco de los derechos humanos, para detenerse específicamente en la situación de la provincia de Córdoba. Los autores van a mostrar que existe cierta ambigüedad en la legislación nacional, no así en la internacional, respecto de la enseñanza religiosa en las escuelas; que en el caso de Córdoba toma una configuración específica, lo cual da lugar a una expresión puntual del debate sobre la libertad de conciencia. Esto introduce plenamente en el debate el lugar que debe tener la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, y la necesidad de una mayor regulación a nivel nacional. Los autores son enfáticos en que "el Estado debe garantizar la libertad de conciencia y de cultor a través de su no intervención", situación que sostiene las potenciales controversias entre la no prohibición y la imposición.

Este monográfico tiene la potencialidad de abordar la educación comparada y las políticas educativas en diversas dimensiones de sus complejidades respectivas, desde diferentes perspectivas que abarcan los estudios de meta investigación y los actuales debates teóricos e históricos. Toman en cuenta las reformas institucionales y el nivel meso y se focalizan también en las realidades concretas de la educación obligatoria de las provincias, los alcances y

limitaciones de las políticas educativas para garantizar el derecho a la educación. También ponen en evidencia tanto los problemas de investigación que son priorizados en estas áreas como las ausencias temáticas en la agenda de investigación en estos campos. En relación con esto último, podríamos destacar que prevalece una mirada sobre lo local, lo cual llama la atención, sobre todo de cara a los procesos cada vez más intensos de internacionalización de las políticas educativas. Nos sentimos afortunados de coordinar este dossier que cuenta con publicaciones de investigadoras e investigadores de gran prestigio en el marco de una revista que se ha mostrado tan seria como generosa para que esta publicación salga a la luz. Además, queremos agradecer especialmente a la Sociedad Argentina de Investigación en Educación por habernos encomendado tan honorable tarea.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, F. (2011). La educación comparada en América Latina: Estado de situación y prospectiva. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2, 73-83. <http://www.saece.org.ar/relec/revistas/2/art8.pdf>
- Acosta, F. y Ruiz, G. R. (2016). Estudio introductorio: Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización. En G. R. Ruiz y F. Acosta (Eds.), *Repensado la educación comparada. Lecturas desde Iberoamérica* (pp. 15-26). Octaedro.
- Altinyeelken, H. K. (2011). Student Centred Pedagogy in Turkey: Conceptualisations, Interpretation and *Practices*. *Journal of Education Policy*, 26(2), 137-160 DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2010.504886>
- Anderson-Levitt, K. M. (2003). *Local Meanings, Global Schooling: Anthropology and World Culture Theory*. Palgrave Macmillan.
- Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34(2), 119-130.
- Crossle, M. y Watson, K. (2003). *Comparative and International Research in Education: Globalisation, Context and Difference*. Routledge Falmer
- González Delgado, M. (2013). Teoría social realista y la construcción del sistema educativo estatal en España: algunas propuestas para el análisis del cambio educativo. *Revista mexicana de investigación educativa*, 18(59), 1213-1239.
- Gorostiaga, J. M. (2017). Perspectivismo y Cartografía Social: aportes a la educación comparada. *Educação & Realidade*, 42, 877-898.
- King, K. (2007). Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education. *Comparative Education*, 43(3), 377-391, DOI: <https://doi.org/10.1080/03050060701556331>
- Luke, A. (2003). After the Marketplace: Evidence, Social Science and Educational Research. *The Australian Educational Researcher*, 30(2), 89-109 DOI: <https://doi.org/10.1007/bf03216792>
- Mainardes, J. (2015). Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. En C. Tello (Comp.), *Los objetos de estudio en política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico*, 25-42. Autores de argentina.
- Martínez García, J. S. y Giovine, M. (2023) Sociología de la educación comparada desde la perspectiva de Pierre Bourdieu. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, s/d.
- Meyer, J. y Ramirez, F. (2010). *La educación en la sociedad mundial. Teoría institucional y agenda de investigación de los sistemas educativos contemporáneos*. Octaedro.
- Mundy, K. y Verger, A. (2015). The World Bank and the Global Governance of Education in a Changing World Order. *International Journal of Educational Development*, 40, 9-18 DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.11.021>

- Nóvoa, A. y Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative Research in Education: A Mode of Governance or a Historical Journey? *Comparative Education*, 39(1), 423-438.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. CEDES – CLACSO.
- Oszlak, O. (1992). *Diagnóstico estratégico para la reforma del Estado en América Latina: orientaciones, metodologías e instrumentos*. Mimeo.
- Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Iberoamericana. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII (1), 79-110.
- Paviglianiti, N. (1999). Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional. En *Fichas de Cátedra: Temas de Política Educacional*. OPFyL–UBA.
- Philips, D. y Ochs, K. (2003). Processes of Policy Borrowing in Education: Some Explanatory and Analytical Devices. *Comparative Education*, 39(4), 451-461. <https://doi.org/10.1080/0305006032000162020>
- Phillips, D., y Ochs, K. (2004). Researching policy borrowing: Some methodological challenges in comparative education. *British Educational Research Journal*, 30(6), 773-784.
- Robertson, S. y Dale, R. (2006). Changing Geographies of Power in Education: The Politics of Rescaling and its Contradictions. En D. Kassem, E. Mufti y J. Robinson (Eds.), *Education Studies: Issues and Critical Perspectives* (pp. 221-233). Open University Press.
- Robertson, S., Bonal, X. y Dale, R. (2002). GATS and the Education Services Industry: The Politics of Scale and Global Reterritorialisation. *Comparative Education Review*, 46(4), 472-496 DOI: <https://doi.org/10.2307/3542181>
- Ruiz, G. R. (2020). El derecho a la educación y su desarrollo conceptual desde una perspectiva histórica. *Cadernos de História da Educação*, 19(2), 544-560. <https://doi.org/10.14393/che-v19n2-2020-9>
- Ruiz, G. R. (2012). *Educación, Política y Estado. Definiciones y propuestas jurídico – normativa de la Política Educacional*. LAP LAMBERT Academic Publishing.
- Rust, V. (2002). The Meaning of the Term Comparative in Comparative Education. *World Studies in Education*, 3(1 y 2), 53 – 68.
- Rust, V. (2000). Education Policy Studies in Comparative Education. En D. Phillips, R. Alexander y M. Orborn (Eds.), *Learning from Comparing. New Directions in Comparative Education Research* (pp. 13 – 20). Simposium Books.
- Schriewer, J. (2016). Prefacio. Reencuentro con Proteo. En G. R. Ruiz & F. Acosta (Eds). *Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica* (pp. 11-14). Octaedro.
- Schriewer, J. (2014). Neither Orthodoxy nor Randomness: Differing Logics of Conducting Comparative and International Studies in Education. *Comparative Education*, 50(1), 84-101.
- Schriewer, J. (2010) Comparación y explicación entre causalidad y complejidad. En: J. Schriewer y H. Kaelble (comp.), *La comparación en las ciencias sociales e históricas* (pp. 17-62). Octaedro.
- Schriewer, J. y Martínez, C. (2004). Constructions of Internationality in Education. En G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending* (pp. 29-53). Teachers' College Press.
- Steiner-Khamsi, G. (2010). The Politics and Economics of Comparison. *Comparative Education Review*, 54(3), 323-342.
- Steiner-Khamsi, G. (2016). La transferencia de políticas como herramienta para comprender la lógica de los sistemas educativos. En G. R. Ruiz y F. Acosta (Eds.), *Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica* (pp. 55-74). Octaedro.

Valle-López, J. (2015). Las políticas educativas en tiempos de globalización: la educación supranacional. *Bordón*, 67(1), 11-21.10.13042/Bordon.2015.67101

Verger, A. (2019). A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave. *Práxis Educativa*, 14(1) <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>

Verger, A., Fontdevila, C. y Zancajo, A. (2016). *The Privatization of Education: A Political Economy of Global Education Reform*. Teachers College Press.

Vertovec, S. (2009). *Transnationalism*. London: Routledge.



# Los aportes de la teoría fundamentada y del método comparativo constante al estudio de las políticas educativas en perspectiva comparada

The contributions of the grounded theory and the Constant Comparative Method to the study of educational policies in a comparative perspective

GARCÍA, Pablo<sup>1</sup>

García, P. (2023). Los aportes de la teoría fundamentada y del método comparativo constante al estudio de las políticas educativas en perspectiva comparada. *RELAPAE*, (18), pp. 24-36.

## Resumen

Este trabajo se enmarca en los diálogos y discusiones sobre los modos posibles de abordaje para el estudio de las políticas educativas, en particular a partir del uso del “Método Comparativo Constante” (MCC) como estrategia para la construcción de teoría fundamentada. A lo largo de los últimos años este modo de abordaje ha ganado adeptos y espacios en la investigación educativa en tanto permite el análisis de las políticas públicas tal como son desplegadas en los territorios y reescritas/apropiadas o discutidas por los propios actores sociales. El trabajo que se presenta analiza también las principales características del MCC en tanto estrategia metodológica y recupera discusiones sobre sus potencialidades y limitaciones. Se trata de un ensayo que discute críticamente el MCC y analiza su aporte a los estudios de política educativa y educación comparada. Como parte de las conclusiones se afirma que el uso de la construcción de teoría de base (y en particular del MCC) permite a los investigadores acercarse a la voz de los actores sociales y ponerla en primer plano para la construcción de nuevas categorizaciones. Frente a formatos tradicionales de investigación comparada en el ámbito de la política educativa, que suelen estar basados en una mirada lejana a los territorios, basada en lo macro, lo formal, las estructuras y procesos generales y con distancia de lo que acontece en las instituciones, el uso de la teoría de base (y del MCC) permite valorizar la mirada y las ideas de los protagonistas, que “concretan” a las políticas en contextos particulares.

**Palabras Clave:** Teoría Fundamentada, Método Comparativo Constante, Política Educativa, Educación Comparada

## Abstract

This article is part of the dialogues and discussions about the possible ways of approaching the study of educational policies, particularly from the use of the "Constant Comparative Method" (MCC) as a strategy for the construction of grounded theory. Over the last few years, this method of approach has gained supporters and spaces in educational research as it allows the analysis of public policies as they are deployed in the territories and rewritten/appropriated or discussed by the social actors themselves. The work that is presented also analyzes the main characteristics of the MCC as a methodological strategy and recovers discussions about its potentialities and limitations. This is an essay that critically discusses the MCC and analyzes its contribution to studies of educational policy and comparative education. As part of the conclusions, it is stated that the use of the construction of basic theory (and of the MCC) allows researchers to approach the voice of social actors and put it in the foreground for the construction of new categorizations. Faced with traditional comparative research formats in the field of educational policy, which are usually based on a distant view of the territories, based on the macro, the formal, the general structures and processes and at a distance from what happens in the institutions, the use of the basic theory (and of the MCC) allows to value the perspective and ideas of the protagonists, who “concreteize” the policies in particular contexts.

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina/ [pgarcia@untref.edu.ar](mailto:pgarcia@untref.edu.ar) / <https://orcid.org/0000-0002-8572-7684>



**Keywords:** Grounded Theory, Constant Comparative Method, Educational Policy, Comparative Education

## Introducción

La teoría fundamentada a lo largo de los últimos años ha ganado adeptos y espacios en la investigación educativa (San Martín Cantero, 2014). El propósito de construir “Teoría Fundamentada” es descubrir y desarrollar la teoría que se desprende del contexto investigado, y no someter el trabajo de investigación a un razonamiento deductivo apoyado en un marco teórico previo (Charmaz, 2007). La construcción de teoría fundamentada a partir de la voz de los actores del campo social resulta una herramienta de mucho interés para el campo de la política educativa y en particular para los estudios comparados en Educación. El uso del enfoque comparado no es novedad para el estudio de las políticas educativas. Ahora bien, quizás, uno de los aportes del uso del Método Comparativo Constante para el estudio de las políticas educativas es que permite su análisis en acción (Bulcourn y Cardozo, 2008). Por otra parte, este modo de trabajo resulta interesante en tiempos de cambio en lo que respecta a la “Educación Comparada” en tanto disciplina.

Tal como destaca Crossley (2001) desde los años '80 y '90 se aprecian vientos de cambio en el modo de trabajo de quienes se enmarcan en la Educación Comparada. La revisión disciplinar surge de los desafíos que provienen de pensar las nuevas formas de la organización socioeconómica mundial y superar la mirada tradicional dirigida a los “Estados Nacionales” como posibles objetos de estudio comparativo. García Garrido (1997) y Novoa (2001), en el mismo sentido, destacan la presencia de un nuevo desafío para los estudios comparados en tiempos de globalización. Señalan que el espacio social que hoy en día interesa a la Educación Comparada ya no es simplemente el Estado Nación sino que se abre a las relaciones económicas, políticas, profesionales, espacios sociales más amplios (zonas en una región) o más reducidos (grupos específicos dentro de una población). Así, la voz de los propios actores sociales cobra mayor relevancia en los estudios comparados frente al tradicional (y no menos legítimo y valioso) uso de series estadísticas y legislaciones. Novoa (2001) planteaba a comienzos de este milenio una reconfiguración del campo de la Educación Comparada. Proponía entonces una serie de pasajes: del sistema educativo a las escuelas (currículum, aulas), de las estructuras a los actores (experiencia escolar), de las ideas a los discursos (construcción de discursos expertos que definen las subjetividades, las identidades colectivas y los saberes), de los hechos (de los sistemas educativos) a las políticas (los sistemas de ideas que construyen las políticas). Y proponía por ese entonces además una Educación Comparada que se sustente sobre el enfoque sociohistórico y sea crítica y teórica, inmersa en las realidades cotidianas superando la mera descripción. Este artículo se enmarca en estos cambios de la disciplina que comienzan a proliferar en Latinoamérica. Acosta (2010) alude al desarrollo reciente de la disciplina en Latinoamérica basado en un fuerte peso de la contextualización – estudios que atienden a la situación de los sistemas educativos en la región- y basados en un creciente interés por la comparación como forma de comprender y orientar lo escolar y lo educativo. Por ello, este texto -en la modalidad de ensayo- busca dar cuenta de los aportes que la generación de teoría fundamentada puede hacer al campo de los estudios comparados en educación, en particular al estudio de las políticas educativas.

En este escrito se concibe al campo académico en el sentido “bourdieuano” -es decir como un espacio social de acción y de influencia en el que confluyen relaciones sociales determinadas que 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 (Perez Centeno y Fernández Lamarra, 2022). En este sentido resulta interesante analizar cómo se generalizan determinados modos de hacer investigación y por lo tanto de construir teoría en un determinado campo porque dan cuenta de cómo -en acto- el campo se configura.

Este texto, como se mencionaba en párrafos atrás, está escrito en la modalidad de ensayo y pretende esbozar algunas ideas sobre las implicancias del uso de la teoría fundamentada en los estudios comparados en educación. Se recuperan estudios metodológicos, discusiones teóricas y reflexiones sobre tendencias contemporáneas para pensar el objeto de estudio. Por ello, el escrito se encuentra organizado en torno a los siguientes ejes: las tendencias contemporáneas en la construcción de conocimiento científico en los estudios comparados en educación, la revalorización de la voz de los actores locales para el estudio de políticas educativas, algunas especificidades del origen de la “Teoría fundamentada” como forma de construir conocimiento científico, el Método Comparativo Constante como un modo específico de concreción de la Teoría Fundamentada y para cerrar, algunas ideas sobre los aportes de la Teoría Fundamentada al estudio de las políticas educativas en perspectiva comparada.

## *Tendencias contemporáneas en la educación comparada*

La Educación Comparada cuenta con una larga tradición que se remonta a principios del siglo XIX y se inicia con viajeros que iban en búsqueda de experiencias educativas para “transferir” a sus lugares de origen y llega hasta los grandes congresos y revistas académicas especializadas que circulan en la actualidad (Acosta, 2011). A la vez, en tanto disciplina del conocimiento, la educación comparada se ha difundido hacia todas las latitudes del mundo contemporáneo aunque el ritmo y de manera diferente entre las diferentes regiones (Acosta y Ruiz, 2017). En América Latina en particular no ha desarrollado una tradición continua y robusta de la educación comparada como disciplina académica sino que oscila entre diferentes formas de circulación al momento de analizar lo educativo (Acosta y Ruiz, 2017).

Una de las particularidades de la educación comparada es que nació en una época en que los Estados Nación eran los actores principales de las políticas y prácticas educativas y esto tuvo una fuerte implicancia en los debates sobre la posibilidad de transferencia entre diferentes contextos. Más recientemente, hacia finales de los años 70 comenzaron a apreciarse algunos campos en la configuración del campo de la Educación Comparada. Diversos aportes desde la sociología y la historia contribuyeron a enriquecer los enfoques para analizar los sistemas educativos priorizando el rol de los agentes locales, los contextos sociohistóricos y culturales y las luchas sociales (Archer, 1979). Esta revisión del campo se extendió hasta la década del noventa donde aparecen nuevos actores en el campo comparado: los organismos internacionales. La consolidación de la globalización, en aquel entonces, constituyó un momento de quiebre en el desarrollo conceptual de la disciplina (Acosta y Ruiz, 2017). Los organismos internacionales revitalizaron el uso de estudios comparados en educación, generando nuevas formas de circulación de estudios comparados y nuevos usos de la comparación para la construcción de políticas educativas en particular. La comparación de los sistemas, de su expansión y cobertura comenzó a completarse con la comparación de los resultados en las pruebas educativas a escala regional o global y la construcción de indicadores de desarrollo aplicables con alto grado de generalización. Esto dio un impulso notorio a los estudios de corte cuantitativo, basados especialmente en fuentes estadísticas y también a la búsqueda y divulgación de ejemplos de experiencias exitosas (o buenas prácticas / lecciones aprendidas) en la región (Acosta y Ruiz, 2017). En este tiempo, las prácticas de educación comparada en la región fueron concentradas por 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- (Pérez Centeno y Lamarra, 2022).

A comienzos de este milenio, Novoa (2001) plantea una renovación del campo de la educación comparada a partir de la consideración de los trabajos de Robert Arnove, Carlos Alberto Torres, Robin Alexander, David Phillips, Jürgen Schriewer, Francisco Ramírez y Thomas Popkewitz, entre otros, que -como se mencionaba algunos párrafos atrás- suponía una serie de pasajes. Por aquel entonces plantea una nueva Educación Comparada que exceda en sus estudios al marco del estado nación, que atienda a las prácticas discursivas de diferentes actores, se sustente en enfoques sociohistóricos y del sistema mundial, sea crítica y teórica y se valga no solo de miradas cuantitativas sino también cualitativas. Siguiendo a Acosta (2011), estas ideas -y la de otros académicos que realizaron sus aportes en aquellos años- dan cuenta de una nueva versión de la educación comparada ya no tan preocupada por la transferencia de prácticas entre contextos sino ocupada por la construcción de nuevas conceptualizaciones teóricas, que atiendan a la diversidad de contexto sociohistóricos y que más que explicarlas interpreten los fenómenos educativos.

En estos debates se enmarcan también las discusiones metodológicas de la educación comparada. Así, la pluralidad de enfoques o paradigmas teórico-metodológicos puede remontarse al siglo XIX a través de los trabajos de algunos pioneros de los estudios comparados en los que se contraponen la visión positivista de búsqueda de leyes universales con un enfoque que enfatiza el carácter ideográfico del estudio de los sistemas educativos (Manzon, 2011). En ese contexto, se consolida una cierta ortodoxia de la educación comparada en base a la idea de un método científico de tipo positivista y con predominio de métodos cuantitativos (Novoa, 1998) y siguiendo mayoritariamente la teoría de la modernización que prescribía para los países subdesarrollados el modelo capitalista de la época. Ya en los años setenta la discusión teórica y metodológica dentro del campo de la educación comparada había comenzado a complejizarse con la aparición de planteos neo-marxistas e interpretativistas, a los que se sumarían más tarde los enfoques post-estructuralistas y post-modernistas (Gorostiaga, 2017). La discusión a partir de los años noventa va a reflejar un momento post-paradigmático, de creciente heterogeneidad teórica-metodológica (Martínez-Usarralde, 2006).

Siguiendo a Egido y Martínez-Usarralde (2019) en el campo contemporáneo de la Educación Comparada es posible identificar la convivencia de diversas miradas metodológicas con matices y tensiones entre sí. El neopositivismo, el posmodernismo el enfoque de los sistemas educativos mundiales, la etnografía crítica y la cartografía social son solo algunos de ellos aunque el enfoque sociohistórico juega un rol central con los aportes de Archer, García Garrido, Shriewer, Novoa, Vega, Lázaro-Herrero, entre otros. (Egido y Martínez Usarralde, 2019). En este último enfoque, el rol de la comprensión histórica de los procesos educativos y de los factores contextuales, así como la voz de los actores sociales se convierten en componentes centrales del análisis en perspectiva comparada.

### ***El ciclo de las políticas y el rol de la voz de los actores en el estudio de políticas educativas***

Del mismo modo que en el campo de la educación comparada se producen debates teóricos y metodológicos que derivan en nuevas formas de aproximación a su objeto de estudio, específicamente en el campo estudio de las políticas educativas también se producen similares debates y reconfiguraciones metodológicas. En los párrafos que siguen se aborda sintéticamente tensiones y debates en el campo de la política educativa.

De manera muy sucinta, siguiendo a Rovelli (2018), pueden identificarse en el mundo contemporáneo tres grandes enfoques que dominan el campo de los estudios de políticas públicas: el racionalismo (que siguiendo la tradición weberiana analiza la toma racional de decisiones en el campo educativo), el cognitvismo (que revaloriza el rol de los actores y el contexto en la toma de decisiones) y el neoinstitucionalismo (que redescubre el rol de las instituciones para la puesta en marcha de las políticas educativas y de la acción humana como pilar de su funcionamiento). En la Argentina en particular, de acuerdo con los estudios de Suasnabar y Palamidessi (2007) el campo de estudio de la política educativa se reconocen cuatro grandes tradiciones a lo largo de la historia reciente. La primera de ellas tuvo su foco en el análisis de la normativa legal regulatoria de la política. En los años de 60, con el auge del desarrollismo se vincula al estudio de la política educativa con el planeamiento educativo y se impulsa con el “giro cuantitativo” a partir de la demanda de estudios basados en análisis de los costos-beneficios de las políticas en distintos sistemas de financiamiento. A comienzos de la década de 1970, llega un momento de revisión con la aparición de trabajos de la sociología crítica y nuevos enfoques que consideran a los sistemas educativos en sus contextos históricos, inmersos en conflictos y con espacios de acción para la transformación. Durante los años de gobiernos militares consolidan tendencias burocratizantes en la administración y gestión del sistema en paralelo al deterioro de su función pedagógica y al desfinanciamiento. Con la vuelta a la democracia se produce una renovación de la discusión teórica y la proliferación de conocimiento toma un carácter más disperso y heterogéneo de la mano de la producción de organismos internacionales, agencias y grupos académicos. Más recientemente, Cardini (2018) analiza el avance en el rol del Estado a través del Ministerio de Educación como agente institucional de influencia en el proceso de producción de conocimiento en educación en particular, a partir de la fijación de normas para la producción y circulación del conocimiento del campo. A la vez en las últimas décadas aparecen nuevos enfoques vinculados con el proceso de las políticas, la formación de agendas, la implementación de políticas, el modelo por etapas, las transferencias de políticas, las ventanas de oportunidades, etc. (Rovelli, 2018). Un estudio desarrollado por Murillo y Martínez Garrido (2019) analizan todos los artículos publicados durante los años 2014, 2015 y 2016 en revistas de investigación educativa editadas en algún país de América Latina ha mostrado que las investigaciones educativas desarrolladas en la Región utilizan bien métodos de enfoque cuantitativo o cualitativo, sin que haya preponderancia de una sobre otra, con una escasa presencia de estudios de la Investigación-Acción e incluso de estudios mixtos.

Si bien las investigaciones dedicadas al estudio de políticas educativas han sido producidas desde variadas perspectivas epistemológicas y teóricas (Tello y Mainardes, 2012), en particular, en el contexto nacional para el estudio de las políticas educativas han tenido mucha relevancia las ideas de Stephen Ball (Ball 2006, 2012, 2015). Los estudios de Stephen Ball se han centrado fundamentalmente en el intento por abordar dos grandes temas: uno es se refiere a la cuestión de la conceptualización de las políticas educativas y el otro se basa en la pregunta acerca de cómo pueden investigarse las políticas educativas, sus trayectorias y efectos (Beech y Meo, 2016). Así construye junto con Bowe el concepto de “ciclo de las políticas” -“*policy cycle*”- que le permitió abordar el tema reconociendo la naturaleza compleja, conflictiva y multisituada del proceso de producción y puesta en acto de las políticas educativas (Beech y Meo, 2016). El “ciclo de las políticas” permitió a Ball y Bowe visibilizar las diferentes “arenas” o campos en las cuales se definen y ponen en acto las políticas y sus relaciones y especificidades, que fueron denominadas el “contexto de influencia”, “contexto de producción de los textos de las políticas”, “contexto de la práctica”, “contexto de los efectos” y “contexto de las estrategias políticas” (Ball y Bowe, 1992). Estos conceptos exigen prestar atención a las “trayectorias” o ciclos de vida de las políticas, así como a sus efectos generales y específicos. Se trata de un abordaje teórico-metodológico que intenta por un lado superar las visiones lineales y simplistas de la “implementación”, en las cuales

se analizan las políticas como una producción acabada del estado que las escuelas implementan o no, y por otro, enfatiza la complejidad de intereses e influencias en juego al momento de definir las políticas educativas (Beech y Meo, 2016). El estudio del ciclo de implementación de la política (educativa, en particular en este caso) busca dar cuenta de la complejidad de la acción colectiva a fin de comprender el complejo proceso de toma de decisiones (los diversos posicionamientos, perspectivas e intereses de los actores involucrados en este proceso desde los distintos niveles de toma de decisión involucrados, las distintas dimensiones de la vida comunitaria y también las interacciones no sólo entre ellos sino también al interior de cada una de estas esferas (Rovelli, 2018).

A la vez, resulta importante destacar que el enfoque del Ciclo de la Política permite trabajar en simultáneo en el movimiento de lo macro (de circulación del discurso y elaboración del texto político) a lo micro (de la puesta en acto), identificando los diferentes discursos y textos que han guiado la elaboración de la política de acuerdo con su desenvolvimiento como así también de los efectos/resultados en el nivel de las instituciones y de los sujetos (Maturó, 2019). Investigar desde esta perspectiva tiene implicaciones metodológicas dado que requiere de estrategias de trabajo de campo que puedan captar intereses y racionalidad de actores diversos (Fontaine, 2015). En este mismo sentido, el trabajo analítico con la voz de los propios actores cobra relevancia. Siguiendo a Acuña y Leiras (2005) desde este marco es posible plantear la existencia de dos dimensiones claves para el análisis de las políticas educativas: los actores y las instituciones. En relación con los primeros, el trabajo de investigación supone indagar intereses, recursos e ideas, capacidades de organización y acciones, entre otras cuestiones, para entender su influencia en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas, por lo cual, llegar a escuchar (y analizar) sus voces, se vuelve estratégico. En el caso de las instituciones, es posible definir las como un conjunto de normas y reglas que estructuran los incentivos que inciden en el accionar de los actores (Acuña y Leiras, 2005). Abordar las instituciones supone abordar un complejo entramado de relaciones de poder, tanto hacia su interior como con el ambiente, que se manifiesta en la disputa por valores, normas y prácticas. Allí también las voces de los múltiples actores participantes resultan fundamentales y por lo tanto el acceso a estas voces se convierte en un componente estratégico para la investigación en políticas educativas.

Pensar una investigación construida a partir de la voz y la mirada de los propios actores sin lugar a duda supone especificidades para el trabajo del investigador distintas a aquellos trabajos construidos a partir de miradas macro, uso de datos estadísticos y otras fuentes secundarias. Es por ello por lo que estos nuevos intereses epistemológicos se corresponden también con nuevas formas de hacer investigación.

### ***Sobre la lógica cualitativa y la teoría fundamentada***

El estudio de las políticas educativas desde las perspectivas teóricas explicitadas en los párrafos anteriores ha privilegiado la lógica cualitativa como orientadora de los procesos de investigación. La categoría de lógica de investigación hace referencia a las concepciones básicas sobre el hecho social que subyacen a los diferentes modos de operar en la construcción del objeto de investigación, es decir, en el proceso de conformación entre un corpus teórico con un corpus empírico (García, 2019). Elena Achili (1992) sostiene que la lógica de investigación incluye el modo el que se formulan las preguntas de investigación, el modo en que se construye el conocimiento y los resultados que se esperan obtener y en ese sentido supera a la mera idea de “metodología”. Mientras que la lógica de investigación da cuenta de las concepciones básicas del hecho social y del proceso de conocimiento científico que subyacen a los diferentes modos de operar en la construcción del objeto, por su parte, la metodología de investigación es el conjunto de procedimientos a través de los cuales el investigador traduce la lógica de investigación (Sirvent, 2003).

Las diferentes tradiciones de investigación científica suponen, en principio, la existencia de dos lógicas de investigación: la cualitativa -con énfasis en la construcción del objeto de investigación, la inducción analítica y la posibilidad de generar teoría y el objetivo de comprender la realidad- y la lógica cuantitativa -con énfasis la idea de descubrimiento, el énfasis hipotético deductivo y la verificación de teórica y el objetivo de explicar la realidad- (Sirvent, 2003). La lógica cualitativa se basa en la premisa de que los significados son construidos socialmente por los individuos en su interacción con su mundo (Merriam, 2002). Desde esta perspectiva, existen múltiples construcciones e interpretaciones de la realidad y el interés de la investigación cualitativa, por lo tanto, es el entendimiento de esas interpretaciones en determinado momento y en un contexto en particular (Merriam, 2002). Asimismo, la fortaleza principal de la investigación cualitativa reside en que recopila datos que proveen profundidad y detalle para crear el entendimiento de un fenómeno (Bowen, 2005). Con respecto al vínculo entre teoría y empiria en el marco de esta lógica, María Teresa Sirvent (2003) sostiene que en el marco de la investigación cualitativa se trabaja a partir de una pregunta inicial amplia, para permitir flexibilidad y libertad para explorar el fenómeno sin compromisos cerrados como punto de partida y a lo largo del trabajo en terreno se ajustan con preguntas emergentes y más específicas. Sirvent (2003) además afirma que este modo de operar no es

a-teórico sino que supone un modo diferente de trabajar con la teoría: la teoría previa orienta y focaliza el objeto de estudio y la pregunta inicial y luego se construye teoría de base en el trabajo con la empiria. Este aspecto resulta fundamental: la lógica cualitativa no niega la teoría previa sino que la considera un componente más en la construcción del nuevo conocimiento.

Entre los métodos más usuales en el paradigma cualitativo se encuentran el análisis interpretativo, interaccionismo simbólico, investigación Etnográfica, Investigación – acción, investigación participante, análisis socio crítico y la Teoría Fundamentada. Resulta importante reconocer que esta última forma de construir teoría, de acuerdo con sus características, se encuentra inmersa dentro de lo que se conoce como Investigación cualitativa. Al usar esta metodología los investigadores toman como centro de su atención el conocer las vivencias y los antecedentes en su contexto natural. Al respecto manifiesta Flick (2012) que los métodos cualitativos toman la comunicación del investigador con el campo y sus miembros como una parte explícita de la producción de conocimiento, en lugar de excluirla lo más posible como una variable parcialmente responsable. En la Teoría Fundamentada los significados construidos intersubjetivamente entre investigadores y participantes son fundamentales para teorizar respecto de la realidad investigada. Precisamente, el propósito de la Teoría Fundamentada es descubrir y desarrollar la teoría que se desprende del contexto investigado, y no someterse a un razonamiento deductivo apoyado en un marco teórico previo (Charmaz, 2007). De la misma manera, desde la perspectiva de Giraldo (2011) es posible plantear que la teoría fundamentada es capaz de proporcionar teorías, conceptos, hipótesis partiendo en forma directa de los datos y no de marcos teóricos ya establecidos con anticipación. Uno de los principales factores diferenciadores de este tipo de investigación es propuesta por Santos y Nóbrega (2002), quien plantea que este tipo de perspectivas no parte de teorías ya existentes y, sí, se fundamenta a partir de datos de la propia escena social sin la pretensión de refutar o probar el producto de lo encontrado, y ahí acrecentar otras/nuevas perspectivas para elucidar el objeto investigado. En lugar de seguir el enfoque tradicional de la investigación en ciencias sociales, que se basa en teorías existentes y busca datos para confirmar o refutarlas, la teoría fundamentada se propone crear un conocimiento directamente a partir de los datos recopilados y la teoría resultante se desarrollaría "desde el terreno" (grounded) y estaría basada en la observación directa y el análisis de los datos. Glaser (1992) define a la Teoría Fundamentada como una metodología de análisis que utiliza un conjunto de métodos, sistemáticamente aplicados, para generar una teoría inductiva sobre un área sustantiva y cuyo producto de investigación final constituye una formulación teórica.

Un aspecto importante para destacar es que la Teoría Fundamentada se vale de la hermenéutica como característica principal para lograr sus fines; dado que la sola recolección de información para su posterior clasificación y análisis quedaría inconclusa si se omite el trabajo interpretativo de los datos (Alarcón, Cavadias y Montes Miranda, 2017). Ahora bien, la Teoría fundamentada, en el marco de un análisis cualitativo de los datos, permite crear al menos dos tipos de teorías, a saber: la teoría formal y la teoría sustantiva. La formal, según Glaser y Strauss (1967) se desarrolla para analizar fenómenos sociales más amplios y genéricos (Glaser y Strauss, 1967). Se trata de construcción teórica que se deriva directamente de datos empíricos, sin tener en cuenta el contexto o la situación específica en la que se recolectaron los datos. La teoría formal es una abstracción generalizada que se construye a partir de los conceptos y las relaciones emergentes de los datos, y se presenta en un nivel de abstracción más alto que la teoría sustantiva. Por su parte, la sustantiva se explica como "aquella que se produce como resultado de investigar un área social específica, donde la aplicación de dicha teoría sustantiva elaborada por el investigador se encuentra limitada a dicha área de estudio (Glaser y Strauss, 1967). Está específicamente relacionada con el contexto o la situación en la que se recolectaron los datos. La teoría sustantiva se enfoca en los detalles y las especificidades de un fenómeno particular, y puede ser menos generalizable que la teoría formal. Ambas teorías (la formal y la sustantiva) son útiles en el enfoque de la teoría fundamentada y se utilizan para desarrollar modelos que puedan ayudar a comprender los fenómenos sociales en estudio.

### ***El Método Comparativo Constante para el desarrollo de teoría fundamentada***

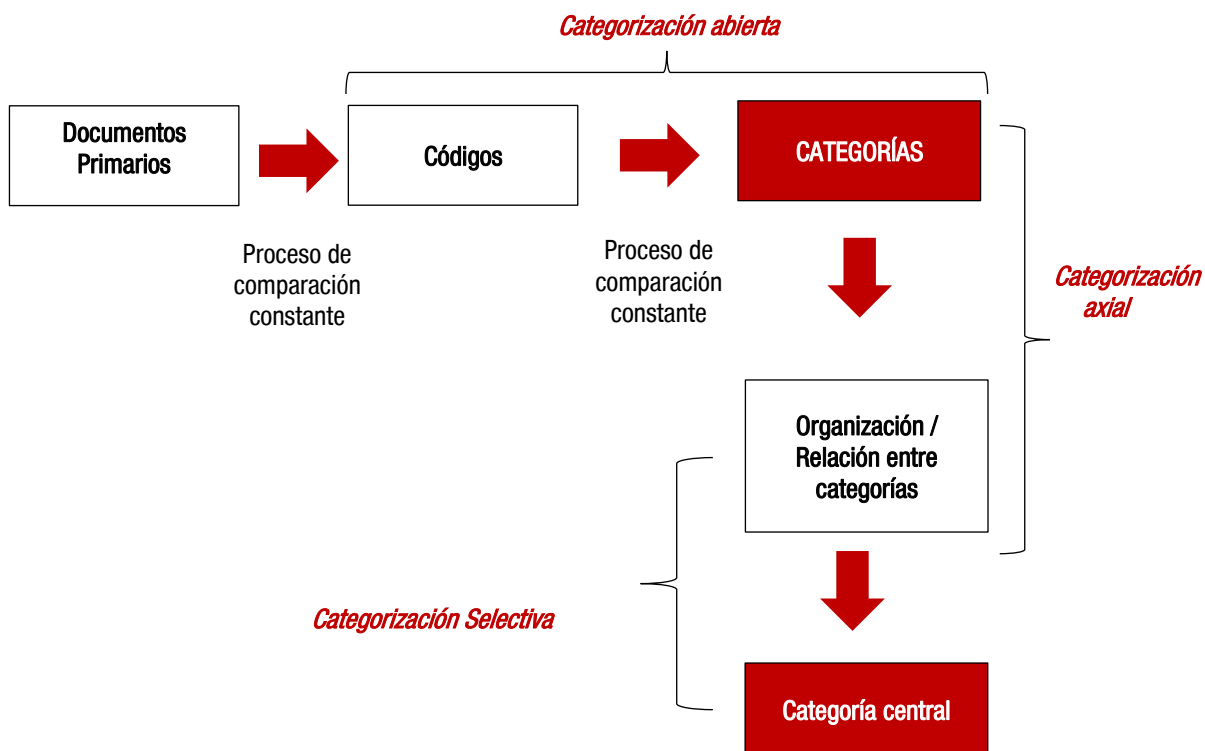
El denominado "Método Comparativo Constante" (MCC) ha sido desarrollado por el sociólogo Anselm L. Strauss y el antropólogo Barney Glaser (1967) -ambos estadounidenses- y retomado por Anselm Strauss y Juliet Corbin (1991) como método para desarrollar teoría fundamentada. Supone la puesta en marcha de un conjunto sistemático de procedimientos comparativos para desarrollar teoría que se deriva inductivamente de los datos empíricos. Consiste en realizar un análisis de información en espiral donde se combina la obtención de la información y el análisis de la información recolectada. Strauss y Corbin (1991) señalan que "para descubrir y desarrollar los conceptos debemos abrir el texto y exponer los pensamientos, ideas y significados contenidos en él" (Strauss y Corbin, 1991, p. 111). Este

trabajo es profundamente inductivo, ya que prescinde de una teoría para aplicar conceptos, leyes o dimensiones pensadas de antemano para el texto que se está codificando. Glaser y Strauss (1967) afirman que el “MCC” se basa en la construcción de teoría a partir de la constante comparación para analizar los datos y buscar similitudes y diferencias. En su puesta en práctica, supone una serie de procesos de categorización que se suceden avanzando en su complejidad para el desarrollo de nuevas categorías teóricas: la categorización abierta, la categorización axial y la codificación selectiva. Cada uno de estos momentos tiene su especificidad.

El primer momento es la comparación de incidentes y su categorización. En esta fase inicia con la comparación incidente a incidente, asignando tantas categorías como sea necesario. La codificación consiste en señalar aquellas categorías que van apareciendo en los registros, señalándolas en el margen del incidente asignado. Este proceso se denomina “Categorización abierta” (García, 2019). Se construye con el examen minucioso de los documentos para identificar y conceptualizar los significados que el texto contiene. Los datos son segmentados, examinados y comparados en términos de sus similitudes y diferencias y dichas comparaciones deben quedar registradas en anotaciones (memos) que acompañen a cada código (Charmaz, 2007). El resultado de esta primera codificación es una lista de códigos de la que, al compararlos respecto de sus propiedades, dimensiones y significados, se obtiene una nueva clasificación, mayor o de segundo grado -es decir una construcción de mayor complejidad-, a las que se denomina categorías. De algún modo, esta primera etapa supone la construcción de un resumen de todos los códigos construidos, para llegar a la categorización (Flick, 2012).

El segundo momento del MCC supone seguir avanzando en la complejidad y pasar a la integración de categorías y propiedades. Se mencionaba en el párrafo precedente que, del proceso de comparación realizado en el momento anterior, surgen una gama de categorías y propiedades, que en esta etapa se integraron para formar el núcleo de la teoría emergente. Este proceso se denomina “Categorización Axial”. Es posible definir a la codificación axial como el proceso de identificación de relaciones entre las categorías obtenidas en la Codificación Abierta y sus subcategorías, a partir de relacionar y comparar sus propiedades y dimensiones. La categorización axial supone ordenar las propiedades de las categorías y sus dimensiones, identificar sus relaciones, establecer relaciones entre categorías y buscar los datos que denotan tales relaciones. (Strauss y Corbin, 1991).

**Figura 1. Momentos del Método Comparativo Constante**



Fuente: Elaboración propia siguiendo a Strauss y Corbin (1991)

Finalmente, el tercer momento es el de la “Codificación selectiva”. Es el proceso por el cual se elige una categoría para ser el núcleo del análisis y con la cual se relacionan todas las demás. Esta selección permite integrar el análisis en una lectura con una línea de continuidad (García, 2019). La categoría central se suele identificar como resultado de todos los productos del análisis, condensados en unas cuantas palabras que parecen explicarnos de qué trata la investigación (Strauss y Corbin, 1991). En este proceso el investigador tiene un conjunto de categorías y subcategorías que convergen en una unidad conceptual, que a su vez integra la realidad expresada por todos los sujetos de la investigación.

El gráfico precedente da cuenta de cómo los diferentes momentos de la categorización se vinculan y relacionan entre sí, formando parte de una misma totalidad que incrementa su complejidad a medida que se suceden las etapas. Uno de los procedimientos analíticos que asegura la riqueza de este método, y de relaciones teóricas entre categorías que se construyen, es la denominada saturación teórica o de contenido. En el instante en que las comparaciones constantes entre los datos no evidencian nuevas relaciones o propiedades de los datos; la riqueza que representan los datos se comienza a agotar. Ese es la denominada “saturación teórica” la cual da cuenta que no resulta necesario realizar más entrevistas u observaciones porque los datos comienzan a tornarse repetitivos y no se obtiene nada nuevo (San Martín, 2014). Ahora bien, la saturación teórica es un proceso fundamental dado que, si el investigador no logra saturar las categorías, la teoría no se desarrolla equilibradamente y carece de densidad y precisión.

Este proceso de construcción de categorías puede ser apoyado con el uso de algún software de los denominados CAQDAS. CAQDAS es el acrónimo de “*Computer-Aided Qualitative Data Analysis*”, que en español podría traducirse como Software de Análisis Cualitativo de Datos Asistido por Computadora. Se trata de programas informáticos diseñados específicamente para contribuir con los investigadores en el proceso de análisis cualitativo de forma sistemática y rigurosa. Existen varios tipos de software que aporten a la investigación cualitativa: por un lado, los recuperadores de texto que permiten buscar palabras y frases y trabajan con la textualidad, otros abocados a la codificación (como el Ethnograph) y otros propios para usar en el marco de la Teoría Fundamentada como el Atlas ti, el NUDITs o el MAXQDA (Caro González y Díez de Castro, 2005). Estos softwares facilitan y agilizan la codificación de registros, permiten marcar, ordenar, clasificar y vincular textos y establecer redes con las categorías y/o códigos construidos (García, 2019) y su desarrollo ya tiene cierta tradición en el campo de la investigación social dado que se han creado a mediados de los años 80, y se han aplicado sobre todo en sociología, pedagogía, antropología y psicología, que son las disciplinas que han realizado más habitualmente estudios de carácter cualitativo. Los programas CAQDAS proporcionan una amplia variedad de herramientas para organizar y codificar los datos, realizar análisis temáticos, buscar patrones y relaciones, y visualizar los datos. También permiten a los investigadores trabajar de manera más eficiente y ahorrar tiempo al facilitar tareas como la identificación de citas, la elaboración de informes y la creación de diagramas. En las investigaciones de política educativa que supongan gran volumen de trabajo de campo (entrevistas, documentos, etc.) estos programas resultan estratégicos para el procesamiento rápido y riguroso de la información.

### ***A modo de cierre: aportes de la Teoría Fundamentada para el estudio comparado de las políticas educativas***

A lo largo de este escrito se han repasado algunas tendencias contemporáneas en el campo de la educación comparada y en el del estudio de las políticas educativas. Como se mencionaba en el comienzo, el posicionamiento en una perspectiva “*bourdieuana*” supone entenderlos como espacios sociales organizados por agentes (individuos o grupos) que compiten por el acceso y control de recursos específicos, como el poder, el prestigio, la riqueza o el reconocimiento social (Bourdieu, 1981). Cada campo tiene sus propias reglas y estructuras que lo rigen y definen qué tipos de capital (económico, cultural, social, simbólico) son valorados y cuáles no. Pensar a la investigación en política educativa como campo o a la educación comparada como campo supone, justamente, estas luchas, tensiones, disputas y enfrentamientos para la construcción de nuevos conocimientos.

El sintético repaso realizado permite dar cuenta de “movimientos” en el campo de la educación comparada que suponen nuevos abordajes para los estudios comparados en Educación que privilegian la inclusión de la experiencia escolar, la perspectiva de los actores, los discursos, las políticas educativas (Novoa, 2001). Ha habido un creciente interés por la educación comparada en un mundo cada vez más globalizado, lo que ha llevado a un mayor enfoque en la comparación de sistemas educativos a nivel internacional. A la vez, se evidencia mayor presencia de enfoques más críticos en la educación comparada, que cuestionan los supuestos y perspectivas dominantes y consideran los contextos sociales, culturales e históricos en los que se desarrollan los sistemas educativos (Bray, 2007). Esto ha llevado a un mayor interés en la educación comparada desde una perspectiva sociológica y antropológica, que analiza cómo los sistemas educativos están influenciados por factores sociales más amplios, como la política, la economía y la cultura. En general,



la reconfiguración del campo de la educación comparada ha llevado a una mayor diversidad de perspectivas, métodos y temas de investigación, lo que ha enriquecido el campo y ha permitido una comprensión más completa y crítica de los sistemas educativos en todo el mundo (Cowen y Kazamias, 2016).

Estos movimientos en el campo de la educación comparada se corresponden con nuevos modos de abordaje y objetos de estudio en el campo de la política educativa. Aparecen como objeto de estudio en nuestro país temas tales como el gobierno del sistema educativo, la discusión entre políticas generales y focalizadas, la participación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas educativas en Argentina, las políticas de inclusión educativa para grupos históricamente vulnerabilizados, la evaluación de la calidad de la educación, la formación de base y continua de los docentes, entre otras cuestiones. El campo académico de la educación ha seguido un desarrollo sinuoso, desigual y contradictorio que podría explicarse en parte por razones externas como el impacto de las políticas universitarias y las políticas científicas y de fomento a la investigación, y en parte por razones internas que remiten a cómo las distintas gestiones ministeriales plantearon las relaciones entre el ejercicio del gobierno, el rol de los especialistas en educación en el diseño e implementación de políticas y los cambios en los tipos y usos del conocimiento experto (Suasnabar, 2018). Si bien esta etapa se caracteriza por la heterogeneidad de enfoques, en general, es posible afirmar que se expande la presencia de trabajos que privilegian el estudio del ciclo de las políticas, la formación de agendas, la implementación de políticas, entre otras cuestiones.

Así, las reconfiguraciones en el campo de la educación comparada como en el de los estudios de política educativa convergen en una preeminencia de estudios cualitativos que dan a la teoría fundamentada un espacio en creciente expansión. La teoría fundamentada y en particular, su estrategia metodológica, el MCC resultan una herramienta de investigación potente para el análisis de experiencias educativas en contextos complejos y distantes. Permite, por su modalidad de trabajo, una mirada dialógica para la investigación educativa y un acercamiento al objeto de estudio desde una perspectiva eminentemente cualitativa que cada vez gana mayor presencia en el campo académico. Se utiliza para generar teorías a partir de los datos empíricos recopilados mediante el método comparativo constante. Esta forma de abordaje de la realidad (y en este caso específico podríamos decir, esta forma de abordaje para el estudio de las políticas educativas) permite una comprensión profunda del fenómeno de estudio en tanto que se enfoca en obtener un análisis detallado y cuidadoso de cada fuente. Este enfoque permite a los investigadores descubrir las experiencias, percepciones y procesos que subyacen en el fenómeno. Da un lugar crucial a la voz y la mirada de los propios actores en la construcción de conocimiento. Por ello, también se reconoce su capacidad de generar nuevas categorías teóricas emergentes. La teoría fundamentada no comienza con una teoría preconcebida o un marco teórico existente sino que se enfoca en la creación de teorías a partir de los datos. Esto significa que las teorías emergen durante el proceso de investigación, lo que permite a los investigadores descubrir nuevos conocimientos y perspectivas que podrían no haber sido evidentes de otra manera. Para el estudio del ciclo de las políticas educativas o de la construcción de agendas políticas esto resulta clave. Del mismo modo se la reconoce por su flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades que la investigación se encuentra al llegar al territorio concreto. Esta flexibilidad y adaptabilidad, no obstante, no le quitan rigurosidad como metodología científica. El enfoque requiere que los investigadores sean rigurosos en la selección y análisis de los datos y en la creación de las teorías que emergen de los datos. La construcción de "Teoría Fundamentada" le aporta a la investigación educativa en general como a la Educación Comparada en particular, la posibilidad de una construcción teórica a partir de la información proporcionada por los propios sujetos sociales, que viven o están relacionados estrechamente con la problemática estudiada y la creatividad del investigador.

Quisiera dedicar un último párrafo al rol de la creatividad del investigador en la construcción de conocimiento. El MCC valora la creatividad y la imaginación del investigador en la construcción de teorías fundamentadas en los datos empíricos. Según Strauss y Corbin (1991), el proceso de análisis de datos cualitativos requiere una "imaginación activa" por parte del investigador, quien debe ser capaz de ver más allá de los datos brutos y crear nuevas ideas y teorías que expliquen los fenómenos observados. De hecho, Strauss y Corbin (1991) argumentan que la creatividad es esencial para la construcción de teorías fundamentadas y que los investigadores deben ser capaces de "pensar fuera de la caja" para desarrollar teorías innovadoras y significativas. Sin embargo, también es importante destacar que la creatividad del investigador debe estar respaldada por un riguroso análisis de datos y por un enfoque sistemático y estructurado para la construcción de teorías fundamentadas. En otras palabras, la creatividad debe estar equilibrada con la disciplina y la rigurosidad metodológica para garantizar que las teorías fundamentadas sean sólidas y confiables.

## Referencias bibliográficas

- Achili, E. (1992). *Las lógicas de la investigación social* (mimeo). Escuela de Antropología, Universidad Nacional de Rosario.
- Acosta, F. (2010). La Educación Comparada en América Latina: Estado de situación y prospectiva. En M. Navarro (Coordinador). *Educación comparada: perspectiva latinoamericana*. Editorial PLANEA
- Acosta, F. (2011). La Educación Comparada en América Latina: Estado de situación y prospectiva. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2(2).
- Acosta, F. y Ruiz, G. (2017). Comparative Education in Latin America: historical traditions, circulation of themes and contemporary uses and perspectives in pedagogical studies. *Educação, Sociedade e Culturas*, 51(12), 1-18
- Acuña, C. H. y Leiras, M. (2005). *Programa de Evaluación de Sistemas Educativos*. Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE).
- Alarcón, A., Cavadias, L. y Montes Miranda, A. (2017). La Teoría Fundamentada en el Marco de la Investigación Educativa. *Saber, Ciencia y libertad*, 12(1), 236-245.
- Archer, M. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. Sage Publications.
- Ball, S. J. (2006). The necessity and violence of theory. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 27 (1), 3-10.
- Ball, S. J. (2012). *Global education inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Routledge.
- Ball, S. J. (2015). What is policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(3), 306-313
- Ball, S. J., y Bowe, R. (1992). Subject departments and the “implementation” of national curriculum policy: An overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, 24 (2), 97-115.
- Beech, J. y Meo, A. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las Políticas Educativas en América Latina. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24, pp. 1-19.
- Bourdieu, Pierre (1981). La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 36-37, pp. 3-24.
- Bowen, G. A. (2005). Preparing a Qualitative Research-Based Dissertation: Lessons Learned. *The Qualitative Report*, 10 (2), 208-222.
- Bray, M. (2007). The comparative approach to education: a world perspective. *Comparative Education*, 43(4), 465-486.
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. (2008). Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado. *Revista Nuevo Espacio Público*, 1.
- Cardini, A. (2018). *Política e investigación en Argentina*. UAI Editorial - Teseo.
- Caro González, F.J. y Díez de Castro, E.P. (2005). Investigación cualitativa asistida por ordenador en economía de la empresa. *Revista de Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 11(2), pp. 45-58.
- Charmaz, K. (2007). *Constructing grounded theory. A practical guide through qualitative analysis*. Sage.
- Cowen, R., y Kazamias, A. M. (2016). *International handbook of comparative education*. Springer.

- Crossley, M. (2001). Reconceptualising Comparative and International Education. En K. Wats (Ed.). Doing comparative education research. Issues and problems (pp.43-68). Cambridge University Press.
- Egido, I. y Martínez-Usarralde, M.J. (2019). La educación comparada, hoy. Enfoques para una sociedad globalizada. Editorial Síntesis.
- Flick, U. (2012). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Ediciones Morata.
- Fontaine, G. (2015). El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos. Anthropos Editorial y FLACSO.
- García, P. D. (2019). El método comparativo constante y sus potencialidades para el estudio de políticas educativas para la escuela secundaria en Latinoamérica. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 10(15), pp. 27-43.
- García Garrido, J.L. (1997). La educación comparada en una sociedad global. *Revista Española de Educación Comparada*, 3, 61-81
- Giraldo, M. (2011). Abordaje de la Investigación Cualitativa a través de la Teoría Fundamentada en los Datos. *Ingeniería Industrial - Actualidad y Nuevas Tendencias*, 79-86.
- Glaser, B. y Strauss (1967). *The discovery of grounded theory*. Aldine Publishing Company.
- Glaser, B. (1992). *Basic of grounded theory analysis: emergence versus forcing*. Sociology Press.
- Gorostiaga, J. (2017). Perspectivismo y Cartografía Social: aportes a la educación comparada. *Revista Educação & Realidade*, 42(3), pp. 877-898. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623665366>
- Manzon, M. (2011). *Comparative Education: the construction of a field*. Comparative Education Research Center, University of Hong Kong; Springer.
- Martínez-Usarralde, M. J. (2006), La Educación Comparada Revisitada: revisión a la evolución epistemológica y temática en la era postcomparada. *Tendencias Pedagógicas*, 11, p. 77-102.
- Maturo, Y. (2019). *Del discurso a la práctica: La trayectoria de la política educativa para la Educación Técnico Profesional en Argentina y Brasil (2004-2015)*.
- Merriam, S. (2002). *Qualitative research in practice*. Jossey Bass.
- Murillo, J. y Martínez-Garrido, C. (2019). Una Mirada a la Investigación Educativa en América Latina a partir de sus Artículos. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 17(2), 5-25. <https://doi.org/10.15366/reice2019.17.2.001>
- Novoa, A. (1998). Modeles d'Analyse en Éducation Comparée: le champ et la carte. In: A. Novoa, *Histoire & Comparaison: essais sur l'éducation*. Educa.
- Novoa, A. (2001). États des Lieux de l'Éducation comparée, paradigmes, avancées et impasses. En R. Sirota (Dir.). *Autour de comparatisme en Éducation* (pp. 41-70). Presses universitaires de France.
- Pérez 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.
- Rovelli, L. (2018). Instrumentos para el análisis de las políticas educativas Laura Inés Rovelli. En: Suasnabar, C., Rovelli, L. y Di Piero, E. (2018). *Análisis de política educativa*. EDULP.
- San Martín Cantero, D. (2014). Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(1), 104-122. <http://redie.uabc.mx/vol16no1/contenido-sanmartin.html>

Santos, S. y Nóbrega, M. (2002). A Grounded Theory como alternativa metodológica para pesquisa em enfermagem. *Rev Bras Enferm*, 5(55):575-9

Sirvent, M.T. (2003). *El proceso de investigación. Ficha I*. Cátedra de Investigación y Estadística Educacional. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. OPFyL

Strauss, A. y Corbin, J. (1991). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. Sage

Suasnabar, C. (2018) Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa. *Propuesta Educativa*, 50(2), pp. 39- 62.

Suasnabar, C. y Palamidessi, M. (2007). Notas para una historia del campo de producción. En M. Palamidessi, C. Suasnabar y D. Galarza (comps.), *Educación, conocimiento y política: Argentina 1983-2003*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Manantial, pp. 39-63.

Tello, C., y Mainardes, J. (2012). La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20 (9). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/988>

**Fecha de recepción:** 20-02-2023

**Fecha de aceptación:** 21-03-2023



# Análisis comparado de los procesos de institucionalización de la evaluación de la Educación Superior en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia y Uruguay

Comparative analysis of the institutionalization of the evaluation of Higher Education processes in Latin America: the cases of Argentina, Bolivia and Uruguay

DÁVILA, Mabel<sup>1</sup>

Dávila, M. (2023). Análisis comparado de los procesos de institucionalización de la evaluación de la Educación Superior en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia y Uruguay. *RELAPAE*, (18), pp. 37-54.

## Resumen

Los procesos de la evaluación de la Educación Superior en los países de América Latina comenzaron a institucionalizarse a través de la creación de organismos públicos a partir de la década del noventa con la implementación de un conjunto de reformas que buscaban alcanzar diferentes dimensiones educativas y tuvieron distintos propósitos. El análisis comparado entre distintos casos nacionales, en este artículo sobre Argentina, Bolivia y Uruguay, pone de relieve las características que asumen y como inciden en los sistemas nacionales de educación superior. Si bien el objetivo explícito es el aseguramiento de la calidad, implícitamente aumenta la capacidad de regulación estatal sobre las universidades, siendo sobre todo este último punto el que planteó y sigue generando conflictos en torno a esta cuestión, y en particular, al papel que tienen las agencias de acreditación y a su avance sobre la autonomía universitaria. Paradójicamente, los procesos de evaluación promueven y estandarizan, a nivel mundial, un modelo de calidad única que favorece el mercado mundial de las grandes editoriales científicas y la competitividad de las principales universidades de investigación estadounidenses y europeas. Y este desplazamiento de poder hacia el mercado internacional es promovido por los Estados a través de las políticas de aseguramiento de la calidad y por las propias universidades a través de la práctica de la evaluación.

**Palabras Clave:** Políticas de aseguramiento de la calidad, Institucionalización, Evaluación, Educación Superior

## Abstract

The evaluation of Higher Education processes in Latin American countries began to be institutionalized through the creation of public organizations from the nineties with the implementation of a set of reforms that sought to achieve different educational dimensions and had different purposes. The comparative analysis between different national cases, in this article on Argentina, Bolivia and Uruguay, highlights the characteristics that they assume and how they affect the national higher education systems. Although the explicit objective is quality assurance, it implicitly increases the state's regulatory capacity over universities, being above all this last point the one that raised and continues to generate conflicts around quality assurance, the role of accreditation and its progress on university autonomy. Paradoxically, the evaluation processes promote and standardize, worldwide, a unique quality model that favors the world market of large scientific publishers and the competitiveness of the main American and European research universities. And this displacement of power towards the international market is promoted by the States through quality assurance policies and by the universities themselves through the practice of evaluation.

**Keywords:** Quality assurance policies, Institutionalization, Evaluation, Higher Education.

<sup>1</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina / mabdavila@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8372-516X>

## Introducción<sup>2</sup>

En este artículo se plantea un análisis comparado de los procesos de institucionalización de la evaluación y la acreditación de la Educación Superior en América Latina en el contexto actual. Entre otras cuestiones, pero no exclusivamente, se trata la creación y el desarrollo de las agencias evaluadoras. Para esto se consideran los casos de tres países latinoamericanos: Argentina, Bolivia y Uruguay que resultan relevantes para la comparación dado que estos procesos se iniciaron en períodos diferentes. En Argentina comenzaron a implementarse en la década de 1990, en Uruguay el debate comenzó en los 2000 pero la creación de la agencia evaluadora ocurrió en 2020, mientras que en Bolivia existe actualmente un debate en torno a esta cuestión y aún no se ha concretado la creación de la agencia evaluadora. En este sentido resulta de especial interés considerar las políticas implementadas en cada caso, las posiciones y acciones que llevaron adelante los distintos actores vinculados con esta cuestión, algunos aspectos de los diferentes debates que acompañaron la creación de las agencias evaluadoras y su posterior desarrollo y la forma en que se concretaron estas discusiones en la normativa de cada país, identificando los aspectos comunes y las diferencias que permitan profundizar el análisis comparado de estos procesos.

El enfoque teórico combina elementos de los estudios de la relación entre estado y sociedad y del análisis institucionalista. Se siguió un enfoque metodológico cualitativo, que facilita el estudio de los procesos sociales de manera integral, a partir de un análisis documental de la normativa vigente, el relevamiento de investigaciones previas y entrevistas a informantes clave de cada país.<sup>3</sup>

A través del análisis comparado se intenta identificar diferencias y similitudes en relación con tres categorías de análisis principales.

La primera categoría de análisis considerada en este trabajo son las políticas de aseguramiento de la calidad universitaria aplicadas en cada uno de los países considerados. En este sentido, las políticas públicas o estatales son entendidas como tomas de posición, por acción u omisión, del Estado respecto a una preocupación, demanda o cuestión social. De esta forma, son concebidas como parte de un dinámico proceso social, en el cual se entrecruza el accionar del estado con el de otras fuerzas sociales, alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las cuales el estado y otros actores adoptan políticas (Oszlak y O'Donnell, 1981). La relevancia de esta conceptualización es que se vincula con otras categorías relevantes para el análisis. De manera tal que conflictos, coaliciones, capacidad de movilización de recursos, estrategias de acción política, grados relativos de autonomía y poder de los actores, entre los que se incluye al propio estado, serían algunos aspectos de interés para este análisis.

La segunda categoría aplicada para este análisis y vinculada con la anterior es el concepto de instituciones. En este sentido, se considera la conceptualización propuesta por Acuña y Chudnosky (2013) sobre las instituciones como un conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones no solo distribuyen poder y recursos, sino que, a su vez, son concebidas como producto de la lucha entre actores desiguales, siendo esto consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades, de manera tal que las instituciones no sólo son mecanismos de coordinación, sino que constituyen legados de procesos históricos configurados a través de conflictos.

Ambas dimensiones de análisis se combinan con la perspectiva que propone Clark (1991) para el estudio del desarrollo de los procesos de institucionalización de la evaluación y acreditación de la educación superior desde su origen en la década del noventa hasta la actualidad considerando la dinámica de interacción entre los principales actores involucrados: el Estado, la academia y el mercado a nivel nacional e internacional. Esta interacción entre los actores constituye la tercera categoría de análisis. De esta forma, entre otras cuestiones se consideran los conflictos, los acuerdos, las estrategias de acción política y las diferencias de poder vinculadas con las políticas analizadas, tal como sugieren Oszlak y O'Donnell (1981).

Dos hipótesis preliminares guían este análisis. En primer lugar, si bien las políticas de evaluación tienen un objetivo explícito de aseguramiento de la calidad, también favorecen una mayor regulación estatal sobre las universidades, siendo sobre todo este último punto el que planteó y sigue generando conflictos en torno a esta cuestión, sobre todo con respecto al papel que tienen las agencias de acreditación y a sus efectos sobre la autonomía universitaria. Asimismo, más allá de las resistencias que conlleva a nivel nacional, hay una aceptación de estos organismos en su

---

<sup>2</sup> La autora agradece las contribuciones de los Doctores Ariadna Guaglianone (Argentina), Enrique Martínez Larrechea (Uruguay) y Fernando Rosas (Bolivia).

<sup>3</sup> Para los tres casos se consideraron perfiles de informantes clave vinculados tanto a las universidades como al Estado.

acción a nivel regional que impulsa y legitima a este tipo de procesos. En esta primera hipótesis se plantea que existen conflictos entre dos actores: la academia y el Estado en su accionar a nivel nacional, pero no se manifiestan a nivel supranacional.

Por otro lado, y como segunda hipótesis se considera que paradójicamente los procesos de evaluación tal como se han implementado, promueven y estandarizan, a nivel mundial, un modelo de calidad única que favorece el mercado mundial de las grandes editoriales científicas y la competitividad de las principales universidades de investigación estadounidenses y europeas. En esta segunda hipótesis, sobre el modelo de evaluación, además del Estado y la academia entra en juego el tercer actor, el mercado en este caso de las grandes editoriales científicas que son favorecidas por las políticas de estado, y se presenta eventualmente algún conflicto con algunos actores de la academia. Esta hipótesis se desarrolla principalmente para el caso argentino que presenta el proceso de institucionalización más largo, y en los casos de Bolivia y Uruguay en el nivel supranacional.

En el apartado siguiente se sigue profundizando la conceptualización teórica y las hipótesis planteadas en esta introducción, considerando la estructura de conflictos y acuerdos en torno a la institucionalización de la evaluación en la región a partir de las interacciones entre los actores.

El artículo se estructura de la siguiente manera: un apartado general en el cual se analizan algunos aspectos de las tensiones y acuerdos en torno a los procesos de la institucionalización de la evaluación de la educación superior en América Latina. Estas cuestiones se profundizan en los tres apartados siguientes sobre los casos particulares seleccionados. A continuación, se presenta un apartado sobre el análisis comparado destacando las similitudes y diferencias entre los tres países y finalmente las conclusiones.

### **Los conflictos y acuerdos en torno a los procesos de institucionalización de la evaluación de la educación superior en América Latina**

En este apartado se presenta de manera general las características que asumen los procesos de institucionalización de la evaluación en la región y algunos conflictos, relevantes en términos de las hipótesis de trabajo, entre los principales actores. Estos aspectos se continúan trabajando en los apartados siguientes relativos a cada caso y posteriormente a la comparación entre ellos.

Como se señaló anteriormente, los procesos de la evaluación de la Educación Superior en los países de América Latina comenzaron a institucionalizarse a través de la creación de organismos públicos a partir de la década del noventa con la implementación de un conjunto de reformas que buscaban alcanzar diferentes dimensiones educativas y tuvieron distintos propósitos.

Este fenómeno reflejaba los cambios ocurridos en el escenario mundial de la educación superior que, entre otras características, reflejaba un avance de los procesos de internacionalización y transnacionalización con fuerte impronta de los mercados. De esta forma, los sistemas nacionales de educación superior comenzaron un camino de transformaciones que fueron impulsadas por los organismos internacionales en el ámbito de la evaluación, el financiamiento y el marco legal, y que, no estuvieron exentas de tensiones, dado que implicaban un desplazamiento de la coordinación de los sistemas de educación superior desde la órbita de las universidades hacia el mercado y el estado (Clark, 1991).

Los sistemas de educación superior de la región tradicionalmente conformados por universidades autónomas y con un marco legal que limitaba el establecimiento de otro tipo de instituciones, comenzaron a diversificarse y transformarse estructuralmente a partir de la creación de más instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, orientadas más a la investigación o hacia la formación profesional.

Considerando la conceptualización de políticas públicas de Oszlak y O'Donnell (1981) en términos del conflicto por sus efectos en la distribución de poder, inicialmente estas reformas tuvieron una importante resistencia por parte de algunos actores locales porque no solo aumentaron la competencia institucional sino que los cambios incidieron también en las modalidades de regulación de los sistemas afectando las cuotas de poder entre los distintos actores, con un corrimiento de poder desde la academia hacia el Estado. No ocurrió de manera homogénea, sino que implicó un proceso gradual con algunas diferencias entre los casos nacionales, que continuó en las décadas siguientes, aspectos que se desarrollarán para los casos considerados.

En cuanto al rol de las agencias nacionales en el plano de la acreditación, en un contexto de creciente internacionalización y diversificación de los sistemas que acompañó los procesos de crecimiento del sector privado nacional e internacional, el aspecto común más relevante fue la mayor injerencia del estado en el gobierno y la gestión de las universidades públicas, provocando reacciones y tensiones en tanto puso en cuestión los alcances de la autonomía universitaria. Y esto ocurrió no solo por las características que asumieron los procesos de evaluación, que en algunos casos fueron vinculantes para la aprobación de carreras y el reconocimiento oficial de las titulaciones, sino porque además se vincularon con las políticas de financiamiento. Aplicando la conceptualización de Acuña y Chusnovsky (2013) estas cuestiones, que se profundizan en el caso argentino, permiten visualizar la conflictividad inherente al desarrollo institucional.

De acuerdo con Clark (1991) las políticas de evaluación que se aplican actualmente en la educación superior, promueven un desplazamiento del poder de la academia hacia el Estado y el mercado. En este sentido, si bien el objetivo explícito es el aseguramiento de la calidad, existe también un objetivo implícito que tiene que ver con la regulación, por parte del Estado, sobre las universidades. También ocurre un corrimiento de poder hacia el mercado en la medida que la creciente competencia que nacional e internacionalmente se desarrolla entre las instituciones educativas ha promovido el uso de diferentes estrategias para mejorar su posicionamiento, entre ellas la búsqueda de prestigio a partir de la instalación de un concepto de calidad unívoco basado en una única modalidad de investigación con foco en la publicación de artículos en revistas con referato, en general en inglés, planteles docentes con títulos de doctorado y dedicación full time, que es la que tradicionalmente han desarrollado las Ciencias Exactas y Naturales. La generalización de criterios de evaluación de esta área disciplinaria a las demás se presenta a nivel internacional, En este sentido, resulta relevante considerar el exhaustivo estudio que realizó Becher (1989) para el caso de las universidades estadounidenses.

Según Barsky y Dávila (2010), se trata de criterios que, entre otras cuestiones, dan prioridad a la investigación sobre la docencia, la transferencia y la extensión, al doctorado sobre especializaciones y maestrías, y al tipo de investigación basado en la publicación de artículos en revistas internacionales con referato. De esta forma, termina homogeneizándose el sistema, e imponiéndose un estándar de calidad sobre los demás, independientemente de las tradiciones disciplinares. Para las Ciencias Exactas y Naturales hay una sola forma de hacer investigación y, por ende, sus actividades de posgrado. Así, la docencia se integra con el proceso de investigación en laboratorio o unidad académica y las actividades de posgrado consisten directamente en un Doctorado donde se es parte de un equipo de investigación encabezado por un académico de prestigio. Este equipo tiene acceso a publicaciones en revistas internacionales con referato. Las publicaciones no son individuales sino que son firmadas por un grupo generalmente numeroso, y donde el orden de aparición está vinculado con el ascenso dentro de la jerarquía del grupo y, por ende, de la investigación. No tener un Doctorado y no publicar en estas revistas internacionales, equivalen a ser inexistentes en materia científica. El tema se agrava si se piensa que las publicaciones son obras de un equipo con muchos miembros (5, 6 o 7, son números corrientes). Por lo tanto cada miembro puede tener muchas publicaciones anuales. Hay investigadores que a lo largo de su carrera muestran 200 o 300 publicaciones, lo que es impensable en el resto de las disciplinas.

Este paradigma es distinto para las Ciencias Sociales y las Humanidades. Comenzando por las publicaciones para esta área un libro publicado en una editorial especializada tiene mayor importancia que un artículo. Un libro es el resultado de muchos años de investigación, generalmente realizadas en forma individual o como máximo en colaboración con otro autor. Incluso un artículo es el resultado de varios meses de trabajo individual. Por otra parte, el Doctorado no es el título de mayor reconocimiento en todas las áreas, sino que hay diferentes tradiciones según las disciplinas. En la Argentina son muy relevantes las maestrías en las Ciencias Sociales, mientras que en las Humanidades la tradición más fuerte está centrada en los doctorados. En las Ciencias de la Salud son decisivas las Especializaciones cuya duración e intensidad supera muchas veces a los doctorados. En las Áreas de Administración y de Negocios son valoradas especialmente las Maestrías, en función de haber tomado como modelo al sistema de los Estados Unidos. Se trata de distintas valoraciones que tienen que ver con el acceso a distintas prácticas sociales y a distintas formas de recibir y generar nuevo conocimiento y que es necesario considerar en la evaluación. (Barsky y Dávila, 2010)

Esta cuestión se amplía en el apartado sobre Argentina con varios trabajos más recientes que, sobre la base de estudios empíricos basados en los dictámenes de la agencia evaluadora, corroboran esta problemática. Asimismo, se considera la opinión de informantes clave vinculados con los procesos de acreditación en las instituciones.

Estos elementos muestran la problemática de los procesos de evaluación, elementos que se agudizan por los criterios contemplados prioritariamente en los rankings internacionales de universidades basados en el modelo de las



“universidades de investigación” que precisamente tiene este perfil académico específico. En efecto, a pesar de que la calidad de la educación es un concepto polifacético que involucra diferentes dimensiones, funciones y objetivos educativos (Lemaitre, 2018), esta modalidad que es la usual en las universidades estadounidenses y europeas de investigación pero se restringe a pocas instituciones en el universo universitario (Barsky, 2014), es promovida a través de instrumentos como los rankings internacionales y también las agencias de aseguramiento de la calidad. En este juego entra también el mercado de las grandes editoriales científicas internacionales que tienen, además de las principales revistas científicas mundiales, la propiedad de los rankings universitarios internacionales, de manera tal que la promoción de la investigación a través de la publicación de papers favorece notablemente su negocio.

Aunque en las agencias de aseguramiento de la calidad recientemente se ha desarrollado un debate a nivel mundial y se comenzaron a implementar otro tipo de prácticas, en algunos casos aún continúa vigente el modelo de evaluación anterior promovido por las burocracias de las propias agencias y, en muchos casos, por los propios pares evaluadores (Dávila, 2018). La regulación del Estado a través de las políticas estatales, así como también, las que aplican las propias universidades contribuye a consolidar este modelo único de calidad impuesto por las grandes editoriales y universidades internacionales. Este corrimiento de poder desde la academia hacia el mercado, termina condicionando los procesos de evaluación a esta lógica, mientras que el aseguramiento de la calidad propiamente dicha termina siendo relegado a un lugar secundario.

Otra característica que tuvieron los procesos de institucionalización de la evaluación fue que escalaron del contexto nacional al regional conformando organismos y mecanismos supranacionales. En el ámbito del MERCOSUR inicialmente se creó el MEXA, de carácter transitorio y experimental, que dio lugar posteriormente y hasta la actualidad al ARCUSur. En este caso fueron influyentes desde su inicio las agencias de aseguramiento de la calidad más consolidadas, como la CONEAU de Argentina y la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) de Brasil. La CAPES desde hace varias décadas es el organismo que se ocupa de la evaluación y el financiamiento de maestrías y doctorados académicos, es decir, los denominados posgrados stricto sensu. Este organismo tuvo una gran influencia a nivel normativo y procedimental siendo el modelo que siguieron otras instituciones de la región como la propia CONEAU de creación más reciente. Y en Uruguay, por ejemplo, el Dictamen 328 que regulaba a las universidades privadas previamente al Decreto 104 recomendaba seguir el modelo de calidad de CAPES (Dávila y Guaglianone, 2013). Esta acción regional contribuyó a legitimar los procesos de aseguramiento de la calidad a nivel nacional en la medida que, independientemente de los rechazos existentes a apoyar la institucionalización a nivel nacional, las universidades se sumaron a los programas de evaluación regional. En particular, fue relevante para los casos de Bolivia y Uruguay en los cuales las universidades tuvieron y tienen resistencia a nivel nacional, pero no a nivel supranacional.

### **Las tensiones entre evaluación y autonomía universitaria: la acción de la CONEAU en la Argentina**

El caso argentino resulta relevante por su vigencia desde la década del noventa. En este sentido, además del análisis de la normativa se puede considerar su aplicación posterior, particularmente el modelo de evaluación implementado. Esto resulta relevante para entender los casos de Bolivia y Uruguay con procesos de institucionalización más recientes por la influencia que tiene la agencia argentina a nivel supranacional.

Con respecto a la normativa, en 1995 se aprobó en la Argentina un nuevo marco legal con La Ley 24.521 de Educación Superior (LES) (1995) que estableció las bases para la creación de un organismo para llevar adelante los procesos de evaluación y acreditación de instituciones y carreras. De esta forma, en 1996 se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. La creación de la CONEAU significó la incorporación de procedimientos sistemáticos de evaluación y de acreditación en el sistema de educación superior. La misión institucional se centró en asegurar y mejorar la calidad de las instituciones y carreras universitarias que operan en el sistema universitario argentino por medio de actividades de evaluación y acreditación de la calidad.

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria está integrada por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación, y uno por el Ministerio de Cultura y Educación. Los miembros duran en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos se establecía que debía tratarse de

personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. La Comisión recibió presupuesto propio para desarrollar sus actividades. (Barsky y Dávila, 2010)

A diferencia de otros países como Brasil en los cuales hay organismos diferentes para la evaluación de grado, posgrado e institucional, la CONEAU está a cargo de la evaluación de todo el sistema universitario. Esto contribuyó fuertemente a empoderar a esta institución en la Argentina y en la región.

Un tema relevante en tanto a la autonomía universitaria es el de las titulaciones. El reconocimiento oficial de los títulos de grado que expiden las instituciones universitarias está a cargo del Ministerio de Educación. Sin embargo, en algunos casos la LES exige la acreditación de la CONEAU. Se trata, según el artículo 43 de esta ley, del caso de los títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pueden comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes.

Según la LES, la acreditación es obligatoria para las carreras de posgrado cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen. De esta forma, las carreras que no obtienen la acreditación no cuentan con reconocimiento oficial y, por lo tanto, los títulos que ofrecen no tienen validez nacional. La evaluación de las carreras de posgrado se realiza conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades. Actualmente la Resolución 160/11, que modificó a la Resolución 1168/97, establece los criterios y estándares para la acreditación de carreras de posgrado, que según la citada ley, son especializaciones, maestrías y doctorados.

Desde la normativa, para algunas carreras de grado y todas las de posgrado hay una vinculación entre la acción del Estado a través de la acreditación de la calidad y el reconocimiento oficial del título, que limita el poder de las universidades.

La CONEAU también coordina y lleva adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44 que establece que las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Estas autoevaluaciones se complementan con evaluaciones externas, que se establece deberán hacerse como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcan las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas están a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas constituidas con ese fin, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Además, las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tienen carácter público.

Otro cometido de la CONEAU es preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el periodo de funcionamiento provisoria de dichas instituciones. De acuerdo con el artículo 62 de la LES, “las instituciones universitarias privadas deberán constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Las mismas serán autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, que admitirá su funcionamiento provisoria por un lapso de seis años, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir.” Y según el artículo 65 de dicha ley, “cumplido el lapso de seis años de funcionamiento provisoria contados a partir de la autorización correspondiente, el establecimiento podrá solicitar el reconocimiento definitivo para operar como institución universitaria privada, el que se otorgara por decreto del Poder Ejecutivo nacional previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. El Ministerio de Cultura y Educación fiscalizará el funcionamiento de dichas instituciones con el objeto de verificar si cumplen las condiciones bajo las cuales están autorizadas a funcionar. Su incumplimiento dará lugar a la aplicación de sanciones conforme lo establezca la reglamentación de la presente ley, la que podrá llegar hasta la clausura definitiva.”

En el caso de Argentina los cambios se iniciaron en la década del noventa con el gobierno de Carlos Menem, que introdujo un conjunto de medidas de liberación económica sino que también impulsó cambios institucionales en otras dimensiones del estado, entre ellas, la educativa. Si bien la Ley de Educación Superior y la creación de la CONEAU tuvieron una importante resistencia inicial,<sup>4</sup> sobre todo, por parte de las universidades públicas, los procesos continuaron profundizándose dando lugar a un crecimiento de la regulación estatal, en las décadas posteriores, en las

---

<sup>4</sup> La Universidad de Buenos Aires rechazó inicialmente someterse a la acreditación a través de un recurso de amparo pero con los años autorizó a las Facultades a decidir en el marco de su autonomía (Finocchiaro, 2004).

cuales se sucedieron gobiernos con diferentes signos políticos e ideológicos, y la CONEAU, aunque con un menor financiamiento que conspira contra la capacidad de ejecutar sus tareas, continuó legitimándose y siguió adelante con sus funciones y profundizando su avance sobre la autonomía universitaria hasta el día de hoy, entre ellas, a través de instrumentos de políticas que vinculan los procesos de acreditación y financiamiento, en particular para las carreras de grado comprendidas en el artículo 43 de la LES.

Un aspecto fundamental que permitió plasmar inicialmente los acuerdos en la normativa, es que la ley establece un marco de participación del Consejo de Universidades conformado por el Ministerio de Educación y los rectores de las universidades públicas y privadas, formalmente como organismo de consulta. Con respecto al gobierno y coordinación del sistema universitario, el capítulo 7 de la LES señala que serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. El Consejo de Universidades será presidido por el Ministro de Cultura y Educación o por quien este designe con categoría no inferior a Secretario, y estará integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional - integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación-, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior —que deberá ser rector de una institución universitaria— y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Otra característica del caso argentino, es que los mecanismos y criterios de evaluación y acreditación, desde el marco normativo, son comunes para todo el sistema, universidades públicas y privadas con reconocimiento definitivo. No obstante la aplicación de implica diferentes sesgos, en el marco de un proceso de burocratización de la CONEAU.<sup>5</sup>

En este sentido varios cuestionamientos realizados por la comunidad académica, pero también por los pares a cargo de la autoevaluación y de la evaluación externa de la CONEAU, han coincidido en que las deficiencias de los procesos de evaluación tienen que ver con que predominan visiones que están dominadas por los paradigmas de la enseñanza de grado y posgrado de las Ciencias Exactas y Naturales y tiene un sesgo que favorece a las universidades de investigación y a las públicas sobre las privadas (Fanelli, 2000; Guerrini y Jeppesen, 2001; Perez Rasseti, 2001; CONEAU, 2002 y 2007; IESALC, 2007; Barsky y Dávila, 2010).

Por ejemplo, el informe de evaluación externa de la CONEAU realizado por IESALC en 2007 destaca que los problemas estructurales subsisten, en particular, “la percepción que tienen algunos sectores en el sentido de que prevalece una sola visión —universitaria y excesivamente academicista- acerca de la educación superior, y en particular del posgrado, que va en contra de la diversificación, flexibilidad y plasticidad de las carreras, la formación profesional, los posgrados, la docencia y el aprendizaje”.

A nivel de carreras de grado, las críticas al modelo de evaluación plantean que los criterios y estándares para la acreditación favorecen a las carreras que se basan en la investigación y perjudican a las carreras profesionales. Por otro lado, como la normativa establece la obligatoriedad para la acreditación de carreras consideradas de riesgo (Artículo 43 de la LES), se generan condiciones diferenciales respecto a la calidad dado que no se evalúan las carreras de grado del Artículo 42 de la LES. (Guaglianone 2010; De Vincenzi, 2016)

Si bien los criterios y estándares de evaluación son propuestos por universidades, las reformulaciones siguen planteando cuestionamientos y, en particular, la implementación del proceso.<sup>6</sup>

En cuanto a las carreras de posgrado, estos sesgos en el proceso de aplicación son señalados en Barsky y Dávila (2010). En 2011 se aprobó una nueva reglamentación para este tipo de carrera (especializaciones, maestrías y doctorados), la Resolución 160/11, que incorporó algunos cambios respecto a la Resolución 1168/07. Si bien no se plantean modificaciones a los doctorados que continúan siendo exclusivamente académicos, a diferencia de lo que pasa internamente (Dávila, 2012), entre otras cuestiones, la nueva normativa incluye la figura de la maestría profesional y su evaluación a través de criterios vinculados a la práctica profesional y no a la investigación académica. También se aplicarían estos criterios para la evaluación de las especializaciones. No obstante, en la práctica estas carreras siguen

---

<sup>5</sup> Se entiende la burocracia, a partir de la noción de Max Weber, como instrumento de dominación. Más allá de que este autor destaca los rasgos positivos del proceso de burocratización, también identifica posibles problemas, vinculados entre otras cuestiones con la necesidad de preservar su poder. Entre sus efectos negativos señala una excesiva actividad regulatoria, superposición de funciones, contradicciones, rigidez de los procesos e ineficiencia. (Weber, 1996)

<sup>6</sup> Entrevista a informante clave.

siendo evaluadas con los criterios anteriores y con énfasis en la investigación y el perfil de los docentes como investigadores. De esta forma, se profundiza el modelo de evaluación basado en los criterios de las Ciencias Exactas y Naturales acentuado a su vez porque el financiamiento del sistema es fundamentalmente para los doctorados a través del CONICET (Barsky y Dávila, 2012).

Las críticas a la aplicación de criterios de evaluación se vinculan a la idea que existe una hegemonía de estas concepciones en los pares de evaluadores de la CONEAU, muchos de ellos provenientes del CONICET, que han demandado mecánicamente a todas las disciplinas un desarrollo relevante de las funciones de investigación, sin tener en cuenta la escasa importancia que ello tiene para una gran cantidad de carreras profesionales, particularmente las ingenierías y la arquitectura, así como buena parte de las importantes actividades ligadas al mundo de la administración y los negocios. Asimismo, con el énfasis que se pone en la función de investigación termina desestimando la evaluación de la calidad de la docencia sobre la base de criterios vinculados con esta función, al igual que ocurre con la extensión y la transferencia. Entre las instituciones educativas se benefician las universidades y carreras vinculadas con la investigación académica y perjudican a las que tienen como objetivo principal la enseñanza. (Dávila y Guaglianone, 2013).

### **La burocratización de la evaluación de la educación superior en Uruguay**

El aseguramiento de la calidad universitaria en Uruguay refleja las características de un sistema de educación superior fragmentado que históricamente tuvo una regulación académica con escasa o nula injerencia del estado. Aunque es una cuestión discutida hasta hoy en día, la Universidad de la República (UdelaR), estatal y autónoma, tiene el poder regulatorio sobre el sistema por mandato constitucional. Y el Ministerio de Educación tiene un papel secundario y una función que se limita a la coordinación en materia de políticas educativas para todo el sistema educativo público, aunque sí tiene injerencia y está a cargo de regular el sector privado en todos los niveles.

Como la forma de gobierno de la educación tiene rango constitucional de acuerdo al artículo 202 que establece que “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos”. Si bien la interpretación históricamente ha resultado controvertida, los Consejos Directivos a cargo de los distintos niveles de enseñanza se constituyeron en organismos autónomos e independientes entre sí. En el ámbito de la educación superior la Universidad de la República fue la única institución pública hasta hace pocos años.

Por estas razones los procesos y las políticas de evaluación de la calidad se implementaron siguiendo una lógica de fragmentación. La Universidad de la República contaba con autonomía académica y de gestión y creó sus propios mecanismos de autoevaluación a través de la Comisión de Evaluación Institucional. Las universidades e institutos privados fueron regulados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través de la aplicación de una reglamentación más administrativa que académica reformulada a través de sucesivos decretos. Actualmente los procedimientos de regulación y evaluación se establecen en el Decreto 104/2014. El MEC se orientó a la puesta en marcha de un mecanismo inspectivo de las universidades privadas, de carácter administrativo, pero “tomando en préstamo” ciertos rasgos propios de los procesos académicos de evaluación, basados en auto-evaluación y en pares. El resultado es un mecanismo híbrido, sin una conceptualización adecuada y con una clara orientación a la limitación de la educación universitaria privada. Posteriormente se sumaron las experiencias de evaluación regional como el MEXA y el ARCUSUR implementadas a través del Mercosur Educativo.

De esta forma, la Universidad de la República desarrolló sus propios procesos de autoevaluación y evaluación externa. Las universidades privadas, por otra parte, dependen del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que cuenta con un órgano asesor: el Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada (CCETP), siendo quien regula los procesos de evaluación y las autorizaciones para el funcionamiento de instituciones y carreras. La UdelaR tiene un representante en el CCETP. En el caso de las privadas, como se indicó anteriormente, los procesos de evaluación son fundamentalmente procedimientos administrativos y funcionales a la regulación de este tipo de instituciones.

En 2019, durante la segunda presidencia de Tabaré Vázquez, se aprobó la ley de creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET). Se trata del cuarto intento de creación de una agencia de estas características desde la aprobación de la Ley General de Educación N° 18.437 sancionada en 2008, durante la primera presidencia de Vázquez, que preveía y establecía lineamientos para tal fin. Las propuestas anteriores de creación de una Agencia para la Promoción y el Aseguramiento de la Calidad en 2009 -reingresado con leves ajustes en 2010- y de un Instituto Nacional de Acreditación de la Educación Terciaria en 2014, se vieron frustradas ante las

dificultades para acordar sobre algunos temas cruciales por parte de los principales actores del sistema, sobre todo con la UdelaR.

El recientemente creado INAEET, desde el punto de vista del marco legal, no establece grandes cambios respecto a las características que ha asumido el sistema de evaluación tradicionalmente. El organismo tiene el carácter de persona jurídica de derecho público no estatal, de manera que evita procesos de control y auditoría rigurosos. Por otro lado, mantiene la característica de fragmentación del sistema anterior. Si bien la ley establece que la evaluación es voluntaria para todas las instituciones, en el caso de las universidades privadas, los dictámenes serán tenidos en cuenta para el trámite de autorización de funcionamiento del MEC que se simplificaría o abreviaría con respecto a los que realicen sus equivalentes no acreditados. En este caso el objetivo de mejoramiento de la calidad se vería supeditado al proceso de regulación, que en el caso de las instituciones privadas es permanente según establece el Decreto 104/2014 (Dávila et al, 2014). El nuevo instituto no establece procedimientos para el aseguramiento y el mejoramiento de la calidad de los procesos educativos, sino una mayor complejidad en los mecanismos de regulación. (Martínez Larrechea y Dávila, 2020)

En este sentido resulta confusa, además, la diferenciación legal entre el Decreto 104/2014 y la ley de creación del INAEET que pueden dar lugar a contradicciones y superposiciones legales dado que el proyecto establece la derogación de todos los reglamentos que se contrapongan.

Uno de los principales debates conceptuales inherentes a la creación de la agencia de aseguramiento de la calidad tuvo relación con su naturaleza jurídica. El actual INAEET se trataría de una persona jurídica de derecho público no estatal. En el proyecto inicial presentado en 2009 la denominada entonces Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) también asumía la figura legal de persona jurídica de derecho público no estatal. Esta situación se modificó en 2014 con la presentación de un proyecto que proponía la creación de un Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo que estaría bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y tendría autonomía técnica.

Esta última es la figura legal de otras agencias de aseguramiento de la calidad en los países de la región. Por ejemplo en el caso de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU- de Argentina, de acuerdo a la Ley de Educación Superior N° 24.521 se trata de un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación.

De acuerdo con Landoni (2010) la figura de la persona pública no estatal era sostenida por la Universidad de la República, mientras que el órgano desconcentrado dentro del MEC era la opción que preferían las Universidades privadas. El argumento esgrimido por la universidad estatal se basó en la necesidad de otorgar autonomía a la nueva agencia dado que debía pronunciarse respecto de la propia UdelaR que es una institución que tiene un estatuto autónomo. El problema de la persona pública no estatal es que no está sometida a los procesos regulares de revisión de la legalidad de sus decisiones y se encuentra fuera de los procesos de control estatal del Ejecutivo, parlamentario y muy limitadamente judicial.

Es frecuente en el país el uso de la figura legal de la persona jurídica no estatal aplicado a organismos educativos como el Fondo de Solidaridad que actualmente vulnera notoriamente el derecho de gratuidad universitario consagrado por ley. A pesar de que originalmente la ley de creación N°16.524 preveía otro tipo de organismo, a los pocos años fue modificada y con la nueva ley N°17.451 se cambió la figura legal y pasó a constituirse como persona jurídica de derecho público no estatal (Dávila y Martínez Larrechea, 2019). También ocurre lo mismo con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que lleva adelante las políticas de ciencia y tecnología y de promoción de la investigación, y fue creada como una persona de derecho público no estatal por la Ley 18.084 sancionada en 2006. Esta agencia que está a cargo del sistema de investigación y de evaluar y categorizar a los investigadores promueve desde la normativa y sobre todo desde su aplicación un modelo de evaluación que sigue los criterios mencionados en el caso argentino, con prioridad a la investigación basada en la publicación de artículos en revistas internacionales en inglés.<sup>7</sup>

Los informes de la Auditoría Interna de la Nación, único proceso de revisión que tiene el Estado sobre la acción de estos organismos, muestra que en los casos del Fondo de Solidaridad (2019) y la ANII (2020), el destino del financiamiento

---

<sup>7</sup> Entrevista a informante clave.

para honorarios de la burocracia, sobre todo de los cargos directivos, supera lo estipulado por la ley en el primero y una cuota importante se destina para fondos no reembolsables en la segunda.

De esta forma, a través de la ley no solo se promueve una extrema burocratización de los organismos que deben llevar adelante políticas educativas, de evaluación y acreditación y de ciencia y tecnología, sino que se les otorga una autonomía que los exime de someterse a procesos de evaluación externa, particularmente en cuanto al destino del financiamiento que no se aplica principalmente para políticas que beneficien al sistema educativo sino para la reproducción de la burocracia institucional. Paradójicamente se trata de instituciones que a través de sus acciones llevan adelante la regulación del estado sobre las universidades que restringen la autonomía universitaria.

El INAEET tiene, también, serias deficiencias respecto a los procedimientos a instrumentar, al perfil de quienes van a estar a cargo de los procesos y de los evaluadores que serán asignados para llevarlos adelante. En este sentido, los criterios priorizan la experiencia burocrática en gestión de instituciones terciarias y en procesos de evaluación, pero se omiten cuestiones relativas a la experiencia profesional y trayectoria docente y de investigación. (Martínez Larrechea y Dávila, 2020)

En este sentido, no se establecen requisitos para los perfiles de los miembros del Consejo Directivo. Su capacidad para dirigir un ente que tiene a su cargo la responsabilidad de asegurar la calidad del sistema de educación superior y legitimar estos procedimientos ante la sociedad estaría garantizado por sus filiaciones institucionales (Artículo 4). De esta forma, se apunta a institucionalizar mecanismos de gobierno de tipo corporativo a través de consejos directivos que se integran a propuesta de las instituciones, con neto predominio del sector estatal.

Asimismo, los cometidos del Consejo Directivo que figuran en el artículo 5 son más un listado de tareas administrativas y funciones operativas que de objetivos de definición y conducción de los procesos de evaluación y acreditación: a) Adoptar Resolución con respecto a las solicitudes de acreditación de Instituciones de enseñanza terciaria, sus unidades académicas o sus carreras. b) Aprobar los planes de trabajo del INAEET. c) Aprobar los estándares y criterios para la acreditación, con siete (7) votos conformes. d) Realizar las convocatorias para la presentación de solicitudes de acreditación de Instituciones, unidades académicas o carreras, en función de los estándares y criterios aprobados. e) Aprobar los reglamentos para el funcionamiento operativo de los procesos de acreditación y evaluación. f) Designar al personal técnico y administrativo de la Institución de acuerdo a la normativa vigente. g) Seleccionar y designar los evaluadores externos que participan en cada proceso de acreditación o evaluación. h) Proyectar los presupuestos de sueldos, gastos e inversiones del INAEET y sus modificaciones. i) Administrar los fondos presupuestales que le sean asignados y los recursos que generen sus actividades. j) Ordenar los gastos del INAEET. k) Rendir cuentas públicas de sus actividades mediante informes periódicos. l) Aprobar los procedimientos a realizar para cumplir con la evaluación del INAEET. m) Celebrar convenios con Instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales. n) Aprobar los informes de evaluación.

El foco principal es, casi exclusivamente, la acreditación. En el último caso se define la acreditación como “un proceso continuo y cíclico que implica la mayor exigencia en la evaluación de la calidad y que se basa en criterios y estándares establecidos por el INAEET”. Sin embargo, no se trata de “un trámite burocrático más exigente” que se aprueba una vez “cumplidos los criterios que define una autoridad superior”, en este caso el INAEET, como lo indica el articulado, sino un tipo de proceso de evaluación, en la cual una institución o un programa de educación superior se confrontan con un estándar previamente establecido. Un punto de llegada y no de partida. Pero el proyecto de ley no establece los estándares, ni siquiera en su estructura general, por lo que este aspecto clave queda librado a la administración posterior. Por otro lado, la acreditación no es el único propósito de los sistemas de aseguramiento de la calidad, ni siquiera el más importante a la hora establecer una cultura de la evaluación y de la calidad. Es bastante más decisivo el propósito de mejoramiento de las instituciones que requiere políticas públicas de promoción, que están ausentes en este proyecto y en sus antecedentes, y de mejoramiento que toma como punto de partida el proyecto y la misión de una institución -o de un programa- y que se basa en la autoevaluación. En el proyecto, a la autoevaluación solo se la contempla como etapa o insumo de la evaluación, o de la acreditación, no como proceso a impulsar y a apoyar con asistencia técnica.

En referencia a los estándares “el INAEET tendrá la responsabilidad de definir estos instrumentos en coordinación con especialistas que convocará de las Instituciones de enseñanza terciaria y del ámbito profesional y académico”. Así como se observan omisiones respecto a los requisitos para ser miembros del consejo directivo tampoco se establecen consideraciones sobre los perfiles de estos especialistas que tendrán la responsabilidad de aprobar los estándares y criterios para la acreditación. También en este caso se recurre a la pertenencia institucional, “las instituciones de

enseñanza terciaria”, y además se agrega “del ámbito profesional y académico”. Surge la duda con respecto a cuál sería este “ámbito académico” al que se hace referencia y si estaría o no conformado por las mencionadas instituciones de enseñanza terciaria o si se refiere a otro ámbito académico.

El Consejo Directivo también tendría como cometido “seleccionar y designar los evaluadores externos que participan en cada proceso de acreditación o evaluación”. Según el artículo 20 “se entiende por par evaluador el experto destacado que es reconocido en la comunidad profesional, académica y científica, con experiencia equivalente a la desarrollada en la Institución, unidad académica o carrera en acreditación, cuya trayectoria le otorga un grado de autoridad en la materia suficiente para emitir juicios de valor”. Como se puede observar surge la duda sobre cuáles serían para el INAEET las diferencias entre la “comunidad académica” y la “comunidad científica”.

En este caso se especifican además criterios para la selección de los pares evaluadores:

Se tomará en cuenta preferentemente para su selección: a) Título de posgrado superior o igual al de la carrera o programa en acreditación o experiencia equivalente. b) Experiencia en gestión de la educación superior. c) Experiencia o formación en procesos de evaluación de Instituciones, unidades académicas o carreras.

Se trata de criterios que priorizan la experiencia burocrática en gestión de instituciones terciarias y en procesos de evaluación, pero se omiten cuestiones relativas a la experiencia profesional y trayectoria docente y de investigación. Es decir, la burocracia institucional tendría mayores credenciales que los académicos y profesionales de trayectoria y reconocimiento para evaluar la calidad de las instituciones, carreras y programas universitarios. También se omitió la experiencia internacional.

Por su parte, la Udelar pasó de una estrategia de resistencia a la institucionalización de la evaluación universitaria a la aceptación de la creación de una agencia, pero con condiciones para que la ley incorpore una figura legal que evita el control del nuevo organismo que puede integrar siendo un actor clave en la definición de las principales acciones debido a su peso en el sistema universitario. De esta forma, logra importantes beneficios, al igual que pasó con la ANII y con el Fondo de Solidaridad. Este último organismo a través del cobro obligatorio a los graduados de las universidades públicas termina desvirtuando el principio de gratuidad universitario que establece la ley (Dávila y Martínez Larrechea, 2019).

Finalmente, tampoco hay definiciones sobre la necesidad de instrumentar dispositivos específicos para posgrados, educación a distancia y posgrados a distancia, fenómenos de creciente importancia en el marco de los procesos de internacionalización.

Otra cuestión a considerar para el análisis sobre el caso uruguayo es que los cambios en la institucionalización de la evaluación se impulsaron y ocurrieron durante los gobiernos del Frente Amplio, una coalición de centro izquierda, que impulsó políticas de sesgo socialdemócrata y que no podría calificarse de neoliberal.

La creación del INAEET no logró unificar criterios para la evaluación de la calidad universitaria. De acuerdo con Martínez Larrechea (2022) el sistema de garantía de la calidad está fragmentado en varios circuitos institucionales y conceptuales muy diversos: a) la Comisión de Evaluación y Acreditación de la Udelar realiza una evaluación promeja de sus servicios. b) En la arena regional (ARCUSUR) opera la acreditación voluntaria, único circuito realmente de acreditación, con estándares elaborados por las agencias. c) Las universidades privadas son reguladas, o reglamentadas burocráticamente, ya que no hay verdaderos estándares de calidad por el Decreto 104/2014. d) La educación policial y militar posee otro decreto y otro consejo en el ámbito del MEC para reconocer sus carreras, mecanismo que también sigue una lógica burocrática. e) Con la Ley de Urgente Consideración (LUC) y normas posteriores, se ha creado en el MEC otro consejo para reconocer los programas de formación universitaria en educación (formación docente pública o privada). f) Finalmente, la evaluación de los investigadores en ANII, un componente clave de ese proceso, también opera, como otro circuito, con serias deficiencias.<sup>8</sup>

El INAEET formalmente compone la anhelada agencia nacional, pero en realidad lo que hace es cristalizar la asimetría entre Udelar y el resto del sistema. La acreditación es solo voluntaria y deja en pie todos los mecanismos burocráticos previos. Subyace en toda la ley el gruesísimo error conceptual de que el inicio del camino es la acreditación. El inicio

---

<sup>8</sup> Entrevista a informante clave.

del camino es la cultura de la calidad, que requiere énfasis en la autoevaluación y en la evaluación pro mejora (Martínez Larrechea, 2022).

En conclusión, a pesar de la resistencia de los actores del sistema y de las características que asume inicialmente, los cambios se producen y con un aumento, aunque limitado, de la regulación estatal sobre la regulación académica, al menos formalmente. Aunque más que el producto de un largo proceso de maduración del sistema y de un reconocimiento de la necesidad de institucionalizar las políticas de evaluación, parece el fruto de algunos improvisados acuerdos políticos tendientes a resolver la disputa por espacios de poder.

### **El conflicto por la regulación y la evaluación universitaria en Bolivia**

El caso de Bolivia es de interés para el análisis comparado porque, a diferencia de los otros países, aún no se puso en funcionamiento la agencia para la evaluación de la educación superior, a pesar de que fue creada por ley.

Y en relación a los dos casos anteriores, el proceso desarrollado tiene características similares al uruguayo. A pesar de existir un marco legal que establece la creación del organismo, hay una fuerte resistencia por parte de la academia, principalmente de las universidades públicas, que llevan adelante sus propios procesos de evaluación. Y los cuestionamientos apuntan a señalar que institucionalización conlleva una excesiva regulación estatal que restringe la autonomía universitaria.

El artículo 68 de la Ley de Educación 070 sancionada en el año 2010 establece la creación de la Agencia Plurinacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Universitaria (APEAESU). Según esta normativa: “La evaluación es el proceso de cualificación de la calidad de la educación superior universitaria; contempla la autoevaluación, la evaluación por pares y la evaluación social. La acreditación es la certificación que se emitirá cuando los resultados del proceso de evaluación sean favorables.” Para cumplir este objetivo: “Se crea la Agencia Plurinacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Universitaria, será de carácter descentralizado, conformado por un Directorio y un Equipo Técnico Especializado. Su funcionamiento y financiamiento será reglamentado por Decreto Supremo.”

Dicha Ley, totalmente carente de lineamientos o dispositivos para su puesta en práctica, simplemente profundizó el quiebre de la universidad con el Estado, y ha impactado en las universidades, generando efectos no previstos y en ambos casos adversos, contribuyendo al debilitamiento y pauperación progresiva de las instituciones universitarias públicas. Estos efectos se han amplificado, como consecuencia de la sobreideologización de las políticas, la ausencia de investigaciones educativas que las sustenten y el escaso valor otorgado a los profesores e investigadores. (Weise, 2012)

Desde 2008, el Ministerio de Educación delegó al Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional y a la Dirección General de Educación Superior Universitaria el aseguramiento de la calidad de la educación superior, y constituyó por Resolución Ministerial la Comisión Nacional de Acreditación de Carreras Universitarias (CNACU). Su objetivo es coordinar los procesos de evaluación para la acreditación y certificación de la calidad educativa en el marco del Sistema ARCU-SUR; conformar y administrar el registro de evaluadores y observadores; promover los procesos de autoevaluación; coordinar el desarrollo y seguimiento del proceso de evaluación externa realizada; y finalmente gestionar la implementación de la APEAESU creada por Ley. La CNACU está conformada por el Viceministro de Educación Superior y Formación Profesional (VESFP), quien la preside, un representante de la Dirección General de Educación Superior Universitaria; un representante del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) que reúne a las universidades públicas del país, uno de la Asociación Nacional de Universidades Privadas (ANUP), un representante del Viceministerio de Ciencia y Tecnología (VCyT) y un Secretario que es designado por el Ministerio de Educación. (Strah, 2020, 82)

En cuanto a los procesos de acreditación, las carreras se presentan en forma voluntaria a la convocatoria de la Red de Agencias Nacionales de acreditación (RANA) para la acreditación ARCU-SUR. En el sistema universitario público el CEUB lleva adelante los procesos de acreditación de carreras. El sistema de acreditación del CEUB no tiene reconocimiento del Estado, sólo tiene validez para el sistema público. Por su parte, algunas universidades privadas se han acreditado con agencias extranjeras, en particular de Estados Unidos y de Chile, pero estas acreditaciones no son reconocidas por el Estado de Bolivia. Si bien el CEUB ha delineado documentos para la evaluación institucional, ninguna institución pública se ha sometido aún a esta evaluación. En el caso de las universidades privadas, entre los años 2000 y 2006, el Ministerio de Educación llevó adelante un proceso que se denominó Universidad Plena que consistió en una acreditación



institucional de las universidades privadas para garantizar que cumplieran con las condiciones mínimas de calidad. En esa instancia, se cerraron siete universidades y a algunas se les dio un plazo al cabo del cual tuvieron que realizar un segundo proceso de verificación de cumplimiento de mínimos de calidad. Con posterioridad a este proceso de Universidad Plena, no se han realizado evaluaciones institucionales en las universidades de Bolivia. (Strah, 2020, 83)

Respecto de los programas de posgrado, actualmente no existen instancias para su acreditación. Las universidades privadas deben presentarlos al Ministerio, que realiza una revisión de los contenidos, verifica la infraestructura y el equipamiento, y emite una resolución ministerial para su funcionamiento. Por su parte, las universidades públicas tienen total autonomía para el dictado de los posgrados. (Strah, 2020, 84)

En cuanto a la autorización para el funcionamiento de las universidades, en el caso de las privadas es el Ministerio de Educación quien aplica el Reglamento General de Universidades que determina las condiciones que se deben cumplir. El Ministerio hace una revisión documental y una visita. En una segunda etapa, se realiza una revisión de los programas para verificar que cumplan con las condiciones. Finalmente, la decisión la toma el Consejo de Ministros a través de un Decreto Supremo. Para la creación de universidades públicas, se dicta un Decreto Supremo o se crean por Ley de la Asamblea Legislativa. Las universidades públicas tienen autonomía para crear programas que pueden ponerse en funcionamiento una vez aprobados por las instancias del CEUB. (Strah, 2020, 84)

Las universidades privadas tienen su propia ley y reglamentación específica. Decreto Supremo N° 1433 de 2012 reglamenta las universidades privadas. La Asociación Nacional de Universidades Privadas es quién coordina a las universidades privadas en Bolivia, siempre y cuando se encuentren asociadas a esta entidad.

Entre los artículos más importantes está la disposición de que las universidades privadas deben entregar al Estado el 1 por ciento del total de sus ingresos a favor de la Agencia de Acreditación del Estado. La Asociación de Universidades Privadas ya hizo una representación para ser escuchada, pues considera que una agencia de esta naturaleza debe ser un órgano técnico que debe sustentarse con los aranceles de los servicios que presta. (Diedrich, 2014)

Otra cuestión de interés a destacar es que la ley de educación 070 y el marco legal para la creación de la agencia ocurrieron en el año 2010, durante la presidencia de Evo Morales, un gobierno de izquierda.

Pese a que con anterioridad se aprobaron dos veces, en 1994 y en 2005, leyes creando un organismo de acreditación, nunca fue puesto en marcha, resultado de una mezcla entre resistencias técnicas y políticas de instituciones públicas y privadas, la presión del sector de formación docente que tiene un gremio relativamente fuerte y la escasa voluntad estatal.<sup>9</sup> Diversas universidades, públicas y privadas bolivianas, participan sin embargo de procesos internacionales de certificación como ARCU-Sur. (Diedrich, 2014)

En 2020 las autoridades universitarias se pronunciaron en contra de la Agencia Plurinacional de Acreditación del Sistema de la Universidad Boliviana (APEASU), porque ven amenazada la autonomía universitaria y consideran que el gobierno tiene la intención de hegemonizar y centralizar la actividad educativa. (Calatayud, 2020)

Las universidades privadas, las cuales se rigen a través del “Reglamento General y Reglamentos Específicos de Universidades Privadas” (RGUP), viven una situación diferente a las universidades públicas, ya que de acuerdo con el artículo 8, que son las propias universidades privadas quienes determinaran las instancias, procesos, procedimientos e instrumentos de la autoevaluación institucional, elaboración de informe de autoevaluación y planes de mejoramiento institucional y por programas. El RGUP establece que las Universidades Privadas deben contar con un órgano de autoevaluación que cree y aplique sistemas, que permitan el mejoramiento de la calidad institucional, bajo una observación mínima del Ministerio de Educación. (Calatayud, 2020)

Por esta razón la evaluación de la calidad que existe en Bolivia es fruto de esfuerzos aislados de las universidades privadas y públicas que buscan organismos regionales para los procesos de acreditación ya que el organismo estatal que se pretende crear para este fin (APEASU) devela una intención política con la que no está de acuerdo el Sistema de Universidades Públicas.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Entrevista a informante clave.

<sup>10</sup> Entrevista a informante clave.

## Algunas reflexiones sobre la institucionalización de la evaluación a partir del análisis comparado

De acuerdo con el marco conceptual propuesto para el estudio de la institucionalización de la evaluación universitaria en los tres casos considerados, se puede analizar las políticas públicas, en este caso de evaluación, aplicando la conceptualización propuesta por Oszlak y O'Donnell (1981), y los procesos institucionales vinculados con ellas a partir los conflictos y acuerdos (Acuña y Chudnovsky, 2013) entre los principales actores involucrados: la academia, el Estado y el mercado (Clark, 1991).

Con respecto a la institucionalización de los procesos de evaluación y a las políticas de aseguramiento de la calidad en los tres casos se observan conflictos de poder entre la academia y el Estado que asumen características diferentes, pero que tienen en común una mayor regulación del Estado con efectos sobre la autonomía universitaria.

El caso de Argentina que constituye el proceso de mayor duración, muestra un corrimiento del poder desde la academia hacia el Estado. Si bien la normativa plasma algunos acuerdos que destraban las tensiones iniciales de las universidades hacia la implementación de las reformas, particularmente con la participación de los rectores estipulada por la ley, así como también de la comunidad académica en la formulación de estándares y criterios de evaluación, continúan algunas resistencias como el citado caso de la UBA que obtiene también por ley un recurso de amparo para no participar del proceso, aunque deja en libertad a las Facultades que asumen diferentes posiciones.

Sin embargo, con la implementación aparecen nuevas tensiones y surgen cuestionamientos en relación a los resultados de los procesos de acreditación que conducen a diferentes reformas de los criterios y estándares para el aseguramiento de la calidad y cuestionamientos de algunos actores de la academia sobre el modelo de evaluación basado en los criterios de calidad de las Ciencias Exactas y Naturales. Esto se vincula fundamentalmente con la obligatoriedad de la acreditación para algunas carreras de grado, las del artículo 43, y para todos los posgrados, en la medida que la no acreditación inhabilita el reconocimiento del título según estipula la ley. Otro aspecto a destacar, en términos de sus efectos sobre la autonomía universitaria, es la vinculación en algunos casos entre las políticas de evaluación y financiamiento.

La normativa de evaluación y acreditación en el caso del sistema de educación superior argentino es homogénea para todas las instituciones, una vez que la universidad privada cuenta con la autorización definitiva, más allá de que la aplicación implique sesgos en algunos casos. En cambio, en Uruguay se plantean tensiones entre universidades públicas y privadas porque la normativa para la evaluación de la calidad universitaria es fragmentada y establece diferenciaciones entre ellas. Esto tiene como resultado que las instituciones universitarias públicas en el marco de su autonomía tengan una evaluación voluntaria, en cambio las privadas están obligadas a pasar por dicho proceso que se confunde además con su regulación. De esta forma, la evaluación de la calidad queda desvirtuada o supeditada a la regulación burocrática. A diferencia de Argentina, donde las instituciones universitarias privadas están sometidas a un riguroso proceso para su autorización definitiva a cargo del Ministerio de Educación, en Uruguay la regulación de dichas instituciones por parte del Ministerio es permanente según establece el Decreto 104/2014.

En este sentido, el Instituto de aseguramiento de la calidad creado recientemente en Uruguay refleja los problemas y las tensiones de un sistema de educación superior segmentado con diferencias de poder entre las instituciones públicas y privadas. No establece procedimientos para el aseguramiento y el mejoramiento de la calidad de los procesos educativos, sino una mayor complejidad en los mecanismos de regulación. Tiene, también, serias deficiencias respecto a los procedimientos a instrumentar, al perfil de quienes van a estar a cargo de los procesos y de los evaluadores que serán asignados para llevarlos adelante.

Un aspecto singular y exclusivo de este país es que, a diferencia de Argentina y Bolivia, plantea, además, la creación de una persona jurídica de derecho público no estatal, de manera que evita procesos de control y auditoría rigurosos. Esta figura legal es común a varios organismos a cargo de las políticas educativas, de evaluación y acreditación y de ciencia y tecnología, y les otorga una autonomía que los exime de someterse a procesos de control sobre todo en la disposición y el destino del financiamiento. Paradójicamente se trata de instituciones que a través de sus acciones llevan adelante la regulación del estado sobre las universidades que restringen la autonomía universitaria.

En Bolivia la creación de la agencia de evaluación y acreditación por ley, no fue suficiente para lograr ponerla en funcionamiento, y varios años después de sancionada la ley de educación, no se logró institucionalizar los procesos de evaluación y acreditación por la resistencia que involucra a todo el sistema universitario al avance que, según manifiestan los actores, representa sobre la autonomía universitaria.

Con respecto al rol del mercado, el modelo de aseguramiento de la calidad basado fundamentalmente en la relevancia de la función de investigación y la publicación de papers en revistas internacionales fortalece a las grandes editoriales internacionales. Desde el Estado, con las políticas de evaluación, se promueve y facilita el corrimiento de poder desde la academia hacia el mercado. En el caso argentino los criterios promovidos por modelo de evaluación afectan a las carreras profesionales que tienen criterios de calidad diferentes, en la medida que por el artículo 43 de la LES están obligadas a acreditar para que sus títulos tengan reconocimiento oficial. Lo mismo ocurre con los posgrados profesionales también obligados a acreditar que a pesar de los cambios en la reglamentación continúan siendo evaluados con los criterios anteriores.

Por otro lado, el modelo de evaluación de la calidad basado fundamentalmente en la investigación afecta también la calidad de la función docente que debería ser evaluada con criterios que den cuenta de la calidad del proceso de enseñanza.

Para los casos de Bolivia y Uruguay resulta relevante la acción de la CONEAU, junto con la CAPES y sus modelos de evaluación, a nivel suprarregional. Si bien hay una fuerte resistencia con respecto a la institucionalización de los procesos de evaluación a nivel nacional, que se refleja entre otras cuestiones en la dificultad para concretar la puesta en funcionamiento de las agencias de aseguramiento de la calidad, las universidades de ambos países aceptan sin cuestionamiento la evaluación a nivel supranacional. Incluso en el caso uruguayo que tiene un sistema de evaluación fragmentado, en algunos casos la legislación ha planteado seguir el modelo de la CAPES, que tiene competencia en posgrados académicos y en la promoción de la investigación. En ambos países, a pesar de ser más fuerte la posición de la academia en tanto a su resistencia a perder poder ante el Estado nacional, no se plantean tensiones a la participación de los procesos en el nivel supranacional favoreciendo y aceptando el crecimiento del mercado de las grandes editoriales.

De esta forma, un aspecto común a los tres países, es el desplazamiento del poder desde las universidades hacia el mercado, en este caso internacional. Las políticas de estado a nivel nacional y regional, así como también las políticas universitarias en materia de evaluación contribuyen a consolidar el modelo único de calidad impuesto por las grandes editoriales mundiales y las principales universidades europeas y estadounidenses, y de esta forma favorecen su negocio. Con este impulso del mercado los procesos de evaluación terminan en cierta forma siendo funcionales a esta lógica. La evaluación de la calidad propiamente dicha termina relegada a un lugar secundario.

## Conclusiones

El análisis comparado permite identificar rasgos comunes entre los procesos de institucionalización de la evaluación de los tres países, con algunas diferencias que se relacionan con las diferencias de poder y las estrategias de acción aplicadas por los principales actores involucrados en dichos procesos: la academia, el Estado y el mercado.

Con la implementación o el intento de implementar las políticas de evaluación y acreditación, en los tres casos analizados se observa que hubo un desplazamiento del poder de la academia hacia el Estado. Las diferencias de poder entre los distintos actores, y la capacidad del Estado para negociar con la Academia en cada sistema nacional dan cuenta de los resultados. Esta tendencia, que fue común a los tres países, muestra que se trató de una política de estado y no de gobierno, en la medida que, con el tiempo, se fue profundizando, y de manera independiente del signo político del gobierno.

Si bien, el objetivo explícito es la evaluación de la calidad universitaria, hay también una función, más o menos implícita, de regulación de la educación superior por parte del Estado que plantea conflictos con los actores académicos en la medida que constituye un avance sobre la autonomía universitaria. De esta forma, se plantea una tensión permanente entre evaluación y acreditación.

En este sentido, un aspecto común entre los diferentes países fue que el marco legal y estructural de estos organismos reflejó en cada caso nacional la distribución de poder entre los diferentes actores educativos y el estado, pero que promueve un avance de la regulación estatal sobre los sistemas y fueron impulsados y concretados por gobiernos liberales y de izquierda.

En este sentido, la institucionalización de la evaluación y la acreditación acompaña una tendencia internacional que impulsa el desarrollo de dichas políticas a nivel mundial, siguiendo criterios y mecanismos que son comunes a los

diferentes países y que, en gran parte, son impulsadas por las propias agencias creadas para llevar adelante la labor, a través de una burocracia institucional que ha contribuido a profundizar estos procesos.

Con respecto a los procesos de evaluación supranacionales resulta llamativa la participación homogénea de todas las instituciones educativas de los tres países, que más allá de las resistencias nacionales, adhirieron y legitimaron este tipo de proceso a nivel supranacional, contribuyendo indirectamente a su consolidación a nivel nacional.

Los debates en torno a los procesos de evaluación, que continúan actualmente, no solo alcanzaron a las cuestiones vinculadas con la calidad de las distintas funciones educativas, particularmente la investigación y la docencia, y de la gestión, sino también a la capacidad de regulación de las nuevas agencias de acreditación sobre las instituciones universitarias.

En relación a los procesos de internacionalización y, fundamentalmente, de transnacionalización, cabe destacar que el marco legal establece mayores restricciones y tiene una fuerte regulación para el avance de las instituciones extranjeras, pero es más acentuado en el caso de Uruguay y Bolivia. No obstante, en lo que tiene que ver con políticas de evaluación, los criterios incorporados son comunes y no difieren significativamente de los implementados en otros países.

Se trata de criterios que promueven a nivel mundial un modelo de calidad único, que destaca la función de investigación sobre la docencia y la extensión, y está centrado en la investigación basada en la publicación de artículos en revistas con referato principalmente en inglés y planteles docentes con título de doctorado. En los hechos implica un desplazamiento del poder académico hacia el mercado. Es un modelo que contribuye a fortalecer el mercado de las grandes editoriales internacionales que manejan los principales sistemas de categorización de revistas científicas y además los rankings universitarios. En este sentido, los actores nacionales, tanto el Estado como la academia, y más allá de las resistencias y los discursos, han contribuido a consolidar y fortalecer este mercado internacional de manera que no resultan totalmente claros los resultados en términos de evaluación de la calidad pero tampoco en tanto a la defensa de la autonomía universitaria y de la capacidad de regulación del Estado.

## Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnosky, M. (2013). ¿Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos? En Carlos Acuña (editor) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, 19-67. Siglo XXI.

Auditoría Interna de la Nación (2019). Fondo de Solidaridad. Informe de Actuación. Montevideo.

Auditoría Interna de la Nación (2020). Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Informe de Auditoría. Montevideo, 14 de setiembre de 2020.

Barsky, O. (2014). *La evaluación de la calidad académica en debate: los rankings internacionales de las universidades y el rol de las revistas científicas*. Teseo, Universidad Abierta Interamericana.

Barsky, O y Dávila, M. (2010). La evaluación de posgrados en la Argentina. En Barsky y Dávila (coord.). *Las carreras de posgrado en la argentina y su evaluación*. Teseo.

Barsky, O. y Dávila, M. (2012). El sistema de posgrados en la Argentina: tendencias y problemas actuales. *Revista Argentina de Educación Superior*, 4(5).

Becher, T. (1989). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Ed. Gedisa.

Calatayud, V. (2020) *Bolivia: Universidades rechazan creación de la APEASU por temor a la violación de la autonomía*. <https://derechosuniversitarios.org/2020/04/30/bolivia-universidades-rechazan-creacion-de-la-apeasu-por-temor-a-la-violacion-de-la-autonomia/>

Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen.

CONEAU (2002). *Contribuciones para un análisis del impacto del sistema de evaluación y acreditación*. CONEAU.

- CONEAU (2007). *Taller de Acreditación de Posgrado, 6 de diciembre de 2007*. CONEAU.
- Dávila, M. (2012). *Tendencias recientes de los posgrados en América Latina*. Teseo, Universidad Abierta Interamericana.
- Dávila, M., Díaz Maynard A., Fernández J., Garibaldi L., Landinelli J., Landoni P., Martínez Larrechea E., Rama C., & Williman C. (2014). La regulación de la Educación Superior Privada en Uruguay: análisis y discusión del Decreto 104/14. *Revista Debate Universitario*, 3(5).
- Dávila, M. (2018). Rankings universitarios internacionales y conflictos por la regulación de la educación superior. *Revista Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 37(13), pág. 67-84.
- Dávila, M. y Guaglianone, A. (2013). La investigación en las universidades y su evaluación. Un estudio comparado entre Argentina, Brasil y Uruguay. *Revista Debate Universitario*, 3.
- Dávila, M. y Martínez Larrechea, E. (2019). La gratuidad universitaria en el Uruguay. En Benente, M. *La gratuidad de la educación superior, a 70 años*. Edunpaz Editorial Universitaria. Colección Pensamiento Nacional.
- De Vincenzi, R. (2016). *Aseguramiento de la calidad: Entre la autonomía institucional y la intervención estatal, Argentina (1999-2010)*. [Tesis doctoral]. Universidad de San Andrés.
- Diedrich, L.C., Bassani, A y Limarino, M.A. (2014). Los Sistemas de Educación Superior en Argentina y Bolivia - Estudio Comparado. UT. *Revista de Ciències de l'Educació*, 11-25.
- Fanelli, A. (2000). *Análisis de los dictámenes de acreditación de posgrados en la CONEAU. Informe final*. UNESCO, IPE.
- Finocchiaro A. (2004). *UBA contra el Estado Nacional*. Prometeo.
- Guaglianone, A. (2010). Políticas públicas de evaluación y acreditación en las universidades argentinas: el caso de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y de la Universidad de Belgrano. Tesis de Doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Guerrini, V. y Jeppesen, C. (2001), El sistema de posgrado en Argentina: problemas y desafíos de los procesos de acreditación en el marco de las políticas para el mejoramiento de la calidad del sistema de educación superior. *Revista Escenarios Alternativos*.
- IESALC (2007). *Informe de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina*. IESALC.
- Landoni, P. (2010). El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas. *Revista Argentina de Educación Superior* 2 (2): 96 – 110.
- Lemaitre, M. (coord.) (2018). *La educación superior como parte del sistema educativo de América Latina y el Caribe. Calidad y aseguramiento de la calidad*. UNESCO – IESALC y Universidad Nacional de Córdoba
- Martínez Larrechea, E. y Dávila, M. (2020). El debate acerca de la creación de la agencia de aseguramiento de la calidad universitaria en Uruguay. En S. Araujo (coord.). *Educación de Posgrado en el MERCOSUR: los posgrados a distancia*. UNICEN.
- Martínez Larrechea, E. (2022). Higher Education Quality Assurance in Uruguay: Balance and perspective of a delayed policy. *Quality Assurance in Education*.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Perez Rasseti, C. (2001). *Estándares transversales y específicos para la acreditación de posgrados*. CONEAU, Subcomisión de Posgrados, Taller interno, Buenos Aires, 28 y 29 de agosto de 2001.

Strah, M. (2020). *Los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica*. 1a ed. CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, OEI- Organización de Estados Iberoamericanos.

Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Weise, C. (2012). Contribuciones para pensar las universidades en países con alta diversidad sociocultural, desde la experiencia boliviana. *Propuesta Educativa*, 2(38), pp. 27-31.

### **Reglamentación consultada**

Ley N° 24.521: Educación Superior– 1995. (Argentina)

Resolución N° 1168/07. Criterios y estándares para la evaluación de posgrados. (Argentina)

Resolución N° 160/11. Criterios y estándares para la evaluación de posgrados. (Argentina)

Ley de Educación N° 070 Avelino Sinani- Elizardo Perez – 2010 (Bolivia)

Decreto Supremo 1433: “Reglamento General y Reglamentos Específicos de Universidades Privadas” (RGUP) -2012 (Bolivia).

Constitución de la República Oriental del Uruguay

Ley General de Educación N° 18.437 sancionada en 2008. (Uruguay)

Decreto 104/14. Disposiciones para la educación terciaria privada. 2014. (Uruguay)

Ley N° 16.524: creación del Fondo de Solidaridad – 1994 (Uruguay)

Ley 17.451: reforma del Fondo de Solidaridad – 2002 (Uruguay)

Ley N° 18.084. Creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) - 2006. (Uruguay)

Ley de creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET) (Uruguay).

**Fecha de recepción:** 28-2-2023

**Fecha de aceptación:** 18-5-2023



# La producción académica sobre políticas de inclusión educativa para el nivel secundario en Argentina (2018-2021). Aproximaciones desde un enfoque de metainvestigación.

Academic production on educational inclusion policies for the secondary level in Argentina (2018-2021). Approaches from a meta-research approach.

PASTORE, Pablo Germán<sup>1</sup>  
GOROSTIAGA, Jorge Manuel<sup>2</sup>

Pastore, P. y Gorostiaga, J. (2023). La producción académica sobre políticas de inclusión educativa para el nivel secundario en Argentina (2018-2021). Aproximaciones desde un enfoque de metainvestigación. *RELAPAE*, (18), pp. 55-67.

## Resumen

Este artículo presenta resultados de una indagación en torno a la producción de conocimiento sobre políticas de inclusión educativa para garantizar la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina desde un enfoque de metainvestigación. La indagación abarca un conjunto de veintiún trabajos académicos publicados en revistas científicas por autores basados en instituciones argentinas en el período 2018-2021. La atención de nuestro análisis se concentra, en primera instancia, en los enfoques teórico-metodológicos y en la procedencia institucional y regional de los autores de los artículos, así como también en la escala de los estudios. En segundo lugar, se realiza una aproximación al diálogo de esta producción con agendas y agencias supranacionales, entendiendo que el “problema” de la “inclusión educativa” forma parte de una agenda global de reforma educativa. Los resultados permiten señalar algunas características generales de la producción académica en cuanto a sus ámbitos de producción y escalas de análisis; también muestran una fuerte preeminencia de perspectivas constructivistas y críticas en términos epistemológicos y el absoluto predominio de abordajes cualitativos en términos teórico-metodológicos. Sobre el tratamiento del concepto de “inclusión educativa” y su vinculación con los sentidos promovidos por agencias y agendas supranacionales se destaca el lugar de la UNESCO como referente conceptual, así como el abordaje del “problema” de la inclusión en su vinculación con la “justicia social” o “justicia educativa”.

**Palabras Clave:** inclusión educativa, educación inclusiva, políticas educativas, metainvestigación, educación secundaria.

## Abstract

This paper presents the results of an inquiry —from a meta-research approach— on the production of knowledge about educational inclusion policies to guarantee compulsory secondary school in Argentina. The study covers a set of twenty-one academic papers published in scientific journals by authors based in Argentine institutions in the last four years (2018-2021). Our analysis focus, in the first instance, on the theoretical and methodological approaches and on the institutional and regional origin of the authors, as well as on the geographic scale of each study. Secondly, we address the connections between this production and supranational agendas and agencies, assuming that the "problem" of "educational inclusion" is part of a global agenda of educational reform. The results allow us to identify some general characteristics of the academic production in terms of its institutional background and scales of analysis; they also show a strong preeminence of constructivist and critical perspectives in epistemological terms, and the absolute

<sup>1</sup> Laboratorio de Investigaciones en Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Martín- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina / pablopastore@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0001-6776-728X>

<sup>2</sup> Laboratorio de Investigaciones en Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Martín- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina / jorgegoros@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-5766-1593>

predominance of qualitative approaches in theoretical and methodological terms. Regarding the treatment of the concept of "educational inclusion" and its connection with the meanings promoted by supranational agencies and agendas, we highlight the place of UNESCO as a conceptual referent, as well as an approach to the "problem" of inclusion in its links with "social justice" or "educational justice".

**Keywords:** educational inclusion, inclusive education, educational policy, meta-research, secondary school.



## Introducción

Este artículo presenta resultados de una indagación en torno a la producción de conocimiento sobre políticas de inclusión educativa para garantizar la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina desde un enfoque de metainvestigación (Mainardes, 2021). Este recorte temático se funda en la importancia que el “problema”<sup>3</sup> de la “inclusión educativa”<sup>4</sup> en el nivel secundario ha adquirido en la agenda académica (Montes y D’Agostino, 2019; Steinberg, 2018) y política (OREALC-UNESCO, 2017; OREALC-UNESCO et al., 2022) —en el contexto de la agenda de Educación 2030— tanto en el plano regional latinoamericano como en el nacional argentino.

La indagación abarca un conjunto de veintidós trabajos académicos publicados en revistas científicas por autores basados en instituciones argentinas (2018-2021). La atención de nuestro análisis se concentra, en primera instancia, en los enfoques teórico-metodológicos y en la procedencia institucional y regional de los autores de los artículos, así como también en la escala de los estudios. En segundo lugar, se realiza una aproximación al diálogo de esta producción con agendas y agencias supranacionales, entendiendo que el “problema” de la “inclusión educativa” forma parte de una agenda global de reforma educativa (Sayed et al., 2018).

Nuestro principal objetivo es contribuir a la comprensión del funcionamiento del campo de investigación en política educativa como campo científico (Bourdieu, 2000) en el contexto argentino. Destacamos como una característica propia del campo de la política educativa su carácter interdisciplinar, que implica la aplicación de enfoques y de herramientas de la sociología política, de la antropología, de la economía y de la educación comparada/internacional, entre otras disciplinas o campos<sup>5</sup>; a lo que se añade la coexistencia de una pluralidad de “epistemologías” (Tello, 2012)<sup>6</sup>. En este marco, entonces, entendemos que el enfoque de metainvestigación, de reciente desarrollo en el campo de la política educativa (Mainardes, 2021), presenta la potencialidad del ejercicio de una reflexividad epistemológica capaz de retroalimentar y fortalecer la labor de investigación en este ámbito. En este sentido, enfatizamos que este trabajo (y este enfoque) no pretende(n) constituirse en instancia(s) de evaluación, sino antes bien de reflexión sobre y problematización de la producción académica.

El texto que sigue a esta introducción inicia con una breve exposición del enfoque y procedimientos de nuestro estudio, continúa con una sección dedicada a los ámbitos y las escalas de la producción, avanza con el análisis de las perspectivas teórico-metodológicas identificadas y dedica luego una sección a la discusión del diálogo de esta producción con la agenda global de “inclusión educativa” antes de presentar sus conclusiones.

## El enfoque de metainvestigación

Mainardes (2021) ofrece una primera definición sintética de metainvestigación como “investigación sobre investigaciones, o bien, investigación que busca explicar el proceso de investigación sobre un tema, área o campo específicos”<sup>7</sup> (p.20). Asimismo, la distingue del “metaestudio”, concepto que reserva para designar aquellos estudios de revisión y/o síntesis de investigaciones (como los estados del arte o estados de la cuestión que habitualmente forman parte de investigaciones con propósitos independientes de este ejercicio). Si estos últimos tienen por finalidad principal sintetizar resultados de investigación (mediante el análisis de los métodos, fundamentos teóricos o resultados), la

---

<sup>3</sup> En este trabajo optamos por entrecorillar algunos términos en función de nuestro posicionamiento desde el enfoque de problematización de políticas (Bacchi, 2009; Webb, 2014). Este enfoque propone interrogar y desnaturalizar los términos que han sido dados por sentado, comenzando por la misma noción de “problema” (de política), señalando su carácter de construcciones, producto de relaciones de saber y poder. En Pastore et al. (2022) discutimos la aplicación de este enfoque en el campo de la política educativa.

<sup>4</sup> Si bien algunos autores (e.g. Armijo-Cabrera, 2018; Saforcada et al., 2021) plantean la posibilidad de distinguir entre los términos “inclusión educativa”, “educación inclusiva” e “inclusión social” (en la educación), aquí optamos por tomar los términos “inclusión educativa” y “educación inclusiva” como sinónimos, a partir del uso que se observa en la agenda política y académica global y regional. En algunos países, como es el caso de Argentina, el concepto de “inclusión educativa” se encuentra más asociado a la agenda que discutimos (por lo que optamos por este término en el desarrollo del trabajo), mientras que el de “educación inclusiva” encuentra un uso más restringido al campo de la educación de personas con discapacidad o “educación especial”. Al menos desde principios del siglo XXI, se propone a nivel global, con un fuerte impulso por parte de la UNESCO (Operti, 2017) y un amplio consenso académico (e.g. Artilles et al., 2006), evitar la restricción de la “inclusión” en la educación a un grupo definido (e.g. las personas con discapacidad).

<sup>5</sup> Debates recientes sobre la delimitación del campo académico de la política educativa pueden encontrarse en Tello (2015), así como en diversos artículos publicados en la *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*.

<sup>6</sup> No es objeto de este trabajo la caracterización del campo de la investigación educativa ni del de la investigación en política educativa en Argentina. Para ello remitimos al lector a los trabajos de Suasnábar (2013), Tenti Fanfani (2010) y Gorostiaga (2015).

<sup>7</sup> Esta traducción y todas las que se encuentran en el artículo son de los autores.

metainvestigación se orienta a contribuir con el desarrollo científico de un campo, área o disciplina a partir de la indagación sobre sus producciones académicas. Es decir que, en esta perspectiva, la indagación se concentra en los procesos de producción de conocimiento antes que en los resultados de estos procesos.

En el campo de la política educativa, los estudios que han venido desarrollando Mainardes y otros colegas nucleados en la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (RELEPE)<sup>8</sup> se orientan principalmente al análisis de los enfoques epistemológicos, teóricos y metodológicos en la producción académica (e.g., Mainardes, 2017; Mainardes et al., 2018; Tonieto y Fávero, 2020). Estos estudios reconocen, a su vez, una serie de antecedentes que han avanzado en la reflexividad teórico-epistemológica (Bourdieu et al., 2008) sobre el campo. Entre estos, Ball (1997, 2006), Tello (2012, 2015) y Tello y Mainardes (2015).

Si bien la metainvestigación puede asumir una perspectiva neopositivista, nuestro trabajo toma distancia de esta perspectiva y se asienta en una epistemología posemipirista (Palma y Pardo, 2012) en el supuesto del carácter histórico, construido, provisorio y contingente del conocimiento, en relaciones de saber y poder, mediante prácticas discursivas y no discursivas que implican disputas por establecer lo “real” y “verdadero” del mundo (Foucault, 2008). En consecuencia, nos distanciamos de los enfoques racionalistas que comprenden a las políticas públicas como acciones deliberadas y dirigidas a la “resolución de problemas” y asumimos un posicionamiento desde el enfoque de problematización de políticas (Bacchi, 2009; Webb, 2014). A su vez, adoptamos una concepción amplia de política educativa, que además de la acción del Estado, considera una pluralidad de actores (organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, sindicatos, tanques de pensamiento, organismos internacionales, académicos, entre otros) que intervienen en el gobierno de la educación, a diferentes escalas (institucional/local, nacional y supranacional) (Ball, 2016; Rizvi y Lingard, 2013).

En términos procedimentales, Mainardes (2021) propone una serie de etapas que se reseñan a continuación. En primer lugar, la definición de propósitos y criterios de muestreo: como cualquier proceso de investigación, requiere precisar su intencionalidad y a la vez establecer criterios para el recorte empírico (esto es, para la conformación de la base documental constituida por los estudios a analizar). Una segunda etapa inicia con la organización y sistematización de los textos que conforman la muestra, siguiendo criterios coherentes con los propósitos definidos al inicio. En tercer lugar, la investigación requiere la lectura sistemática y el análisis textual. Nuevamente, la forma del análisis dependerá de los propósitos definidos; no obstante, el autor ofrece una serie de opciones que podrían incluirse en una metainvestigación, entre estas: la perspectiva, posicionamiento y enfoque epistemológicos (Tello, 2012); el enfoque “epistemometodológico”; el alcance (local, regional, nacional, supranacional); las argumentaciones; o los usos de determinadas categorías teóricas. En esta etapa se pondrá especial atención a la coherencia y consistencia internas de las investigaciones. La cuarta y última etapa consiste en la integración de los datos producidos en el análisis y la redacción de los resultados de investigación.

En el caso del estudio que aquí presentamos, siguiendo los objetivos ya presentados en la introducción, los criterios para la conformación del corpus empírico se organizaron en función de la identificación de textos que fueran: a) artículos científicos publicados en revistas académicas; b) de investigaciones empíricas (excluyendo desarrollos teóricos, revisiones bibliográficas, comentarios o críticas); c) producidos por investigadores basados en instituciones argentinas; d) publicados en el período 2018-2021; e) sobre las políticas de “inclusión educativa” para la educación secundaria, entendiendo “inclusión educativa” en sentido amplio como acceso, participación, egreso y logro de aprendizajes para toda la población y sin restricción a minorías específicas (e.g., personas con discapacidad, poblaciones originarias, migrantes). El procedimiento seguido para la conformación de esta base consistió en la búsqueda de textos mediante el buscador de Google Académico a partir de palabras clave: “Políticas educativas” + “inclusión educativa” + “Argentina” con diferentes variantes. Esta búsqueda fue complementada con la lectura de las referencias bibliográficas de las publicaciones encontradas y la base de publicaciones de investigaciones afines previas. Dados los criterios señalados anteriormente, se excluyeron textos restringidos a la “educación especial” o a la educación de personas con discapacidad; así como textos relativos a políticas de educación intercultural bilingüe, dirigidas a la atención de población migrante o indígena. Se excluyeron también textos sobre “inclusión digital”. En todos los casos, por considerar que estos campos plantean discusiones específicas que no son objeto del presente estudio. Por razones de viabilidad y foco, el recorte también excluye textos que abordan específicamente la “equidad educativa”, “desigualdad educativa”

---

<sup>8</sup> La RELEPE surge en el año 2012 por una iniciativa de investigadores basados en universidades públicas de Argentina y Brasil, a partir de preocupaciones compartidas en torno a la perspectiva epistemológica para el análisis de políticas educativas. La Red ha producido diversas publicaciones disponibles en su sitio web ([www.relepe.org.ar](http://www.relepe.org.ar)) y es responsable de la edición de la Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (RETEPE) [www.revistas.uepg.br/index.php/retepe/index](http://www.revistas.uepg.br/index.php/retepe/index).

o “calidad educativa”, significantes plenamente asociados con la “inclusión educativa” y que, de hecho, aparecen como dimensiones de esta en textos incluidos en el corpus. Fueron descartados de la base también aquellos textos que, estando próximos al campo de estudio de la política educativa, no se concentran en el análisis de políticas, sino en la producción de conocimientos que pueden servir al diseño o evaluación de éstas, como es el caso, por ejemplo, de trabajos de la sociología de la educación (Gluz y Rodríguez Moyano, 2018) o la economía de la educación (Álvarez y Archila, 2019; Krüger, 2019).

### Ámbitos de producción y escalas de análisis

En primer lugar, en lo que hace a los autores y sus afiliaciones institucionales, encontramos que se destaca la participación de una autora presente en seis de las veintiuna publicaciones, es decir que se encuentra en la tercera parte del total. Luego, otros seis autores concentran dos publicaciones; mientras que los restantes veinticinco autores firman una única publicación. Tomando como referencia la pertenencia institucional del primer autor de cada trabajo, se observa que la producción se concentra en el área metropolitana y centro del país (16 trabajos, que representan el 76%, sumando ambas regiones). Las otras publicaciones se originan en las regiones bonaerense (2), sur (2) y noroeste (1). Esta distribución regional, en una muestra pequeña —además de corresponderse con la concentración de las instituciones de producción científica y ser común a todo el sistema científico nacional—, coincide con la distribución hallada en investigaciones más extensas sobre la producción de conocimiento en el campo de la política educativa (Gorostiaga, 2015) y de la investigación en educación en general (Gorostiaga et al., 2014). Asimismo, en línea con los estudios antecedentes citados, se verifica la participación mayoritaria y casi absoluta de autores basados en universidades nacionales, lo que contrasta con la baja participación del sector de universidades privadas (1 artículo).

Respecto a la escala de análisis, en la mayoría de los casos el foco está puesto en el nivel subnacional, aunque en ocasiones combinado con el análisis de las políticas nacionales. Esto comprende casos en los que se estudia el nivel provincial como ámbito en el que se implementan políticas nacionales, pero también otros en los que se analizan políticas que son coproducidas entre nación y provincias o que son de origen puramente jurisdiccional. A su vez, varios de estos trabajos incluyen una escala institucional (escuelas) para estudiar la implementación de políticas provinciales. Sólo tres trabajos adoptan una escala supranacional; y dos, un foco exclusivo en el nivel nacional.

### Perspectivas teórico-metodológicas

Para la identificación de las perspectivas teórico-metodológicas de los estudios partimos de lo que los propios textos formulan como sus referenciales de investigación sin pretender establecer en qué medida el análisis empírico se ajusta al marco teórico enunciado (aunque nos interesa destacar que en varios casos esos referenciales no son retomados claramente en el análisis empírico). Una dificultad encontrada es que una parte de los artículos no explicita un posicionamiento teórico sobre el estudio de políticas, mientras que algunos otros trabajos lo explicitan con categorías que no son explicadas, con lo que se dan por sobrentendidos los significados de conceptos que entrañan cierta complejidad como, por ejemplo, el de “puesta en acto” de las políticas. También debemos señalar que, en ciertos casos, los hallazgos presentados no parecen responder a una aplicación de las categorías teóricas enunciadas.

Un primer grupo de trabajos puede agruparse dentro de la perspectiva de la sociología política de Stephen Ball. Los trabajos que ubicamos en este enfoque (Bocchio, 2019a, 2019b; Bocchio y Miranda, 2018; Bocchio y Villagran, 2019; Correa, 2019, 2021; Maturo et al., 2020) adoptan la idea del ciclo o trayectoria de las políticas y de los diversos contextos de su despliegue, aunque abordan en particular el estudio del contexto de la práctica (o “puesta en acto”) de las políticas. Para ello, recurren a menudo a análisis en el nivel institucional, utilizando herramientas etnográficas. Desde esta perspectiva se enfatiza cómo, al tiempo que establecen límites y condicionamientos a los márgenes de acción de las escuelas, las políticas son, a su vez, producidas por los actores escolares a través de procesos de traducción, resistencia y apropiación de sus textos. Se ha enfatizado el carácter ecléctico de la propuesta de Ball para el estudio de las políticas educativas (Beech y Meo, 2016). Los trabajos agrupados en este enfoque proponen diversas combinaciones con otros elementos teóricos, como el feminismo crítico de Fraser (en Correa, 2021 y en Maturo et al., 2020) o enfoques constructivistas, como el de la teoría de la regulación social (en Bocchio, 2019b), donde la noción de micro-regulación tiene una clara convergencia con la de “puesta en acto” de las políticas.

Otros trabajos que se acercan a este enfoque, aunque sin explicitar la concepción de “puesta en acto”, son los de García (2018, 2020) y Yapur (2020). Los primeros presentan un planteo donde se postula cómo desde la gestión institucional de las escuelas se coproducen las políticas (García, 2018; 2020). En el caso de Yapur (2020), se propone un enfoque de “mesonivel”, lo que implicaría una articulación de las perspectivas macro y micro social, a su vez preocupado por captar “los sentidos, resignificaciones, reinterpretaciones de las regulaciones normativas” (p.182) que realizan los actores escolares.

Una segunda perspectiva es la de la antropología de las políticas públicas, en donde las políticas se conciben como artefactos ambiguos, polisémicos y conflictivos. Se trata de un enfoque que muestra coincidencias con la perspectiva de la sociología política de Ball, en particular, en la utilización de una metodología etnográfica. Esta vinculación aparece de modo explícito en uno de los trabajos (Alucin y Marioni, 2021). Aquí se plantean estudios sobre la implementación de una política provincial a nivel local (Alucin, 2019; Alucin y Marioni, 2021) y sobre la “adopción” de un programa provincial en una escuela secundaria nocturna (Lencina, 2019). Adicionalmente, los trabajos de Alucin (2019) y Alucin y Marioni (2021) abordan las concepciones o sistemas de pensamiento que subyacen al diseño de la política y a cómo éstas definen los problemas a atender y construyen subjetividades. Para ello, en el caso de Alucin (2019), se recurre a elementos de los estudios sobre gubernamentalidad.

La tercera perspectiva identificada incluye artículos que adoptan como marco principal el abordaje de la gubernamentalidad. Los estudios sobre gubernamentalidad se enfocan en qué es lo que hace posible el gobierno moderno, atendiendo tanto a las racionalidades como a las tecnologías presentes no solo en las instituciones políticas, sino también en una multiplicidad de agencias y grupos que contribuyen a la administración de lo social (Bacchi y Goodwin, 2016; Rose et al., 2006; Simons et al., 2009). En el trabajo de Giovine et al. (2019) esto se refleja en el análisis de la configuración que adoptan las relaciones entre los distintos niveles del Estado entre sí y con actores sociales en las prácticas de gobierno a nivel local, así como de lo socioeducativo como “dispositivo” que articula las estrategias y posicionamientos de los diversos actores. En el caso de Bocchio et al. (2020), en el estudio de “episodios” a nivel institucional que, reconocidos como insertos en dinámicas globales, dan cuenta de lógicas gerenciales que son parte de la racionalidad neoliberal que impregna las políticas educativas. Ambas investigaciones adoptan una mirada micro que comparten con las dos perspectivas anteriores.

Una cuarta perspectiva teórica-metodológica, que puede ser denominada como sociología política crítica, incluye trabajos que utilizan selectivamente elementos del reproductivismo (Bourdieu), del marxismo althusseriano o de análisis neomarxistas del Estado. Estos trabajos proponen una mirada que subraya la construcción de procesos de dominación o de construcción de hegemonía en las políticas educativas. Tienden a enfocar sus análisis en el plano macro, pudiendo incluir el nivel micro como espacio de apropiación o reproducción más que como ámbito de producción de las políticas (e.g., Sverdlick, 2019). Parte del foco de estos trabajos se coloca en los discursos o conceptualizaciones a través de las cuales el Estado define los problemas de política, donde el discurso tiene un carácter productivo, pero en tanto “reflejo” de las relaciones de poder existentes a nivel material (Arnott y Ozga, 2010). Dentro de este enfoque, Gluz et al. (2020) analizan las políticas nacionales dirigidas a garantizar la obligatoriedad de la escuela secundaria comparando entre las administraciones kirchnerista y cambiemita “a partir de los problemas que definen, las principales líneas de acción, sus destinatarios, y los arreglos institucionales para afrontarlos” (p.92). Melendez y Yuni (2019), por su parte, se proponen “comprender la forma en que las políticas de inclusión produjeron una interpelación a la ideología escolar fundada en una concepción elitista y meritocrática” (p.3) mediante un análisis de normativas y documentos de política y partiendo de la hipótesis de que las políticas de inclusión “interpelan” y “desestabilizan” la “gramática escolar”. Sverdlick (2019), en tanto, hace una revisión histórica de los sentidos asociados al concepto de inclusión educativa en la agenda de política educativa resaltando las luchas de poder en términos de disputa hegemónica para luego estudiar la apropiación de estos sentidos en el nivel institucional en escuelas secundarias.

Finalmente, cabe mencionar otros enfoques identificados en un solo texto. Adoptando una perspectiva institucionalista (Marsh y Stoker, 1997), Peregalli (2020) estudia los “diseños político-institucionales específicos que, mediante reglas formales e informales, determinan el intercambio social y condicionan los resultados de una intervención” (p.3), subrayando la participación de actores no estatales en estos diseños. Olivares (2021), en cambio, se inscribe en la tradición del materialismo histórico para analizar el plan FinEs en la provincia de Buenos Aires, caracterizando a esta política como una oferta “compensatoria, focalizada y degradada”. Si bien esta perspectiva es próxima a los trabajos de la sociología política crítica, se diferencia por destacar el rol de la escolarización como función de la acumulación de capital (Iñigo y Río, 2016). El trabajo de Sassera y Herger (2021), por su parte, puede ser visto como un estudio clásico de implementación de una política (Fontaine, 2015) en base a fuentes primarias y secundarias, en el que se indaga

sobre cómo distintos actores perciben y actúan los programas diseñados centralmente, qué recursos se disponibilizan efectivamente y qué cambios se van generando en el desarrollo de la política a lo largo del tiempo.

### Diálogo con agencias y agendas supranacionales: el “problema” de la “inclusión educativa”

Por último, partiendo del supuesto de que la globalización de la política educativa vuelve insuficiente su análisis en términos exclusivamente nacionales o locales (Beech, 2014; Rizvi y Lingard, 2013), nos interesa aquí indagar, de forma exploratoria, sobre la incidencia de las agencias y agendas supranacionales en la investigación en política educativa. Para ello haremos foco en las conceptualizaciones en torno a la “inclusión educativa” presentes en el corpus bajo estudio, por dos motivos. En primer lugar, por entender que este significativo forma parte central de una agenda global de reforma (Sayed et al., 2018). En segundo lugar, porque, tal como que ha sido señalado anteriormente (Pastore, 2021), el concepto de “inclusión educativa” es dado por sobreentendido en buena parte de los discursos políticos y académicos, asumiendo un carácter de eslogan (Narodowski, 2008) cuya sola enunciación “otorga un sesgo ético-moral a todo lo que se le aplique y su invocación presupone *per se* efectos legitimadores de las prácticas e iniciativas inclusivas” (Diez et al., 2015, p. 35). Este “comodín” o “contraseña” privilegiada en el nivel discursivo puede legitimar, de este modo, prácticas que constituyen “circuitos escolares diferenciados” o “experiencias escolares de desigual intensidad”<sup>9</sup>. Por estos motivos, entonces, cobra relevancia detenerse en el escrutinio de las conceptualizaciones de este significativo. Aquí nos concentramos en los trabajos en donde podemos encontrar definiciones y/o referencias explícitas, distinguiendo un primer grupo que toma referencias de terceros y un segundo grupo, más reducido, que avanza en una mayor elaboración y/o discusión conceptual.

Dentro del primer grupo, Yapur (2020) se referencia en la OREALC-UNESCO y en la conceptualización de dos de los académicos más citados a nivel global (Miles y Ainscow) para argumentar que la “inclusión educativa” requiere de la transformación de las escuelas (y de la forma escolar). Esta concepción se asocia a la idea de “eliminar las barreras que limitan la plena participación y el aprendizaje, obstaculizando la garantía del derecho a la educación de todos y todas” (Yapur, 2020, p.184), idea que ha sido globalizada desde principios de siglo con la difusión del *Index for Inclusion* (Booth y Ainscow, 2002). Por otro lado, Melendez y Yuni (2019) recuperan primero a Popkewitz (1991) para pensar el mandato de inclusión como proyecto político global y toman luego la distinción de Sendón (2011) entre “inclusión pedagógica”, “inclusión en la escuela como política de inclusión social” e “inclusión como disciplinamiento del cuerpo y dispositivo de control social”, para pensar la “inclusión escolar” como construcción sociohistórica. Realizan una recreación de este esquema analítico que considera las dimensiones “pedagógica”, de “control social” y de “reconocimiento de las identidades” para estudiar las políticas. Por su parte, esta autora argentina, construyó la clasificación a partir de un estudio etnográfico de los sentidos asignados a la inclusión por los actores escolares, en la Ciudad de Buenos Aires (Sendón, 2011). En otro texto de nuestro corpus, Maturo et al. (2020), conciben a la “inclusión educativa” como un problema de justicia social a partir de la concepción tridimensional de justicia de Fraser (2012), coincidiendo con Meléndez y Yuni (2019) en la incorporación de la dimensión de reconocimiento cultural. Finalmente, García (2018, 2020) hace propia la definición de Terigi (2009) y, con un enfoque de estudio supranacional, realiza también una reconstrucción histórica que reconoce la influencia de los organismos internacionales en la formación de la agenda de Educación para Todos y, actualmente, de Educación 2030 para el Desarrollo Sostenible, en su vinculación con la difusión del concepto de “inclusión educativa”.

Si los anteriores trabajos recurren a algunas referencias de terceros, es Sverdlick (2019) quien, dentro del corpus estudiado, se ocupa con mayor detenimiento de discutir los sentidos asociados al significativo “inclusión educativa” desde una perspectiva histórico-crítica y reconociendo la influencia de los organismos internacionales en la conformación de una agenda global de política educativa. En el plano nacional, sostiene que este significativo estuvo asociado a las ideas de “justicia social” y “derecho a la educación” durante las administraciones kirchneristas; mientras que pasó a asociarse más claramente a la “generación de oportunidades, a la calidad, a la jerarquización docente, a la equidad, a la innovación, a la evaluación y al deporte” (p.10) con el gobierno cambiemita. Por su parte, Alucin (2019),

<sup>9</sup> No es objeto de este trabajo discutir el concepto de “inclusión educativa”. En Argentina, Krichesky y Pérez (2015) presentan un panorama de las perspectivas teóricas en torno a este concepto. A partir de la revisión bibliográfica y del recurso a extractos textuales de los académicos que participan de la discusión teórica a nivel internacional, distinguen seis grandes sentidos en la definición conceptual, a saber: a) la inclusión refiere a todos los alumnos; b) la inclusión se asocia a la participación en la vida del aula y de la escuela; c) la inclusión y la exclusión se comprenden como parte de un mismo proceso; d) la inclusión considera a la diversidad como un enriquecimiento del proceso educativo; e) la inclusión implica un currículum común y f) la inclusión asociada a la justicia social. Concluyen su revisión ratificando la complejidad y polisemia del concepto (G. Krichesky y Pérez, 2015). Los trabajos de Terigi (2009, 2014a, 2014b) han sido particularmente influyentes en nuestro país, siendo esta una de las autoras más citadas por otros académicos, en un contexto de escasa teorización

desde la perspectiva de los estudios de gubernamentalidad, propone distinguir entre tres racionalidades posibles en las políticas de inclusión: la de la “compasión”, la de la “represión” y la basada en el derecho a la educación. Asimismo, desde un abordaje etnográfico, recupera las definiciones propias de los responsables de la ejecución de la política que estudia. Finalmente, tras incorporar algunas referencias semejantes a las de trabajos anteriores (como las definiciones de la UNESCO) y entendiendo a la inclusión —en línea con estas definiciones— como “no discriminación” en el acceso, permanencia y logro de aprendizajes en el sistema escolar, en el marco más amplio de los estudios de gubernamentalidad, Bocchio et al. (2020) elaboran el concepto de “inclusión gerenciada”. La hipótesis que proponen indica que:

la inclusión educativa en escuelas caracterizadas por múltiples desigualdades deviene inclusión gerenciada, esto es, descansa en la capacidad de individuos e instituciones que se vuelven sujetos y objetos de aquello que, se supone, debe resolver el Estado. Se trata de un clivaje de la inclusión desde el cual es imperativo analizar tanto las lógicas que operan en detrimento del derecho a la educación como sus efectos en la precarización de quienes hacen escuela cotidianamente (p.177).

Otro análisis posible es el de la identificación de conceptos asociados y contrapuestos al de “inclusión educativa”. Al respecto haremos una mención en particular por tratarse de la asociación con otros dos significantes relevantes y polémicos en la agenda de política educativa; nos referimos a la “equidad” y “calidad” educativas. Si bien Correa (2019) sostiene que las conceptualizaciones recientes han tendido a distanciarse de “enfoques compensatorios y focalizados anclados en conceptos como calidad y equidad” (p.100), la existencia gravitante del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n° 4 (“garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”) refuta tal argumento; y la lectura de los documentos conceptuales promovidos por la UNESCO muestran cómo “la Agenda Educativa 2030 (...) posiciona los conceptos de inclusión y equidad como los cimientos de un enfoque sistémico de la calidad educativa” (Operti, 2017, p. 83), evidenciando una fuerte unión e interdependencia entre estos términos que puede pensarse como una constelación conceptual. Como observamos, este organismo continúa ejerciendo una agencia relevante y hasta, podríamos decir, hegemónica, en la construcción de sentidos en torno a la inclusión educativa.

## Conclusiones

A partir del estudio realizado podemos señalar algunas características generales de la producción académica en torno a las políticas de “inclusión educativa” para el nivel secundario en el período 2018-2021. En cuanto a sus ámbitos de producción, vimos que se mantiene la concentración en la región metropolitana y centro del país y la participación de investigadores e investigadoras mayormente basados en universidades nacionales. La escala de análisis de los trabajos se ubica mayormente en el nivel subnacional e institucional, siendo menores los abordajes de los niveles nacional y supranacional en el análisis de las políticas. Especialmente, notamos la ausencia de estudios sobre factores o actores supranacionales, aunque son mencionados en algunos artículos como elementos importantes en los procesos de políticas. En otros términos, es posible destacar el foco mayoritario en los procesos de implementación o “puesta en acto” de las políticas y, como contrapartida, la escasa presencia de análisis sobre los momentos o contextos de la formulación de las políticas, la entrada/constitución en la agenda pública y el proceso de diseño, así como de los resultados o efectos de las políticas.

Respecto de las perspectivas implicadas en la producción de conocimiento, podemos señalar, de manera global, una fuerte preeminencia de miradas constructivistas y críticas en términos epistemológicos, así como el absoluto predominio de abordajes cualitativos en términos teórico-metodológicos. La presentación y desarrollo de los fundamentos teóricos de las investigaciones es mayormente explícito, mientras que no siempre puede observarse una coherencia y consistencia interna entre estos fundamentos, los procedimientos metodológicos y los hallazgos comunicados. Al respecto, retomamos el valor del enfoque de metainvestigación para problematizar las condiciones de producción de conocimiento del campo e insistir por la necesaria vigilancia epistemológica (Bourdieu et al., 2008).

Sobre el tratamiento del concepto de “inclusión educativa” y su vinculación con los sentidos promovidos por agencias y agendas supranacionales, hemos visto que la UNESCO es un organismo de referencia conceptual. También cabe señalar que en varios trabajos se reitera el abordaje del “problema” en su vinculación con la “justicia social” o “justicia educativa” (Alucin y Marioni, 2021; Maturo et al., 2020; Melendez y Yuni, 2019; Sassera y Herger, 2021; Sverdllick, 2019). Un aspecto en el que cabría profundizar el análisis de futuras indagaciones es el de las condiciones materiales

de producción de la “inclusión educativa”. Al respecto, los estudios realizados desde la economía de la educación (e.g., Krüger, 2019; Riquelme et al., 2018) constituyen una referencia valiosa en el nivel macro; mientras que los estudios que incorporan el concepto de “inclusión gerenciada” (Bocchio et al., 2020) son un ejemplo de abordaje posible en el nivel micro (tomando estos niveles no en tanto opuestos dicotómicos, sino como contextos analíticos). Este tipo de análisis permitiría matizar la responsabilización de los docentes por la "rigidez" o falta de "disposición" hacia la inclusión hallada en algunos discursos académicos, políticos y mediáticos, posicionamiento que olvida las limitaciones en sus condiciones materiales de trabajo para hacer frente a los "mandatos" de la política; o, en otros términos,

eso que llamamos regulación moral (Bocchio y Grinberg, 2017) y que coloca a docentes y directivos en una posición en la que deben trabajar “a pesar de todo” porque de lo contrario son considerados ineptos y, peor aún, si no lo hacen, los perjudicados serán los alumnos. (Bocchio, 2019a, p. 90)

Quisiéramos finalizar este documento destacando la importancia de los fundamentos teóricos y la reflexión epistemológica en la producción de conocimiento sobre política educativa. Como ha sido señalado, la “necesidad y violencia” de la teoría (Ball, 2006) se encuentra en proporción directa con la imposibilidad de una investigación ateórica, o en otros términos, con la posibilidad de una investigación “espontánea” que ignore sus supuestos y, por tanto, reproduzca lugares comunes sin suficiente problematización. La reflexividad teórico-epistemológica se constituye, entonces, como una práctica necesaria para la investigación en política educativa, en tanto permite reconocer los alcances y limitaciones de la perspectiva que, aunque a veces de manera implícita, asume cualquier investigación.

## Referencias bibliográficas

- Alucin, S. (2019). Focalización y/o universalización: Análisis del plan “Vuelvo a Estudiar” de Santa Fe, Argentina. *A Contracorriente: una revista de estudios latinoamericanos*, 16(2), Art. 2.
- Alucin, S., y Marioni, V. (2021). Implementación de políticas de inclusión educativa. El caso del Plan Vuelvo a Estudiar. *Perfiles educativos*, 43(173), 42-57. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2021.173.59785>
- Álvarez, M. F. S., y Archila, C. J. B. (2019). Análisis del acceso y permanencia en cinco cohortes (2005 al 2009), del nivel secundario en Argentina y Colombia, para el periodo 2005 al 2014. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, 10(15), 105-121.
- Armijo-Cabrera, M. (2018). Deconstruyendo la noción de inclusión: Un análisis de investigaciones, políticas y prácticas en educación. *Revista Electrónica Educare*, 1-26. <https://doi.org/10.15359/ree.22-3.8>
- Arnott, M., y Ozga, J. (2010). Education and nationalism: The discourse of education policy in Scotland. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 31(3), 335-350. <https://doi.org/10.1080/01596301003786951>
- Artiles, A. J., Harris-Murri, N., y Rostenberg, D. (2006). Inclusion as Social Justice: Critical Notes on Discourses, Assumptions, and the Road Ahead. *Theory Into Practice*, 45(3), 260-268. [https://doi.org/10.1207/s15430421tip4503\\_8](https://doi.org/10.1207/s15430421tip4503_8)
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson.
- Bacchi, C., y Goodwin, S. (2016). *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52546-8>
- Ball, S. J. (1997). Policy Sociology and Critical Social Research: A personal review of recent education policy and policy research. *British Educational Research Journal*, 23(3), 257-274. <https://doi.org/10.1080/0141192970230302>
- Ball, S. J. (2006). The Necessity and Violence of Theory. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 27(1), 3-10. <https://doi.org/10.1080/01596300500510211>
- Ball, S. J. (2016). Following policy: Networks, network ethnography and education policy mobilities. *Journal of Education Policy*, 31(5), 549-566. <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1122232>

- Beech, J. (2014). Más allá de las certezas: En busca de nuevos marcos conceptuales para interpretar la circulación global del conocimiento sobre educación. En M. Larsen (Ed.), *Pensamiento innovador en Educación Comparada: Homenaje a Robert Cowen* (pp. 227-245). Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Beech, J., y Meo, A. I. (2016). Explorando el Uso de las Herramientas Teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las Políticas Educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24, 1-19.
- Bocchio, M. C. (2019a). Virajes en las políticas de inclusión social y educativa para garantizar la Educación Secundaria Obligatoria. Un estudio en ciudades-barrios de Córdoba, Argentina. *Cuadernos de Humanidades*, 31, Art. 31. <http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/cdh/article/view/1097>
- Bocchio, M. C. (2019b). ¿Y si no estuviesen las escuelas secundarias en las Ciudades- Barrios? Tensiones entre la mejora de las condiciones de escolarización y el desfinanciamiento de algunas políticas de inclusión socioeducativa en la Provincia de Córdoba. *Education Policy Analysis Archives*, 27, 28-28. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3178>
- Bocchio, M. C., y Miranda, E. M. (2018). La escolaridad secundaria obligatoria en Argentina: Políticas para la inclusión social y educativa en la escuela. *Revista Educación*, 629-644. <https://doi.org/10.15517/revedu.v42i2.27103>
- Bocchio, M. C., Schwamberger, C., Armella, J., y Grinberg, S. (2020). Inclusión Gerenciada y Escolarizaciones Low Cost. Una Análisis de Episodios en Escuelas Estatales del Sur Global. *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 14(2), 177-190. <https://doi.org/10.4067/s0718-73782020000200177>
- Bocchio, M. C., y Villagran, C. A. (2019). Régimen académico y obligatoriedad de la educación secundaria en Córdoba y Santa Cruz (Argentina). Sistemas de acción concretos en escuelas emplazadas en barrios populares. *Políticas Educativas – PolEd*. <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/97712>
- Booth, T., y Ainscow, M. (2002). *Index for Inclusion: Developing Learning and Participation in Schools*. Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE), Rm 2S203 S Block, Frenchay Campus, Coldharbour Lane, Bristol BS16 1QU, United Kingdom, England (24).
- Bourdieu, P. (2000). *Los usos sociales de la ciencia*. Nueva Visión.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., y Passeron, J.-C. (2008). *El oficio de sociólogo: Presupuestos epistemológicos*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Correa, M. (2019). Jóvenes e inclusión educativa. El caso del programa Vos podés en la provincia de La Pampa. *Cuadernos de Humanidades*, 31, Art. 31. <http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/cdh/article/view/1098>
- Correa, M. (2021). ¿Qué para quiénes? Desigualdades, políticas de terminalidad educativa y derecho a la educación en Argentina. *Revista Educación Las Américas*, 11(1), Art. 1. <https://doi.org/10.35811/rea.v11i1.137>
- Diez, C., García, J., Montesinos, M. P., Pallma, S., y Paoletta, H. (2015). Discutiendo categorías... Acerca de los usos (y abusos) de los términos Inclusión y exclusión. *Boletín de Antropología y Educación*, 9, 33-39.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
- Foucault, M. (2008). *La arqueología del saber* (2a ed. rev). Siglo XXI.
- Fraser, N. (2012). *Escalas de justicia*. Herder Editorial.
- García, P. D. (2018). Políticas educativas para el apoyo de trayectorias escolares en el nivel medio en América Latina: La provisión de recursos como estrategia. *Revista Fuentes*, 20(2), Art. 2.
- García, P. D. (2020). Políticas para el andamiaje de trayectorias de estudiantes en la escuela secundaria en Latinoamérica: Estrategias para garantizar el derecho a la educación en sociedades desiguales. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 1(15), Art. 15. <https://doi.org/10.35305/rece.v1i15.482>



- Giovine, R., Martignoni, L., y Correa, N. (2019). Estado, escuelas secundarias y organizaciones sociales: Una trama socioeducativa para la inclusión de jóvenes en la Provincia de Buenos Aires (Argentina). *Práxis Educativa*, 14(2), Art. 2. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.14n2.002>
- Gluz, N., Karolinski, M., y Diyarian, M. (2020). Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI. *Revista de la Carrera de Sociología*, 10(10), Art. 10.
- Gluz, N., y Rodríguez Moyano, I. (2018). La obligatoriedad desafiada ¿Quién abandona a quién? La exclusión escolar de los jóvenes en condición de vulnerabilidad. *Education Policy Analysis Archives*, 26, 162-162. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3194>
- Gorostiaga, J. M. (2015). La investigación sobre política educativa en Argentina: Un análisis de artículos académicos. *Olh@res*, 3(2), 47-64.
- Gorostiaga, J. M., Nieto, G., y Cueli, F. (2014). Un acercamiento al campo de producción de conocimiento educativo a través de las publicaciones en revistas académicas durante 2001-2010. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 9, Art. 9. <https://doi.org/10.35305/rece.v0i9.211>
- lñigo, L., y Río, V. (2016). Extensión de la escolaridad y obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina: El papel de la universalización de la lectura y escritura. *Universitas Humanística*, 83, Art. 83. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh83.eeoe>
- Krichesky, G., y Pérez, A. (2015). El concepto de inclusión. Perspectivas teóricas e implicancias. En M. Krichesky y A. Pérez (Eds.), *La escuela secundaria en el foco de la inclusión educativa: Investigación, desafíos y propuestas* (pp. 17-42). Undav Ediciones.
- Krüger, N. S. (2019). *La segregación por nivel socioeconómico como dimensión de la exclusión educativa: 15 años de evolución en América Latina*. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3577>
- Lencina, R. (2019). Secundaria nocturna y jóvenes «adultizados». Procesos de «adopción» de políticas de inclusión educativa. *Espacios en blanco. Serie indagaciones*, 29(2), 1-10.
- Mainardes, J. (2017). A pesquisa sobre política educacional no Brasil: Análise de aspectos teórico-epistemológicos. *Educação em Revista*, 33. <https://doi.org/10.1590/0102-4698173480>
- Mainardes, J. (Ed.). (2021). *Metapesquisa no campo da Política Educacional*. CRV.
- Mainardes, J., Stremel, S., y Soares, S. T. (2018). Aspectos teórico-epistemológicos da pesquisa em política educacional no Brasil: Mapeamento e reflexões. *Movimento-revista de educação*, 8, Art. 8. <https://doi.org/10.22409/mov.v5i8.447>
- Marsh, D., y Stoker, G. (Eds.). (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza.
- Maturo, Y. D., Bocchio, M. C., y Miranda, E. M. (2020). La Educación Secundaria en Argentina: Obligatoriedad, Inclusión y Producción de Nuevas/Viejas Desigualdades Escolares. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9(2), Art. 2. <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.2.005>
- Melendez, C. E., y Yuni, J. A. (2019). La interpelación de las políticas de inclusión a la gramática escolar de la escuela secundaria argentina. *Education Policy Analysis Archives*, 27, 25-25. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3110>
- Montes, N., y D'Agostino, V. (2019). *Estado del arte sobre políticas para la educación secundaria en América Latina a partir de trabajos publicados entre 2014 y 2019*. IPE-UNESCO. <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/estado-del-arte-politicas-para-la-educacion-secundaria>
- Narodowski, M. (2008). La Inclusión Educativa. Reflexiones y Propuestas entre las Reflexiones, las Demandas y los Slogans. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(2), Art. 2. <https://revistas.uam.es/reice/article/view/5438>
- Olivares, J. (2021). Inclusión y diferenciación de la educación secundaria para jóvenes y adultos en Argentina. Un análisis sobre la especificidad de la oferta del Plan FinEs II. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(16), Art. 16. <https://doi.org/10.35305/rece.v2i16.662>

- Opertti, R. (2017). Educación Inclusiva 2030: Temas e implicancias para América Latina. En N. López, R. Opertti, y C. Vargas Tamez (Eds.), *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina* (pp. 64-77). UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247578>
- OREALC-UNESCO. (2017). *Declaración de Buenos Aires*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247286?1=null&queryId=6421e82c-eeb1-43b6-bce9-75cca6948f40>
- OREALC-UNESCO, UNICEF, y CEPAL. (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382636.locale=es>
- Palma, H. A., y Pardo, R. H. (Eds.). (2012). *Epistemología de las ciencias sociales: Perspectivas y problemas de las representaciones científicas de lo social*. Biblos.
- Pastore, P. G. (2021). Inclusión educativa en el nivel secundario. Un análisis de la producción académica en la Argentina reciente (2003-2018). *Revista Educación, Política Y Sociedad*, 6(2), 178-208. <https://doi.org/10.15366/rep2021.6.2.007>
- Pastore, P. G., Gorostiaga, J. M., y Tello, C. G. (2022). El enfoque de la problematización de políticas y su aplicación a la investigación sobre política educativa. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 12(2), Art. 2. <https://doi.org/10.24215/18537863e120>
- Peregalli, A. (2020). Alianza estado-sociedad civil: Debates y desafíos en la co-gestión de políticas de inclusión educativa en Uruguay y Argentina. *education policy analysis archives*, 28, 43-43. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4162>
- Popkewitz, T. S. (1991). *A Political Sociology of Educational Reform: Power/Knowledge in Teaching, Teacher Education and Research*. Teachers College Press.
- Riquelme, G. C., Herger, N., y Sasserá, J. S. (2018). La deuda social educativa y la educación secundaria en clave territorial: Hallazgos sobre las desigualdades provinciales y departamentales y los desafíos para la planificación y la asignación de recursos. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 14.
- Rizvi, F., y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Morata.
- Rose, N., O'Malley, P., y Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2(1), 83-104. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900>
- Saforcada, F., Ambao, C., y Rozenberg, A. (2021). Políticas educativas e inclusión en América Latina: Disputas de sentido. En *Las tram(p)as de la inclusión* (pp. 67-105). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Sasserá, J. S., y Herger, N. (2021). Políticas de inclusión educativa de adolescentes, jóvenes y adultos en la provincia de Buenos Aires: Tensiones en torno a la segmentación socio educativa y el acceso al conocimiento. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2(16), Art. 16. <https://doi.org/10.35305/rece.v2i16.661>
- Sayed, Y., Ahmed, R., y Mogliacci, R. (2018). The 2030 Global Education Agenda and the SDGs: Process, Policy and Prospects. En A. Verger, H. K. Altinyelken, y M. Novelli (Eds.), *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies* (pp. 185-207).
- Sendón, M. A. (2011). El imperativo de la inclusión escolar y la proliferación de significados acerca de la escolarización secundaria. En G. Tiramonti (Ed.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 155-178). Homo Sapiens.
- Simons, M., Olssen, M. E. H., y Peters, M. A. (Eds.). (2009). *Re-Reading Education Policies: A Handbook Studying the Policy Agenda of the 21st Century* (Vol. 32). Sense Publisher. <https://openresearch.surrey.ac.uk/esploro/outputs/book/Re-Reading-Education-Policies-A-Handbook-Studying/99512194102346>
- Steinberg, C. (2018). *Estado del arte de la investigación en políticas educativas de la educación secundaria en la Argentina: 2003-2017*. FLACSO.

- Suasnábar, C. (2013). La institucionalización de la educación como campo disciplinar: Un análisis desde la perspectiva de la historia social de las ciencias sociales. *RMIE*, 18(59), Art. 59.
- Sverdlick, I. (2019). Inclusión educativa y derecho a la educación. La disputa de los sentidos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27, 26-26. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3197>
- Tello, C. G. (2012). Las epistemologías de la política educativa: Vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. *Práxis Educativa*, 7(1), Art. 1. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.7i1.0003>
- Tello, C. G. (Ed.). (2015). *Los objetos de estudio en política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico*. Autores de Argentina.
- Tello, C. G., y Mainardes, J. (2015). Revisitando el enfoque de las epistemologías de la política educativa. *Práxis Educativa*, 10(1), Art. 1. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.10i1.0007>
- Tenti Fanfani, E. (2010). *Notas sobre la estructura y dinámica del campo de las Ciencias de la Educación. no. 20*. <https://digital.cic.gba.gob.ar/handle/11746/11225>
- Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares, del problema individual al desafío de política educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Terigi, F. (2014a). La inclusión como problema de las políticas educativas. En M. del C. Feijoo y M. Poggi, *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión* (pp. 217-234). IIPE-UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229756>
- Terigi, F. (2014b). Trayectorias escolares e inclusión educativa: Del enfoque individual al desafío para las políticas educativas. En Á. Marchesi, R. Blanco, y L. Hernández, *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica* (pp. 71-87). OEI. <https://www.oei.es/uploads/files/microsites/28/140/metlas-inclusiva.pdf>
- Tonieto, C., y Fávero, A. A. (2020). A pesquisa em Política Educacional: Análise de aspectos teórico-epistemológicos em teses de Doutorado (2010-2012). *Práxis Educativa*, 15, 1-21. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.14901.030>
- Webb, P. T. (2014). Policy problematization. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 27(3), 364-376. <https://doi.org/10.1080/09518398.2012.762480>
- Yapur, J. (2020). El derecho a la educación: Análisis de un programa de inclusión educativa de la provincia de Córdoba. *Anuario Digital de Investigación Educativa*, 3, Art. 3. <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/adiv/article/view/4205>

Fecha de recepción: 7-12-2022

Fecha de aceptación: 27-2-2023



# La medición del ejercicio del derecho a la educación: las estadísticas oficiales como instrumento de políticas públicas en materia educativa

Measuring the exercise of the right to education: official statistics as an instrument of public policy in the field of education

JANUSZEWSKI, Sebastián<sup>1</sup>

Januszewski, S. (2023). La medición del ejercicio del derecho a la educación: las estadísticas oficiales como instrumento de políticas públicas en materia educativa. *RELAPAE*, (18), pp. 68-79.

## Resumen

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por los Estados en términos de expansión de los sistemas educativos durante gran parte del siglo XX e inicios del siglo XXI en occidente y en particular en Argentina, significativas desigualdades en términos de ejercicio del derecho a la educación siguen no solo presentes, sino que representan un problema de políticas públicas. Estas desigualdades y asimetrías, observadas cuantitativamente en materia educativa a través de indicadores de acceso, permanencia y egreso de los diferentes niveles del sistema educativo o resultados en evaluaciones estandarizadas, ponen en cuestión cuál es la propia definición de la educación como derecho humano, el alcance del efectivo ejercicio de este derecho en forma equitativa e igualitaria, y las respuestas estatales ante estas desigualdades. En el plano internacional los indicadores más utilizados para medir los avances en torno a la ampliación del derecho a la educación son las tasas de escolarización brutas y netas, las brechas de género y, en forma más reciente, los resultados en evaluaciones estandarizadas. No obstante, este conjunto de variables es por lo menos problemático: conciben la educación como la mera escolarización, como resultados en evaluaciones estandarizadas, o agregan como categoría meramente descriptiva las disparidades de género. El objetivo de este trabajo es indagar las características de la información estadística relevada en el nivel nacional, las concepciones de derecho a la educación que derivan de las formas de medición de este, y los límites de la información como instrumento para la estructuración y evaluación de políticas públicas a la luz de las recurrentes reformas del sistema educativo ocurridas durante las últimas tres décadas.

**Palabras Clave:** estadísticas oficiales, derecho a la educación, políticas públicas, medición, justicia social.

## Abstract

Despite the great efforts made by the states in terms of the expansion of educational systems during most of the 20th century and the beginning of the 21st century in the West and particularly in Argentina, significant inequalities in terms of exercise of the right to education are still not only present, but also represent a public policy problem. These inequalities and asymmetries, quantitatively observed in terms of education through indicators of access, permanence and graduation from the different levels of the educational system or results in standardized evaluations, call into question the very definition of education as a human right, the scope of the effective exercise of this right in an equitable and egalitarian manner, and the state responses to these inequalities. At the international level the indicators most commonly used to measure progress in the expansion of the right to education are gross and net schooling rates, gender gaps and, more recently, results in standardized assessments. However, this set of variables is problematic to say the least: they conceive of education as mere schooling, as results on standardized assessments, or add gender disparities as a merely descriptive category. The purpose of this paper is to investigate the characteristics of the statistical information collected at the national level, the conceptions of the right to education that derive from the ways of

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires, Argentina / sdjanus@gmail.com

measuring it, and the limits of current information as an instrument for the structuring and evaluation of public policies in light of the recurrent reforms of the educational system that have occurred during the last three decades.

**Keywords:** official statistics, right to education, public policies, measurement, social justice.

## Introducción

En la actualidad, el derecho a la educación es concebido en los instrumentos legales internacionales como nacionales como un derecho humano fundamental y un componente necesario para el desarrollo básico de la vida de las personas. Como señala Ruiz (2018 y 2020), desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, y en conjunto con otros instrumentos relevantes en el plano internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, o la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, el derecho a la educación se configuró como un derecho que representó para el Estado no solamente la obligación de no intervenir, sino además de desarrollar acciones positivas para el ejercicio de este derecho.

Desde fines del siglo XIX los Estados, y en particular el Estado argentino, han desarrollado numerosas acciones en torno a la expansión de la educación y en particular de la escolarización formal, primero aprobando leyes que establecieron la obligatoriedad de la educación básica (y en contrapartida su gratuidad) y posteriormente, más hacia finales del Siglo XX e inicios del presente siglo, acciones positivas en virtud de expandir los rangos de obligatoriedad y la implementación de políticas de discriminación positiva en función de favorecer los sectores más desaventajados y rezagados en el marco del ejercicio del derecho a la educación. Si bien en sus inicios la institucionalización de los modernos sistemas educativos se encontró significativamente vinculada a la propia constitución de los estados en el pasaje del modelo de dominación aristocrático y la formación de súbditos a la instauración de los modernos estados nacionales y la formación de ciudadanos, la educación se planteó asimismo desde un inicio como un mecanismo de ascenso social, de progreso, y de acceso a otros derechos, entre ellos la participación política ciudadana como uno de los primeros (Coutel, 2005). Esta concepción de la función social de la educación no solamente se asentó, sino que paulatinamente las sociedades concibieron a la educación como tal vez el igualador social más importante entre las instituciones sociales frente a las desigualdades existentes en el tejido social.

No obstante, a pesar de haber resultado un tema de agenda política a lo largo del tiempo, múltiples estadísticas han señalado altas asimetrías y desigualdades en torno al ejercicio del derecho a la educación, tanto en el plano nacional como el plano internacional. En el plano internacional, los indicadores utilizados para el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 de las Metas 2030 de UNESCO<sup>2</sup> muestran significativas diferencias entre países en materia de ejercicio del derecho a la educación (UNESCO, 2020)<sup>3</sup>. En el plano nacional, los resultados de las pruebas Aprender 2019 para Matemáticas muestran que de los alumnos correspondientes hogares con nivel socioeducativo bajo, solamente el 10% alcanza resultados en matemática entre satisfactorio y avanzado, mientras que el 51% de los provenientes de hogares con nivel socioeducativo alto alcanzan resultados entre satisfactorio y avanzado (Ministerio de Educación, 2019). En consecuencia, puede observarse que, a pesar de los esfuerzos realizados por los estados, las desigualdades sociales y las desigualdades en el ejercicio del derecho a la educación permanecen.

Estas desigualdades en torno al ejercicio del derecho a la educación repercuten en otras dimensiones de la vida de las personas, como se mencionó anteriormente, como el acceso al mercado de trabajo, la participación democrática en la vida política de las sociedades o el propio ejercicio de otros derechos. Asimismo, se suma a ello que históricamente, desde la teoría del capital humano, se ha correlacionado y utilizado la educación como predictor de ingresos (Mincer, 1974), e incluso dichas correlaciones continúan siendo realizadas y dando pendientes de correlación positivas en estudios recientes<sup>4</sup>. Desde el momento en el que la educación es considerada entonces un bien necesario para el ejercicio de otros derechos fundamentales y vinculada en forma directa con ingresos, condiciones materiales de existencia y calidad de vida, la distribución de la educación en el tejido social se ubica en un foco de particular atención, en especial desde las teorías de la justicia y el análisis de los criterios regulatorios de la distribución de bienes en la estructura social, así como lo factores enlazados con desigualdades en esta distribución. En especial, existe un particular foco en los efectos de aquellas variables que no son controladas o definidas por las personas, por ejemplo, las características sociales y educativas de la familia, la ubicación geográfica donde reside u otras circunstancias arbitrarias.

Si bien existe un gran acuerdo en torno a la necesidad de dar cuenta de estos factores y su vínculo con las desigualdades educativas, existe mucho menos acuerdo en torno a cómo medir estos conceptos -desigualdades de oportunidades educativas, desigualdades en logros educativos, desigualdades en torno a los efectos de la educación en las personas

<sup>2</sup> Ver <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

<sup>3</sup> Ver además <https://www.education-progress.org/en/articles/equity>

<sup>4</sup> Bureau de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, *Education pays, 2021 Career Outlook*, U.S. Bureau of Labor Statistics, Mayo 2022, <https://www.bls.gov/careeroutlook/2022/data-on-display/education-pays.htm> y Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe, Ingresos por género, edad y educación, CEDLAS y Banco Mundial, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/> (consulta de datos realizada en febrero de 2023).

y en la estructura social- (Ferreira y Gignoux, 2011). Es posible observar que por una parte resulta significativamente difícil definir qué es la educación en términos de operacionalización en variables que permitan dar cuenta de las desigualdades anteriormente mencionadas, y por otra parte es difícil asimismo dar cuenta de los efectos de la educación a corto y a largo plazo, tanto en las personas como en la sociedad.

En este sentido, el presente trabajo se encuentra estructurado en cuatro partes. Primero se analizará la concepción del derecho a la educación como un derecho humano fundamental y la relación de esta definición con el liberalismo igualitario como teoría de la justicia. En segundo lugar, analizarán las implicancias de la matriz igualitaria de ejercicio de derechos en términos de planos de análisis y evaluación de dicha igualdad. En tercer lugar, se analizarán brevemente las fuentes de información existentes en Argentina en el marco de este análisis para dar cuenta de los avances y retrocesos en materia de políticas educativas y efectivo ejercicio del derecho a la educación y las dificultades conceptuales en torno a la definición del derecho a la educación y las fuentes de información. Por último, se analizará sintéticamente el alcance de estas fuentes de información como instrumento de políticas públicas.

## 1. Las implicancias del derecho a la educación como derecho humano fundamental

Tal como señala Scioscioli (2015) la educación concebida como un derecho humano fundamental supone un análisis y revisión de las formas de relación entre el Estado y los sujetos titulares de derecho. Derivado de ello, toda concepción de derecho supone una determinada concepción de justicia, y la articulación entre una determinada concepción de justicia y una determinada concepción de derecho involucra un análisis no solo del contenido del derecho a la educación, sino asimismo de su exigibilidad y criterios que lo regulan. En este sentido, un primer elemento es la compleja definición del alcance del derecho a la educación y sus derivaciones en cuanto a su exigibilidad y responsabilidad por parte del Estado en materia de aseguramiento del ejercicio de derechos. En el plano internacional, el esquema de las “cuatro A” desarrollado por Katarina Tomasevski (2004) opera en términos generales como un marco de análisis en materia educativa para determinar las obligaciones estatales derivadas de esta configuración del derecho a la educación. Tal como ella plantea, la contraparte de la definición de la educación como un derecho humano fundamental (y contraparte para todos los derechos humanos) son las obligaciones estatales en función de dar cuenta de ellos. En este sentido, el esquema de las cuatro A desarrollado por la autora contempla cuatro dimensiones que enmarcan estas obligaciones estatales: la *asequibilidad*, que implica que en el marco de un derecho civil y político el Estado debe permitir la creación de escuelas -lo cual se encuentra profundamente enraizado en los modelos constitucionales liberales occidentales y la constitución de estos derechos, que antes que configurarse como obligaciones se configuraron como libertades individuales-, y asimismo implica que en el marco de un derecho social, económico y cultural los estados deben asegurar la educación gratuita y obligatoria para toda la población en edad; la *accesibilidad*, que en principio demanda a los estados el aseguramiento del ejercicio de ese derecho para la educación obligatoria e imprime un principio de progresividad hacia los niveles educativos posteriores, es decir que el acceso a los mismos bajo los principios de gratuidad y equidad debe paulatinamente incrementarse; la *aceptabilidad*, que implica como mínimo la existencia de garantías de calidad, estándares mínimos para la formación docente, y, extendida, contempla la inclusión de contenidos relevantes y pertinentes considerando a los destinatarios como sujetos de derecho; por último la *adaptabilidad*, la cual implica que, en términos de derecho a la educación y sujetos titulares de derecho, los dispositivos de escolarización deben tener capacidad de adaptación a los distintos públicos involucrados.

Desde la perspectiva propuesta por Tomasevski, el derecho a la educación configura un cierto grado de obligaciones para los estados en función de garantizar para todos los titulares de derecho una igualitaria y equitativa oportunidad del ejercicio del derecho a la educación. Es interesante observar que el planteo de Tomasevski no se agota solamente en un planteo de libertades, como tradicionalmente podría verse desde el liberalismo clásico, ni tampoco solamente en una concepción acotada del ejercicio del derecho a la educación en términos de acceso, sino que representa una serie de aspectos multidimensionales que exceden las acepciones al derecho a la educación tradicionalmente centradas en la garantía del acceso. De los elementos que componen cada una de estas dimensiones, algunos de ellos son más fácilmente trasladables a mecanismos de medición (por ejemplo, la tasa bruta de escolarización), pero claramente la medición de todas estas dimensiones que representa el derecho a la educación como derecho humano fundamental para los estados en términos de obligaciones no de sencilla traslación a variables que permitan operacionalizarlo.

De acuerdo con Baudelot y Leclercq (2008), tanto la propia definición de “educación” como los efectos de esta representan un problema importante en virtud de que diferentes mecanismos de medición obtienen diferentes resultados, y los mecanismos de medición se encuentran enlazados a las definiciones operativas de los conceptos involucrados. Dicho en otros términos, la pregunta subyacente acerca de qué constituye el derecho a la educación con

relación a los mecanismos de medición de este para las políticas públicas, y cómo medir los efectos de las políticas educativas no solo a corto plazo sino a mediano y largo plazo representan grandes desafíos:

Aunque no la hayan inventado, los economistas, sociólogos, psicólogos, politólogos o historiadores que desde los años sesenta tratan la cuestión de los efectos de la educación han innovado en un punto decisivo, el de la medición. Esta no es algo evidente: los efectos de la educación plantean a quien intenta dimensionarlos temibles problemas, que están lejos de estar resueltos en su totalidad (...) Una segunda dificultad proviene de las dimensiones de la educación de la que hablamos (...) ¿Qué contenidos tomar en cuenta? ¿Los conocimientos y las competencias (*cognitive skills*) o los diversos productos de la socialización escolar (*non-cognitive skills*)? (...) ¿Qué indicador utilizar? ¿La cantidad de años de estudios, el diploma más elevado o el rendimiento en pruebas de conocimiento? Todos ellos son utilizados (Baudelot y Leclercq, 2008, p. 23).

Ruiz y Scioscioli (2018) plantean la existencia de al menos tres áreas de incertidumbre en materia de concepciones sobre el derecho a la educación:

1) La cuestión sobre derecho a qué exactamente es el derecho a la educación, en lo que atañe a la forma, al contenido y a las experiencias involucradas por la educación escolar; 2) La/s relación/es entre el derecho a la educación y los otros derechos humanos fundamentales, sobre todo cuando la asistencia a las instituciones de escolarización obligatoria supone el (potencial) cercenamiento de otros derechos humanos o bien que otros derechos humanos no pueden ser efectivamente ejercidos; asimismo, se encuentra el problema que refiere a que la asistencia a la escuela obligatoria conlleva regímenes académicos que priorizan o promueven la meritocracia por la propia organización de la jornada y la tarea escolar; 3) El alcance del derecho a la educación en lo que atañe a la vida de los seres humanos, o sea si se acaba en la etapa de asistencia obligatoria, para niños/as y adolescentes, o si tiene el mismo contenido a lo largo de toda la vida de las personas (Ruiz y Scioscioli, 2018, p. 109-110).

Estos tres elementos señalados no constituyen un elemento menor, dado que detrás de cada uno de estos elementos referidos a las incertezas de una concepción de derecho a la educación se encuentran las obligaciones derivadas para el Estado en términos de exigibilidad del derecho.

De los elementos tratados en los párrafos anteriores derivan dos problemas o elementos sustantivos para el análisis propuesto. El primero de ellos, es efectivamente qué puede ser considerado como un efectivo ejercicio del derecho a la educación, y el segundo, es qué supone para el Estado una perspectiva igualitarista en términos de ejercicio de los derechos. Como plantean Ruiz y Scioscioli (2018) desde las políticas educativas se ha priorizado conceptualizar el derecho a la educación como la escolarización, independientemente de que un indicador como la tasa de escolarización<sup>5</sup> no da cuenta de las diferencias en torno a variables como la calidad educativa o la diversidad y heterogeneidad de la matrícula.

## 2. La matriz igualitaria de los sistemas educativos y las implicancias para las políticas públicas

Desde los primeros dispositivos legales que establecieron la obligatoriedad de la escolarización formal y la institucionalización de los sistemas educativos a cargo del Estado en el marco de la constitución de los modernos Estados nacionales, tanto en la provisión de la oferta como en la regulación de la prestación particular, hasta las últimas décadas en las que las reformas de los sistemas educativos han tendido a la expansión de los rangos de obligatoriedad,

---

<sup>5</sup> La tasa de escolarización se define como el cociente entre el total de la población en edad escolar para un determinado nivel educativo y el total de la población efectivamente escolarizada. En este sentido existen dos tasas de escolarización, la tasa bruta de escolarización y la tasa neta de escolarización. La tasa bruta de escolarización es el cociente entre el número de alumnos escolarizados en el un determinado nivel, independientemente de su edad, y la población del grupo de edad teórica correspondiente a dicho nivel. Por el contrario, la tasa neta de escolarización considera solamente a los alumnos escolarizados en la edad correspondiente al nivel educativo analizado. En términos de indicador de acceso a la educación ambas tasas constituyen componentes centrales de cualquier política pública vinculada con el acceso y la ampliación del derecho a la educación, no obstante la tasa bruta de escolarización incluye aquellos casos en los que, por diversos motivos, las trayectorias educativas se encuentran por fuera de lo previsto, por ejemplo alumnos en edad de estar en nivel secundario pero en realidad aun estando en nivel primario, o alumnos en edad de estar en el nivel superior pero aun estando en el nivel secundario, por ende siendo necesario que se encuentre complementada por la tasa neta de escolarización dentro de cualquier etapa de una política pública educativa. Estas tasas no son sencillas por cuanto requieren proyectar la población. En desagregaciones territoriales menores estas proyecciones son sumamente difíciles y dependientes de la calidad de la información disponible, lo cual plantea un límite en cuanto al alcance de estos datos para la política pública.



paulatinamente los sistemas educativos no sólo se complejizaron sino que asimismo se expandieron significativamente. En este sentido, la educación no solo posee un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico, teniendo reconocimiento no solo en las constituciones sino también en la legislación vigente y estableciendo una responsabilidad indelegable en el Estado<sup>6</sup> en materia educativa, sino que además de proveer las habilidades y saberes considerados socialmente relevantes que permiten el acceso a otros bienes y derechos (como el trabajo), se constituye como un elemento igualador en el ejercicio de la ciudadanía. Tanto en los instrumentos legales internacionales como nacionales impera el principio de igualdad en el marco del ejercicio de derechos, lo que supone en primer lugar realizar un breve análisis de las implicancias de este principio.

El principio de igualdad constituye uno de los fundamentos del Estado democrático de derecho, y es la base sobre la cual se asegura el sistema democrático. Como señala Rosanvallon:

La igualdad frente a la urna electoral es para nosotros la primera condición de la democracia, la forma más elemental de la igualdad, la base más indiscutible del derecho (...) El que todos los individuos, cualesquiera que sean, tienen un peso idéntico en la decisión y la legitimación política se ha convertido para nosotros en un hecho evidente, una situación casi natural de la vida en sociedad (Rosanvallon, 1999, p. 9).

Tal como se encuentra planteado entonces, la igualdad es prácticamente el principio estructurante del Estado de derecho democrático, al menos en el plano formal. Todos los ciudadanos se encuentran sujetos al mismo trato frente a la ley, y cualquier discriminación frente al derecho representa una ruptura con este principio. No obstante, el principio de igualdad involucra distintos niveles de examen.

Siguiendo el examen que proponen Clérico y Aldao (2011), las fórmulas de igualdad involucran algún tipo de comparación frente a un reclamo de trato igualitario, que puede tener dos sentidos:

(a) alguien que es tratado en forma diferente que otro quiere ser tratado de la misma manera porque considera que no hay razones para ser tratado en forma diferente; o bien (b) alguien que es tratado como otros considera que debe ser tratado en forma diferente porque hay una circunstancia relevante que justifica un trato diferenciado. (Clérico y Aldao, 2011, p. 161).

Ahora bien, este reclamo demanda un examen del principio de igualdad, el cual en principio tiene un nivel de análisis formal, pero asimismo un nivel de análisis material. En este sentido, señalan esta igualdad -la igualdad formal- como la menos exigente de las fórmulas de igualdad, por cuanto “no se viola el mandato de igualdad en tanto aquellos que pertenecen a la categoría surgida luego de la clasificación realizada por el legislador son tratados de igual forma” (Clérico y Aldao, 2011, p. 161). Por otra parte, el examen de igualdad material, en particular el examen estricto, es sumamente más exigente que el plano de la igualdad formal, por cuanto no parte de la presunción de legitimidad de alguna clasificación realizada en el ordenamiento jurídico, sino que demanda una justificación del trato desigual, en particular cuando la discriminación jurídica (o la ausencia de discriminación jurídica) condiciona el ejercicio de derechos, por ejemplo en el caso de grupos históricamente segregados. Esta desigualdad a las que refieren los autores no son desigualdades naturales, sino que “surge como producto de una estructuración social dada” (ibid., p. 165). El examen estricto de igualdad entonces supone para el Estado acciones positivas frente a las desigualdades:

Para que estos grupos vulnerables puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, se deben dictar medidas estatales de acción positiva. Este mandato implica un empezar a hacer positivo, con lo que la norma se viola si el legislador: i) sigue omitiendo, ii) retrocede arbitrariamente sobre lo hecho, o si iii) lo hecho por acción es insuficiente o defectuoso” (ibid., 165).

En este punto es necesario establecer dos elementos. Por una parte, el análisis de los planos de igualdad en materia de ejercicio de derechos, y por otra parte, como se mencionó en los párrafos anteriores, el vínculo entre igualdad y justicia. Norberto Bobbio en su obra *Igualdad y Libertad* distingue varios planos de la igualdad, pero a los fines del presente análisis se tomarán dos discriminaciones: la discriminación entre igualdad frente a la ley e igualdad de derechos, y la discriminación entre igualdad de oportunidades e igualdad de hecho. La primera discriminación que realiza es entre igualdad frente a la ley, e igualdad jurídica. La discriminación que realiza es relevante dado que si la igualdad frente a la ley se agota en la no discriminación arbitraria (lo que sería la igualdad formal planteada por Clérico

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que, durante la década de 1990, tras el ascenso del neoconservadurismo y neoliberalismo desde la década de 1980, la tendencia a la retracción del Estado como regulador de ciertas dimensiones sociales también afectó las políticas educativas. En dicho período el rol del Estado en materia educativa pasó a ser subsidiario, o secundario, trasladando mediante diversos mecanismos la responsabilidad por las acciones educativas a otros agentes. Si bien es discutible si la regulación actual retorna al Estado a su rol docente de principios de siglo, la normativa aprobada en la primera década del siglo XXI al menos en Argentina da cuenta de un rol más central del Estado en materia educativa.

y Aldao anteriormente mencionados), la igualdad de derecho implica el goce de ciertos derechos que según Bobbio se encuentran constitucionalmente garantizados. No solamente es necesario que no existan discriminaciones arbitrarias, sino que además el principio de igualdad de derechos sitúa a todas las personas como personas jurídicas titulares de derecho. La segunda discriminación que realiza Bobbio es la de igualdad de oportunidades e igualdad de hecho, que se homologa esta última a la igualdad material. En efecto, la igualdad de oportunidades como principio abstracto y sin contenido no presenta mayores diferencias formales respecto de los principios anteriores. Sin embargo, la estructuración de las sociedades que Bobbio describe como social y económicamente avanzadas se encuentra en competición por bienes que se consideran escasos o de difícil acceso, de tal forma que el principio de igualdad de oportunidades no sólo actúa en el plano formal abstracto, sino que constituye un mecanismo que tiende a ubicar a los miembros de la sociedad “en las condiciones de participación en la competencia de vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo” (Bobbio, 1993, p. 78). Deriva de este principio una serie de cuestiones que si bien no constituyen el eje de este trabajo son abordadas por algunas de las teorías de la justicia que abordaremos más adelante<sup>7</sup>, como las distancias entre las proyecciones de vida y las justas o razonables oportunidades, así como las obligaciones para el Estado. Asociada a la igualdad de oportunidades, se encuentra la igualdad material, igualdad económica o igualdad de hecho. No obstante, si bien es posible establecer que este plano de la igualdad se ubica respecto a los bienes materiales, hay ciertas cuestiones que no se encuentran resueltas, como a qué bienes refiere específicamente, o cuál es el criterio de determinación de una igualdad justa

Desde este punto se podrían retomar los problemas mencionados anteriormente. Por una parte, el primer problema deriva de qué se conceptualiza como derecho a la educación y cuándo se considera que se encuentra ejercido por parte de sus titulares, y, en segundo lugar, si las desigualdades observadas en algún plano de ese ejercicio se encuentran de alguna manera justificadas.

### 3. Algunas observaciones sintéticas conceptuales acerca de las fuentes de información estadística en Argentina

El abordaje de las fuentes de información estadística en Argentina en el plano de análisis de las desigualdades en torno al ejercicio del derecho a la educación requiere dar cuenta no solamente de la información estrictamente educativa, sino asimismo de las condiciones materiales de vida, por cuanto como se abordó anteriormente resultan un componente elemental en el análisis del ejercicio de derechos y de las políticas públicas. En este sentido, los recaudos y dificultades expuestos por Baudelot y Leclercq en términos de la complejidad de definir qué es la educación, cuáles son sus efectos, y de allí medirlos es retomada por un significativo número de estudios que, desde diferentes enfoques, han dado cuenta de la complejidad de la medición del derecho a la educación y eventualmente su función el marco de la definición y evaluación de las políticas públicas educativas.

En el caso argentino, tal vez una de las fuentes primordiales de información es el anuario estadístico elaborado por la actual Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación, el cual en base al relevamiento anual (RA) conforma una serie de estadísticas e indicadores fundamentales (aunque podría decirse que no del todo suficientes) del sistema educativo. Este dispositivo, implementado desde 1996, puede enmarcarse en el conjunto de políticas implementadas en la década de 1990, en la que en el marco de redefinición del rol del Estado hacia el Estado evaluador se implementaron políticas de información en materia educativa, entre las cuales puede ubicarse la Resolución CFCyE No. 48/95 de creación del Sistema Federal de Información Educativa, la cual sentó las bases del Relevamiento Anual. Esta resolución articuló las áreas de estadística jurisdiccionales con las correspondientes a nivel nacional en la Red Federal de Información Educativa (RedFIE) a los fines de dotar de homogeneidad a la información relevada y coordinar con cierto grado de unidad la información estadística del sistema educativo de modo que permitiera un razonable grado de comparabilidad al interior del país.

El anuario estadístico, sintéticamente, releva información sobre la estructura del sistema educativo, la distribución de la matrícula en años, ciclos y niveles, unidades educativas, cargos docentes e infraestructura básica del sistema. Si bien representa la principal fuente de información del sistema educativo, hay varias observaciones que es necesario realizar sobre la misma, aunque tal vez las dos primordiales sean la desagregación geográfica, que se limita a las jurisdicciones, y la carencia de información sociodemográfica vinculada a las trayectorias educativas. El punto referido a la desagregación territorial limitada a las jurisdicciones y no al interior de estas se encuentra estrechamente vinculado

---

<sup>7</sup> Puntualmente, el igualitarismo liberal rawlsiano da cuenta de algunas de estas cuestiones, en particular las distancias entre pretensiones, aspiraciones o proyectos de vida en las sociedades occidentales, de tal forma que debe abordar algunas ideas preliminares como la razonabilidad y racionalidad de los miembros de una sociedad o la idea de equilibrio reflexivo.

con la forma federal del Estado argentino. Desde 1992 con la Ley 24.049 que culminó los procesos de transferencia de las escuelas iniciales, primarias, secundarias y superior no universitaria dependientes de la nación a las jurisdicciones (lo que configuró un ministerio de educación de la nación sin escuelas a su cargo), el sistema se encuentra descentralizado, es decir que cada provincia es responsable de la administración y financiamiento de su sistema educativo, mientras que las políticas federales son acordadas en el seno del Consejo Federal de Educación. Este rasgo del sistema educativo argentino es relevante por cuanto las asimetrías jurisdiccionales repercuten en dos sentidos, tanto en la comparación interjurisdiccional como al interior de cada una de las jurisdicciones, las cuales asimismo son altamente asimétricas a su interior<sup>8</sup>. En segundo lugar, en base a la información proveniente de los relevamientos anuales se elaboran una serie de indicadores de rendimiento y eficiencia del sistema educativo, en particular cuatro indicadores: la tasa de promoción efectiva, la tasa de repitencia, la tasa de abandono interanual, y el porcentaje de sobreedad. De la misma forma, estos indicadores son complejos en su análisis, dado que las trayectorias educativas se vinculan con las estructuras académicas y los regímenes académicos vigentes en cada jurisdicción, por lo cual una comparación lineal entre estos indicadores, o cambios en el tiempo, requiere consideraciones metodológicas especiales.

Esta última observación sobre las estructuras y regímenes académicos cobra especial importancia en el análisis de los últimos 30 años. El sistema educativo argentino ha pasado por dos grandes ciclos de reformas en este período. El primer ciclo de reformas, ubicado a inicios de la década del '90 no solamente marcó la retracción del Estado nacional en materia educativa, delegando en las provincias y en otros agentes educativos las acciones educativas, sino que, asimismo, con la Ley de Educación Federal (ley 24195), transformó la estructura académica del sistema, cambiando una estructura homogénea en el país de 7 años de escolarización en el nivel primario y 5 años de escolarización en el nivel secundario (6 para las orientaciones técnicas) a una estructura de 9 años de duración para lo que se denominó en esa ley la Educación General Básica y 3 años de duración para el nivel siguiente, que se denominó Educación Polimodal. Esta estructura se encontró vigente desde la sanción de la ley 24195 en 1993 hasta el año 2006 en el que, en el marco del segundo ciclo de reformas se reformó nuevamente la estructura, retro trayendo las denominaciones de los niveles a las vigentes antes de la Ley Federal de Educación pero dando opción a las jurisdicciones a optar por dos posibles estructuras académicas en términos de la duración de cada nivel: una estructura de 6 años de duración para el nivel primario y 6 años de duración para el nivel secundario, o una estructura de 7 años de duración para el nivel primario y 5 años de duración para el nivel secundario.

El segundo gran cambio además de las transformaciones en torno a la estructura del sistema educativo refiere a las progresivas extensiones de la obligatoriedad. La Ley Federal de Educación extendió la obligatoriedad escolar de los 7 años del nivel primario vigentes antes de 1993 a 10 años en total de escolarización, dado que estableció la obligatoriedad del último año del nivel inicial en conjunto con la obligatoriedad de la Educación General Básica. En el segundo ciclo de reformas, uno de los cambios más relevantes, además de la reforma de la estructura académica, fue la extensión de la obligatoriedad al nivel secundario, y en 2014 a partir de la sanción de la Ley No. 27.045 la obligatoriedad de la sala de 4 años del nivel inicial, lo cual implica que desde 2014 la obligatoriedad se extiende a 12 años de escolarización. Estos cambios en el marco de análisis de políticas públicas no son menores. Como menciona Ruiz:

la estructura académica de un sistema educativo constituye el modo en que un Estado, sobre la base de acuerdos de obligatoriedad de estudios sobre determinados contenidos de enseñanza, organiza los conocimientos que establece como relevantes en determinado contexto histórico y social. Para ello se establecen trayectos verticales, de formación obligatoria, que se identifican con grados, ciclos y niveles a la vez que determina diferenciaciones horizontales que se identifican con modalidades, sectores y regímenes especiales de enseñanza (...) En consecuencia se puede sostener que la estructura académica actúa como canalizadora de la distribución de saberes (Paviglianiti, 1988), conformando así una dimensión de análisis de la política educacional con especial énfasis en el estudio de la unidad y diversidad en la distribución de los contenidos educativos, así como desarticulaciones entre los diferentes ciclos y niveles de los sistemas educativos, en el plano nacional e interjurisdiccional, todo lo cual genera impactos de diverso grado en el rendimiento interno de los sistemas escolares (Ruiz, 2017, p. 19).

---

<sup>8</sup> Evidencia de la necesidad de desagregaciones tanto interjurisdiccionales como intrajurisdiccionales es el estudio realizado por María Anita Fernández, María Luisa Lemos y David Wiñar, *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación* (1997), el cual a partir de información censal desagrega los diferentes núcleos que aborda, en especial las desigualdades educativas, en comparaciones entre jurisdicciones y asimismo al interior de cada jurisdicción.

A los fines de considerar el alcance de la información estadística oficial como instrumento de política pública, no es posible escindir la misma de las políticas implementadas, así como es necesario analizar estas políticas en conjunto con otras, como por ejemplo las desarrolladas en virtud de la implementación del secundario obligatorio. En este sentido, un análisis de la efectiva implementación de estas transformaciones no solamente requiere indicadores de rendimiento o de trayectoria, sino que como se mencionó anteriormente, debe estar de alguna manera vinculado a las condiciones materiales de vida y las desigualdades estructurales que condicionan el ejercicio del derecho a la educación o el acceso a otros bienes sociales.

En cuanto a la información sociodemográfica, existen tres grandes relevamientos. Dos de ellos se encuentran en la órbita del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que son el Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares, y la Encuesta Permanente de Hogares. Los Censos Nacionales de Población representan un instrumento central de las políticas públicas y representa una condición necesaria en virtud de su peso específico como componente de las decisiones relativas a la implementación de una determinada política. Diferentes organismos han dado cuenta de la importancia de la disponibilidad de esta información para la toma de decisiones, y en particular la importancia de los censos poblacionales. La Organización de las Naciones Unidas destaca la importancia de los mismos en lo relativo a su función de recopilación, procesamiento y divulgación de estadísticas, y asimismo menciona entre sus principales funciones la referencia que establecen los censos para garantizar la distribución de la riqueza, los servicios gubernamentales, y la asignación de fondos públicos destinados a los servicios educativos y de salud, la constitución de un marco de referencia para la complementación con estudios muestrales, la referencia a nivel geográfico microespacial de las características poblacionales, habitacionales y contextuales, y la constitución de puntos de partida para la realización de investigaciones y análisis (ONU, 2010). Por otra parte, los censos poblacionales cumplen con una serie de requisitos que pocos dispositivos de relevamiento de información sociodemográfica: universalidad dentro de un territorio definido, carácter simultáneo, periodicidad definida, y deberían permitir un alto grado de comparabilidad entre ellos.

Sin embargo, tal como menciona Itzcovich (2008), por una parte, la distancia temporal entre los relevamientos censales conlleva la necesidad de trabajar con estimaciones y proyecciones, y por otra, debido a la magnitud del relevamiento, hay un límite en algunos indicadores para la realización de análisis de mayor profundidad. El otro gran inconveniente que puede ubicarse en los censos es la comparabilidad intercensal. En el caso argentino son numerosos los problemas de comparabilidad intercensal si el objetivo es abarcar un período extendido de tiempo, en parte debido a los cambios territoriales (por ejemplo, la composición del Gran Buenos Aires) y por otra por la diversidad de formatos de aplicación de los censos y cambios en los instrumentos de relevamiento. Un ejemplo de esta diversidad son los últimos 4 censos, que variaron su aplicación entre cuestionarios únicos (es decir, un mismo cuestionario aplicado a toda la población) y cuestionarios básicos y ampliados, en los que un conjunto ampliado de preguntas se aplica solo a una parte de la población (una muestra representativa). Asimismo, variaron los instrumentos (por ejemplo, la pregunta sobre el sector de gestión del establecimiento educativo se realizó por última vez en 2001, y en el último censo realizado en 2022 la pregunta sobre alfabetización no se realizó y se infiere a partir de la escolarización).

En forma complementaria a los censos, se encuentra la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cual ha variado en su frecuencia a lo largo de los últimos veinte años, así como ha variado el instrumento de relevamiento obedeciendo a las transformaciones coyunturales y estructurales. Brevemente, si bien la Encuesta Permanente de Hogares es prácticamente el único instrumento que permite realizar asociaciones entre ingresos, trabajo y otras dimensiones - centralmente debido a que el objeto se encuentra constituido centralmente por las características socioeconómicas- y asimismo es el instrumento central que permite obtener estadísticas continuas sobre la población, tiene importantes limitaciones a la hora de pensar en el análisis de las desigualdades en materia del ejercicio del derecho a la educación. Posiblemente, la limitación más importante es que se limita a los aglomerados urbanos del país, lo cual, dado su carácter muestral, no permite realizar discriminaciones territoriales menores a los propios aglomerados, que engloban diferentes partidos, departamentos o localidades. Se añade a esta observación que el eje principal de la EPH no es un análisis del efecto de las políticas educativas en el tejido social, sino que este análisis es derivado de la información relevada en este dispositivo.

El último núcleo de información que se abordará en forma sintética serán las evaluaciones estandarizadas. En el plano de las evaluaciones estandarizadas, Argentina ha implementado desde 1993 los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), denominados operativos Aprender desde 2016. Estos constituyen una evaluación de los aprendizajes tanto para el nivel primario como el nivel secundario en diferentes recortes de contenido y capacidades cognitivas (en algunos casos son de carácter muestral y en otros casos son de carácter censal), y asimismo suma información vinculada a las condiciones de aprendizaje, junto con una caracterización sociodemográfica de los estudiantes. Al margen de las objeciones que se puedan realizar sobre el relevamiento y/o la disponibilidad de información en términos de microdatos

para el análisis -como los problemas de cobertura que tuvieron algunos operativos como el ONE 2013, la comparabilidad inter-operativo de evaluación o las propias objeciones a las evaluaciones estandarizadas-, se configura una fuente de información significativa que asocia en un mismo relevamiento características sociodemográficas con características de las trayectorias educativas.

#### 4. Observaciones finales. El derecho a la educación a la luz de las fuentes de información estadística

En la breve síntesis de las fuentes de información tratada en el punto anterior, sus características generales y algunas de sus limitaciones, puede observarse que, tal como mencionan Unterhalter y Brighouse (2007), el conjunto de información relativa al ejercicio del derecho a la educación es en cierta manera limitada en varias aristas. Por una parte, los relevamientos primordialmente se orientan a la condición de escolarización o no, los logros educativos en términos de niveles o años de escolaridad alcanzados, o los resultados en evaluaciones estandarizadas. En este sentido, el derecho a la educación se encontraría circunscripto a la asistencia escolar, a la permanencia en el sistema o a los resultados en dichas evaluaciones. Por otra parte, debido a la complejidad de la organización descentralizada del sistema educativo, las altas asimetrías sociodemográficas y económicas presentes en desagregaciones territoriales relativamente menores que en las fuentes de información estadística suelen estar agregadas, y la desvinculación entre la información interna del sistema educativo y la información sociodemográfica existente, junto a los propios problemas internos de cada relevamiento, la utilidad de las fuentes estadísticas disponibles como insumo para el diseño y sobre todo para la evaluación de las políticas públicas requiere sumos recaudos metodológicos. Esto no quiere decir que la información no es valiosa sino muy por el contrario, significa que, en términos de disponibilidad de información, se cuenta con una significativa base para expandir el alcance de la información oficial en el marco de las políticas desarrolladas para el efectivo ejercicio del derecho a la educación en una sociedad justa con los principios de igualdad y equidad.

Para reanudar lo abordado en los puntos anteriores, desde el punto de vista formal y normativo, las leyes y las constituciones de las últimas décadas han elevado la educación a la categoría de derecho humano fundamental y han desarrollado políticas de discriminación positiva para dar cuenta tanto de la expansión de los sistemas como de los incrementos de los rangos de obligatoriedad. No obstante, actualmente las desigualdades educativas continúan constituyendo un problema significativo de políticas educativas. No solo sigue existiendo rezago en materia educativa para poblaciones específicas, sino que adicionalmente las desigualdades económicas continúan siendo un factor determinante tanto en el acceso a educación como en la calidad de la educación recibida, e incluso en la propia concreción de las trayectorias previstas en el marco de la educación obligatoria. A nivel global, Connell (1999:20), señala como una evidencia de las desigualdades educativas la forma piramidal que asumen los sistemas educativos, en los que solamente una pequeña parte de la población alcanza la cúspide de la pirámide en términos de niveles educativos alcanzados. En lo referido a la terminalidad, de acuerdo con los datos provenientes de la World Inequality Database on Education<sup>9</sup> de la UNESCO se confirman las tendencias anteriormente señaladas, evidenciando en esta base en particular la forma en la que los ingresos representan uno de los principales factores determinantes de las oportunidades de finalización de los estudios de nivel secundario, donde existe una distancia de más de 30 puntos porcentuales entre los más aventajados y menos aventajados en términos económicos en la terminalidad del nivel secundario. En el caso argentino, el SITEAL indica una diferencia de 36,4% en la terminalidad entre el 30% inferior de la población en base a ingresos y el 40% superior<sup>10</sup>.

Entre los elementos que operan como factores determinantes de la exclusión educativa, la mayor parte corresponde a factores por los cuales el individuo no es responsable en forma directa, primordialmente en referencia a los elementos que sustentan las teorías distributivas de la justicia. Elementos como las condiciones de pobreza, la alfabetización del núcleo familiar, el lugar de residencia, la segregación, o pertenencia a poblaciones minoritarias condicionan en la realidad el efectivo ejercicio del derecho a la educación a pesar de operar una igualdad en el plano formal. En este sentido las desigualdades educativas continúan constituyendo un foco problemático para el abordaje por parte de las políticas públicas, y de alguna manera, tanto desde las teorías de justicia como desde los principios normativos de igualdad y equidad se observa la demanda de políticas y acciones estatales efectivas, y en conjunto con ello, la necesidad de mecanismos de relevamiento y producción de información que den cuenta de las aristas específicas de

<sup>9</sup> Ver <https://www.education-inequalities.org/>

<sup>10</sup> Sistema de Indicadores de Tendencias Educativas en América Latina – IPE – UNESCO. <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>. Relevado en febrero de 2023, datos correspondientes a 2018.

los sistemas educativos y asimismo de las condiciones sociales de vida a la luz de teorías y criterios de justicia social y educativa.

## Referencias bibliográficas

- Baudelot, C., Leclercq, F. (dirs.) (2008). *Los efectos de la educación*. Ed. del Estante.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y Libertad*. Paidós
- Brighouse, H. (2004). *Justice*. Polity Press.
- Brighouse, H., Howe, K., Tooley, J. (2010). *Educational Equality*. Continuum.
- Brighouse, H., Ladd, H., Loeb, S., Swift, A. (2016). Educational goods and values: A framework for decision makers. *Theory and Research in Education*, 4(1) 3-25.
- Brighouse, H., Robeyns, I. (2010). *Measuring Justice. Primary goods and capabilities*. Cambridge University Press.
- Connell, R.W. (1999). *Escuelas y justicia social*. Morata.
- Dworkin, R. (1981). What is Equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy and Public Affairs*, 10(4), p. 183-435.
- Fernandez, M. A., Lemos, M. L., Wiñar, D. L. (1997). *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación*. Miño y Dávila.
- Ferreira, H.G., Gignoux, J. (2011). *The measurement of educational inequality: achievement and opportunity*, Discussion Paper No. 6161, IZA/University of Bonn
- Itzcovich, G. (2008). *Los censos de población y vivienda en América Latina: su uso en el análisis de la relación entre la dinámica social y las prácticas educativas*. SITEAL – IIPE - UNESCO.
- Mera, G., Marcos., M. (2012). Los censos de población como fuente de datos para trabajar a nivel microespacial. *Revista PAMPA*, 08. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i8.3219>
- Mincer, J. (1974). *Schooling, experience and earnings*, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Ministerio de Educación (2019). *Informe Evaluación de la educación secundaria en Argentina*. P. 185. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion\\_educacion\\_secundaria\\_argentina\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_educacion_secundaria_argentina_2019.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010). *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Revisión 2, ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020: Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374817>
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la Justicia*. FCE.
- Rawls, J., (2002). *La Justicia como Equidad, una reformulación*. Paidós
- Rosanvallon, P. (1999). *La consagración del Ciudadano*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Manantial.
- Ruiz, G. (coord) (2017). *La estructura académica argentina: análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. EUDEBA.
- Ruiz, G. R. (2020) (dir. y comp.). *El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas públicas revisadas*. EUDEBA.

Ruiz, G. R., y Scioscioli, S. (2018). El derecho a la educación: dificultades en las definiciones normativas y de contenido en la legislación argentina. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 105-129.

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

UNESCO (2015). *La Educación Para Todos, 2000-2015: logros y desafíos*. Ediciones UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232435>

Unterhalter, E., Brighouse, H. (2007), *Distribution of What for Social Justice in Education? The case of Education for All by 2015*. En Walker, M., Unterhalter, E., *Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education*. Palgrave Macmillan.

Fecha de recepción: 1-3-2023

Fecha de aceptación: 13-4-2023



# Políticas educativas y cambio institucional: transformaciones en el funcionamiento de las universidades públicas argentinas desde las reformas iniciadas en los '90

Educational policies and institutional change: transformations in the functioning of Argentine public universities since the reforms initiated in the 1990s.

MARQUINA, Mónica<sup>1</sup>

SANTÍN, Silvina<sup>2</sup>

RODRIGUEZ, Wenceslao<sup>3</sup>

REZNIK, Nicolás<sup>4</sup>

LIZITZA, Nahuel<sup>5</sup>

DENES, Carolina<sup>6</sup>

LIZZANO, Vanina<sup>7</sup>

Marquina, M., Santín, S., Rodriguez, W., Reznik, N., Lizitza, N., Denes, C. y Lizzano, V. (2023). Políticas educativas y cambio institucional: transformaciones en el funcionamiento de las universidades públicas argentinas desde las reformas iniciadas en los '90. *RELAPAE*, (18), pp. 80-92.

## Resumen

El artículo presenta los resultados de una investigación dedicada a analizar las implicancias de las políticas públicas en la vida interna de las universidades argentinas, en línea con estudios internacionales elaborados en las últimas décadas. La hipótesis plantea que la reforma de los '90 propició la emergencia de nuevas áreas, funciones y roles en la gestión de las instituciones. Durante este período, la iniciativa estatal se orientó hacia la modernización de la gestión universitaria con el objetivo de aumentar sus niveles de eficacia y eficiencia. Los instrumentos de política pública estuvieron inspirados en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), orientación que generó tensiones y nuevas vinculaciones con los tradicionales modelos de gobierno y gestión de las universidades nacionales. La estrategia de investigación combinó metodologías cuantitativas y cualitativas. Para ello, se recolectó y analizó información institucional, se aplicó una encuesta a una muestra de personal estratificada según períodos de creación y se realizaron entrevistas en profundidad. De acuerdo con los resultados obtenidos, las universidades han creado áreas de gestión para hacer frente a las demandas externas; a la vez que, generaron funciones y roles que son desempeñados por un nuevo tipo de profesionales que combina competencias académicas y administrativas.

**Palabras Clave:** nueva gestión pública, educación superior, políticas públicas, gestión universitaria, cambio institucional.

## Abstract

This article presents the results of a research devoted to analyze the implications of public policies in the internal life of Argentine universities, in line with international studies carried out in the last decades. The hypothesis is that the reform

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina / mmarquina@untref.edu.ar

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Quilmes, Argentina / ssantin@unq.edu.ar

<sup>3</sup> Universidad Nacional de Río Negro, Argentina / wegomezrodriguez@unrn.edu.ar

<sup>4</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero- Universidad de Buenos Aires, Argentina / nicoreznik@gmail.com

<sup>5</sup> Universidad de Palermo, Argentina / nlizitza@hotmail.com

<sup>6</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina / carolina.denes@uba.ar

<sup>7</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / vanilizzano@gmail.com



of the 1990s led to the emergence of new areas, functions and roles in the management of institutions. During this period, the state initiative was oriented towards the modernization of university management with the aim of increasing its levels of effectiveness and efficiency. The public policy instruments were inspired by the New Public Management (NPM) paradigm, an orientation that generated tensions and new links with the traditional models of government and management of national universities. The research strategy combined quantitative and qualitative methodologies. For this purpose, institutional information was collected and analyzed, a survey was applied to a sample of personnel stratified according to periods of creation, and in-depth interviews were conducted. According to the results obtained, universities have created management areas to face external demands; at the same time, they have generated functions and roles that are performed by a new type of professionals who combine academic and administrative competencies.

**Keywords:** new public management, higher education, public policies, university management, institutional change.

## Introducción

Este trabajo tiene como propósito compartir resultados de una investigación desarrollada entre 2019 y 2022<sup>8</sup> orientada a analizar cómo se transforman las instituciones como resultado de las políticas públicas en materia de educación superior. La importancia de este aporte, creemos, radica en dar a conocer la experiencia investigativa desde perspectivas teóricas específicas elaboradas a nivel global, en un esfuerzo por articularlo con categorías que permitan su adaptación local.

El proyecto parte de la hipótesis de que la reforma de la educación superior de los años '90 en Argentina, aplicada a través de instrumentos de política orientados a introducir la eficiencia y la eficacia en el funcionamiento de las universidades, implicó llevar adelante nuevas tareas no sólo a nivel de las dependencias ministeriales, sino también en las universidades, dando lugar a nuevas áreas de gestión, con sujetos profesionalizados que desempeñan nuevos roles y funciones. En este sentido, el proyecto indaga en la influencia de los instrumentos de política universitaria del período sobre las estructuras y las funciones de la gestión universitaria, así como los roles e identidades de quienes las desempeñan.

Asumimos, además, que las políticas públicas, más que acciones estatales generadas de arriba hacia abajo, son parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad –a través del Estado– considera importante para la reproducción del orden social (Oszlak y O'Donnell, 1982). A la vez, las conductas de los actores, en nuestro caso institucionales, sólo pueden ser comprendidas en tanto forman parte de instituciones, cuyas reglas las moldean y a la vez son moldeadas por ellos (Powell y Dimaggio, 1991).

Luego de desarrollar algunos conceptos abordados en estudios internacionales elaborados en las últimas décadas, y ubicarlos en el contexto argentino, presentamos resultados del trabajo de análisis documental y de una encuesta a responsables de nuevas áreas creadas en el marco de la agenda universitaria estudiada. Finalmente, ponemos en diálogo dichos resultados con el material teórico estudiado, dando cuenta de los aspectos que deberían seguir siendo objeto de investigación.

## Nueva gestión pública e implicancias en los sistemas de educación superior

El concepto de “Nuevo Gerencialismo” o “Nueva Gestión Pública” (NGP) en la educación superior comenzó a ser utilizado por Deem (1998) quien examina la existencia de nuevos enfoques para la gestión de las instituciones de educación superior del sector público del Reino Unido. Esta categoría de análisis se expandió para el estudio de las transformaciones de los sistemas de educación superior de diversos países (Bleiklie, 1998; Broucker y De Wit, 2015; Deem y Brehony, 2005; Leisyte y Dee, 2012; Bleiklie, et Al, 2012). El término se utiliza habitualmente para referirse a la incorporación en las organizaciones del sector público de formas organizativas, tecnologías, prácticas de gestión y valores del sector privado. En este sentido, prestan especial atención el modo en que las nuevas formas organizativas generan novedosas tecnologías y regímenes para los «nuevos gerentes», y cómo estos elementos producen tensiones entre las culturas de gestión tradicionales y los rendimientos en las organizaciones que operan bajo el sistema de la denominada “nueva gestión”.

Varios autores explican que la mayoría de las reformas de la educación superior implementadas en Europa durante las últimas décadas fueron consecuencia de la difusión de los relatos de la NGP y la presión competitiva suscitada por la masificación del nivel. Estos procesos de reforma fueron acelerados por el papel que el conocimiento y la innovación tecnológica asumen en el desarrollo económico de las sociedades contemporáneas, desplegándose soluciones para aumentar la productividad, la eficiencia y la relevancia de la actividad académica (Beiklie, Enders y Musselin, 2012; Paradeise y Thoening, 2017).

La expresión de las transformaciones en las instituciones se materializa en nuevas unidades organizacionales, con funciones y perfiles profesionales que las ocupan. En la literatura europea de la última década se ha estudiado detenidamente a estos nuevos roles o espacios, con definición de categorías que ayudan a caracterizarlos. Macfarlane (2011) analiza un proceso que denomina “desagregación de la vida académica” en el cual distingue nuevas tareas que dan lugar a un nuevo rol que denomina “para-académico”: personal especializado en un elemento de la práctica académica, que incluye tanto al “sobrecalificado” profesional de apoyo como al “descalificado” personal académico.

---

<sup>8</sup>Proyecto: “Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas en las últimas dos décadas: roles, funciones, identidades y relaciones de los gestores académicos en nuevas áreas de gestión universitaria” UNTREF SID No. 32/19 80120190100129TF

Klumpp y Teichler (2008), por su parte, acuñan el término de “Profesionales de la Educación Superior (“*HEPRO’s*” sigla en inglés), para analizar este proceso en el sistema de educación superior alemán; mientras que Schneijderberg y Merkator (2012) y Kehm (2015) caracterizan esta transformación como respuestas institucionales a cambios externos, que producen tensión entre los roles académicos nuevos y antiguos.

## La NGP y la reforma de educación superior argentina

Las políticas públicas de educación superior, cuyas implicancias analizamos para el caso argentino, pueden ser estudiadas a la luz de las transformaciones que tuvieron lugar bajo el paradigma de la “Nueva Gestión Pública”. En efecto, las reformas universitarias de los años 1990 en América Latina y particularmente en Argentina, cuyos temas de agenda tienen amplias coincidencias, son consonantes, en líneas generales, con el enfoque de la NGP (Betancourt, 2000).

La reforma iniciada en los años 90 en Argentina tuvo por objetivo modernizar el sistema universitario e incrementar los niveles de eficiencia y eficacia de las instituciones, a la luz de una agenda global que, para la región, se concentró en las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito. En Argentina, la puesta en marcha de la reforma universitaria contó con un apoyo fundamental: un crédito no reembolsable del Banco Mundial que financió el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES)<sup>9</sup>. El propósito del Programa fue la introducción de incentivos para la eficiencia, la equidad y el mejoramiento de la calidad en el nivel universitario (Buchbinder y Marquina, 2008; Marquina, 2011) y tuvo como corolario la sanción de la Ley de Educación Superior (Ley N°24.521, 1995). Quienes lideraron esta reforma con un claro grado de planificación, fueron cuadros políticos con gran capacidad de gestión, y con equipos de alta capacidad técnica que mayormente permanecieron en sus puestos sentando las bases de una reforma que, a la fecha, luego de casi tres décadas, se ha mantenido sin mayores cambios (Krotsch, 2003; Buchbinder y Marquina, 2008; Marquina, 2011).

Los cambios incluyeron nuevas formas de distribución y administración del presupuesto, instauración de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de la calidad, y adopción de nuevos modelos de gobierno y gestión. En nuestra investigación nos concentramos especialmente en este último tema. Interesó analizar de qué manera el modelo colegial de funcionamiento universitario argentino colisiona, se adapta o convive con el enfoque gerencial en que se sustentaron las políticas, tal como se está analizando en otros contextos (Austin y Jones, 2016; Rowlands, 2017). Recurrimos a esos desarrollos bajo el entendimiento de que el problema a estudiar forma parte de tendencias globales que se articulan, con sus particularidades, con las locales.

La agenda modernizadora de la educación superior en Argentina movilizó transformaciones en los modelos de gestión interna de las universidades, cuyo funcionamiento se volvió más complejo. Esta investigación intenta indagar los cambios acontecidos al interior de las universidades, distinguiendo vínculos entre temas de agenda política, desarrollo de áreas o ámbitos formales y desempeño de nuevos roles. Todo ello a partir de un modelo teórico de construcción de agenda e implementación (Oszlak y O’Donnell, 1982; Powell y Dimaggio, 1991) que vincula la política pública nacional, la agenda universitaria, los actores universitarios, las políticas institucionales, la estructura organizacional y el desempeño de las funciones sustantivas en las universidades.

En nuestras investigaciones previas se reconocen una serie de cambios en la configuración de las tareas académicas y una incipiente profesionalización de las tareas de gestión que corresponden a éstas. De dichos estudios también surge que las nuevas tareas son asumidas como una carga de trabajo extra por los docentes universitarios y, en algunos casos, de derivación a personal cada vez más especializado en dichas áreas (Leal y Robin, 2004; Marquina y Polzella, 2015; Obeide, 2015).

Desde este marco, y con el propósito de adecuarlo a nuestro contexto, estudiamos la emergencia de nuevas unidades, funciones y roles en el actual funcionamiento de las universidades nacionales en seis áreas de gestión: 1) Evaluación y

---

<sup>9</sup> Entre los componentes del PRES se destacó la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMEC), el Sistema de Información Universitaria (SIU) y el Programa de Asignación de Recursos (AR), líneas que se integraron a otras herramientas introducidas previamente como el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de 1993. Todas estas medidas, junto con la creación de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT), presentan comunes denominadores que están vinculados con los postulados del paradigma de la NGP tendientes a la modernización del Estado. Además, son las instancias desde las que se desarrollaron diversas políticas públicas orientadas a las universidades, ya sea para la asignación de financiamiento como para el cumplimiento de exigencias (Marquina, 2020).

Acreditación; 2) Educación a Distancia; 3) Asuntos Internacionales; 4) Vinculación Tecnológica; 5) Planificación y Financiamiento; y 6) Sistemas de Información.

El objetivo en este artículo es conocer cómo se organizan estas áreas, quiénes desempeñan funciones centrales en ellas, ver las implicancias en la identidad, las conductas y los vínculos entre los actores, particularmente atendiendo a sus consecuencias políticas. Cada uno de estos temas es analizado, a su vez, por tipo de instituciones. Estos aspectos se detallan a continuación.

## Metodología

Implementamos una estrategia de investigación centrada en metodologías cuantitativas y cualitativas. Desde el primer enfoque, realizamos una encuesta a personas que desarrollan actividades en las áreas bajo estudio, en universidades nacionales. Desde el segundo enfoque, recurrimos al análisis documental. A la fecha de este trabajo estábamos finalizando y analizando 50 entrevistas en profundidad.

El análisis documental permitió identificar las políticas nacionales a estudiar para definir luego las seis áreas de gestión objeto de análisis. También dicha técnica posibilitó el trabajo sobre las estructuras organizacionales ubicando las unidades bajo estudio, según su dependencia funcional y nivel de centralización o descentralización, así como sus funciones y personal a cargo.

Como se dijo, realizamos luego una encuesta en línea al personal que desempeña este tipo de tareas en las instituciones universitarias públicas argentinas, en torno a las funciones que desempeñan; el cargo formal; la formación académica y experiencia laboral y las relaciones con otros actores universitarios. Se presentan aquí resultados de la encuesta en línea, que fue respondida por 382 personas de 70 instituciones universitarias públicas, en aquellos aspectos que permiten delinear: 1) las características del cargo formal, en cuanto al tipo (docente, no docente, autoridad o similar), la antigüedad del personal, la situación laboral en relación con el tipo de contratación y la administración del tiempo de trabajo; 2) la formación académica y experiencia laboral, en términos del máximo nivel educativo, la experiencia previa y los aspectos valorados en relación con su perfil profesional; y, 3) la identificación con los roles tradicionales.

Cabe destacar que no existe una base de datos *a priori* que permita definir la población total objeto de nuestro estudio. Elaboramos una estrategia que permitió identificar a las personas a cargo de las áreas a partir de las páginas web a quienes, al momento de responder la encuesta, se les solicitó información de sus equipos. La muestra obtenida (382) responde a personas de las seis áreas estudiadas, de las que en algunos casos han respondido más de una encuesta, dependiendo del tamaño del equipo y del nivel de descentralización de la unidad.

Se clasificaron las 70 instituciones universitarias públicas según antigüedad: hasta 1969 (10), entre 1970 y 1989 (21), entre 1990 y 2003 (12) y desde 2004 hasta la actualidad (27). La distinción institucional por antigüedad como variable comparativa se fundamenta en las diferencias que existen, principalmente en aspectos vinculados a las características de sus proyectos institucionales, entre las instituciones más antiguas, las creadas antes de 1990 y las creadas posteriormente a la promulgación de la Ley de Educación Superior (García de Fanelli, 1997).

Analizamos los resultados a nivel del total general, según dos variables dependientes: a) antigüedad de la institución según el período de creación; b) las seis áreas de gestión en las que desarrollan sus tareas principalmente. La información resultante de las encuestas implicó llevar adelante diferentes procedimientos estadísticos, a fin de su procesamiento para el análisis que se presenta a continuación. En este sentido, a partir de la identificación de posibles asociaciones entre variables independientes y dependientes, se realizaron las pruebas correspondientes al análisis de varianza (ANOVA) y al Chi-cuadrado para calcular el valor de significación de estas relaciones.

Con las respuestas obtenidas se obtuvo el nivel de asociación significativo en relación con la primera variable, aunque no con la segunda, para lo cual sería necesario ampliar la cantidad de respuestas. Es por ello que, a continuación, se presentan tablas de resultados con la variable dependiente 1 (tipo de institución por antigüedad) y sólo se mencionan algunos hallazgos con relación a las áreas, los que deberán corroborarse con mayor profundidad en futuros análisis.

## Resultados preliminares

### *De la política pública a la constitución de redes y unidades de gestión*

En un trabajo reciente (Marquina, 2020) caracterizamos las políticas que tuvieron implicancias en los cambios institucionales objeto de nuestra investigación. En esta oportunidad, mencionamos cada una de esas políticas colocando el énfasis en las relaciones entre actores interinstitucionales constituidas en consecuencia y en la constitución de unidades de gestión específicas.

La política pública de evaluación y la acreditación, materializada en la creación de la CONEAU, fue generando una masa crítica institucional para llevar adelante las nuevas tareas requeridas. En la actualidad, la práctica de la evaluación y la acreditación se ha hecho presente en la mayoría de las instituciones, y todas ellas han constituido unidades de gestión para llevarla a cabo. Varios de los gestores son ex técnicos de CONEAU, o han desarrollado cursos de capacitación en este ámbito (Marquina et al., 2022). Recientemente se ha constituido una red (RIAC) que agrupa a gestores de estas funciones y que, si bien no ha sido reconocida por el CIN como sí lo ha hecho con otras redes, está realizando actividades de interesante alcance que reúnen a gestores de esas unidades e interesados en el aseguramiento de la calidad<sup>10</sup>.

Desde el inicio del SXXI, las instituciones incrementaron sus actividades internacionales, promovidas desde la política pública, tanto por el gobierno nacional como por el CIN, en cuyo seno se creó la Red de Cooperación Internacional de las Universidades Nacionales (RedCIUN). También, las instituciones crearon Oficinas de Relaciones Internacionales, desde las cuales se aprovechan las oportunidades de financiamiento y se definen las políticas institucionales. La importancia de esa red es su capacidad coordinada de intervenir en la agenda nacional de internacionalización de las universidades, así como la de generar un ámbito de profesionalización en los temas involucrados, llegando a constituirse como ámbito de generación y difusión de conocimiento en la cuestión (Marquina, 2020).

La reforma de la educación superior de los '90 se propuso incrementar la eficiencia del sistema científico-tecnológico y su vinculación con el sector productivo, creando la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), la que a través de diferentes instrumentos financia proyectos de investigación científica y tecnológica y de transferencia de conocimiento de las universidades al sector privado y/o la comunidad. Estas líneas de política pública han generado la constitución, en el seno de las universidades, de Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT), las que son puertas locales y nacionales de articulación con el medio, buscando oportunidades de financiamiento. Asimismo, en 2003 se creó la Red de Vinculación Tecnológica de las Universidades Nacionales de Argentina (RedVITEC) en el marco del CIN, que se propone aportar a la discusión de las políticas de investigación, desarrollo, innovación y tecnología y compartir entre la Universidades Nacionales las experiencias de vinculación tecnológica con el medio social, productivo y gubernamental.

La Educación a Distancia es otro de los temas clave de política pública universitaria, en el marco del avance tecnológico y como otra forma de expansión de los sistemas en la región y en el mundo. Ya en el año 1990 se creó, en el marco del CIN, la Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina (RUEDA) y varias instituciones fueron constituyendo unidades dedicadas a estos asuntos. Esta tendencia se generalizó con la RM 2641/17 que estableció la exigencia de que cada universidad que ofrezca carreras con esta modalidad constituya un Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), a cargo de responsables con capacidad en la gestión de la cuestión. Como era de esperar, estas unidades tuvieron un rol institucional protagónico durante la gestión de la pandemia por parte de las instituciones, fortaleciendo la capacitación de estudiantes, docentes y no docentes universitarios, y desarrollando propuestas pedagógicas virtuales para enfrentar la situación de emergencia (Falcón, 2020). Al día de hoy la gran mayoría las instituciones universitarias argentinas poseen un SIED validado lo que significa, en los hechos, que han cumplido con uno de sus requisitos que es el de contar con un área específica (CONEAU, 2022).

Entre las instituciones universitarias que han incorporado estas funciones a sus estructuras organizativas, se observan diferencias asociadas a su historia y sus características. Las más antiguas y de mayor tamaño han adaptado su organización a las nuevas demandas, asignándolas a las viejas estructuras existentes y realizando pocos ajustes organizacionales. Las instituciones más nuevas crearon dependencias especializadas, aunque sin seguir una estructura uniforme (Marquina et al., 2022).

---

<sup>10</sup> La RIAC está coordinada por el área de aseguramiento de la calidad de la Universidad Nacional de Río Negro con una conformación de universidades públicas y privadas, representadas en su comisión directiva. Más información en: <https://www.unrn.edu.ar/section/36/aseguramiento-de-la-calidad.html>

Existen Secretarías, Subsecretarías, Coordinaciones, Oficinas, Direcciones y Unidades, con diferencias según la centralización o descentralización en unidades académicas. Encontramos relaciones entre esos niveles de centralización y la antigüedad de la institución. Hay predominancia de unidades centralizadas a nivel de la universidad en las instituciones más nuevas, y mayor descentralización en las más antiguas –esto es, unidades a nivel de las facultades, más allá de que exista o no una unidad a nivel central.

#### *De las unidades de gestión a la profesionalización de gestores*

Nos centramos, en primer lugar, en las características de los *cargos y funciones*. Pese a desarrollar funciones similares, los agentes bajo estudio poseen diferentes tipos de cargo y estas diferencias se relacionan con el tipo de institución. En su mayoría, los agentes se desempeñan en un cargo de autoridad o personal de gabinete que finaliza con el cambio de gestión de la Universidad (39,1%) o en un cargo No Docente (31,9%). Esta distribución varía según el período de creación de las instituciones universitarias. Mientras que en las más antiguas el porcentaje de cargos de autoridad política supera el promedio general (45,5% en las creadas antes de 1970 y 39,3% en las del período 1970-1988), en las de creación más reciente ocurre lo mismo con los cargos No docentes (37% en las del período 1989-2003 y 36,8% en las del 2004-2020).

Esto mismo sucede según las áreas de desempeño, pues la mayoría son autoridades políticas en casi todos los casos, salvo en Evaluación y en Sistemas de Información donde hay mayor proporción de quienes pertenecen al escalafón No Docente. Estos datos estarían mostrando una mayor formalización de los puestos en las instituciones más nuevas y en las áreas de evaluación e información que involucran procesos permanentes con saberes muy específicos.

**Tabla 1: ¿Con qué tipo de cargo está usted designado en la Universidad para realizar esta tarea?**

Tipo de cargo	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
Asesor o consultor eventual (no se encuadra en ninguno de los anteriores)	3,4%	0,0%	3,3%	9,3%	1,8%
Autoridad / equipo de gestión / personal de gabinete (finaliza con cambio de gestión de la Universidad)	39,1%	45,5%	39,3%	31,5%	38,6%
Docente	20,6%	19,7%	26,2%	22,2%	14,0%
No docente	31,9%	27,3%	27,9%	37,0%	36,8%
Sin datos	5,0%	7,6%	3,3%	0,0%	8,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta “Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas”.

Casi un tercio de los encuestados declara haber desempeñado la función durante 9 años o más (29,4%), una proporción que aumenta considerablemente en las instituciones creadas en el período 1989-2003 (42,6%) y, en segundo lugar, en aquellas de creación anterior a 1970 (37,9%). Esto da cuenta de la escasa rotación de los puestos. Si se considera la antigüedad en las áreas, los valores más altos se observan en Evaluación y Acreditación, Sistemas de Información y Asuntos Internacionales, donde la mayor antigüedad es de 9 años o más. Los valores descienden en las áreas de Vinculación Tecnológica (no supera los 8 años); Planificación y Financiamiento (no supera los 5 años) y Educación a Distancia, donde se observa la menor antigüedad, con un promedio de no más de 2 años. Es posible que las presentes variaciones se vinculen con la emergencia de estos temas en la agenda de políticas universitarias y, más específicamente, con la formulación y la implementación de políticas públicas que han alentado su desarrollo de manera más reciente.

Tabla 2: ¿Hace cuántos años se desempeña en el cargo?

Cantidad de años en el cargo	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
Entre 0 y 2 años	20,2%	12,1%	19,7%	18,5%	31,6%
Entre 3 y 5 años	23,1%	24,2%	26,2%	18,5%	22,8%
Entre 6 y 8 años	22,3%	18,2%	24,6%	20,4%	26,3%
9 años o más	29,4%	37,9%	26,2%	42,6%	10,5%
Sin datos	5,0%	7,6%	3,3%	0,0%	8,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

En relación con la estabilidad en los puestos, solo un poco más de un tercio (37%) de los encuestados afirma tener un cargo permanente o tienen perspectivas de continuidad porque poseen un cargo interino renovable automáticamente (18,9%). En consonancia con el dato anterior, en las universidades del período 1989-2003, en las que es mayor la proporción de profesionales con antigüedad en el cargo, la evidencia muestra una prevalencia de cargos concursados (46,3%). El grado de estabilidad en el cargo, junto con la antigüedad en la función nos hacen presuponer la existencia de ciertas expectativas de desarrollo profesional sobre las actividades que demanda el puesto, cuestión que será interesante profundizar en las entrevistas.

Tabla 3: ¿Cuál es su situación laboral actual?

Situación laboral actual	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
Cargo interino renovable (de planta no concursado, pero se renueva automáticamente)	18,9%	15,2%	18,0%	24,1%	19,3%
Cargo interino sin perspectivas de renovación (no concursado y sin renovación automática. Incluye gabinete o autoridad / cargo político o de gestión)	18,5%	21,2%	19,7%	11,1%	21,1%
Cargo permanente (de planta concursado)	37,0%	33,3%	36,1%	46,3%	33,3%
Contrato eventual o renovable, o por horas de acuerdo con tareas asignadas (incluye locación de servicio a término renovable o no. Con factura)	6,7%	6,1%	6,6%	9,3%	5,3%
Otro	13,9%	16,7%	16,4%	9,3%	12,3%
Sin datos	5,0%	7,6%	3,3%	0,0%	8,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

Respecto a la estabilidad en los cargos y su relación con las áreas, salvo las de Planificación y Financiamiento, y la de Vinculación Tecnológica, la mayoría de los encuestados afirma tener un cargo permanente de planta o concursado (alrededor de un 40 a 60%). Estos datos se corresponden con el hecho de que la mayoría manifiesta desempeñarse en un horario fijo semanal en la universidad.

En cuanto a los *perfiles profesionales*, los resultados obtenidos en las encuestas permiten afirmar que estas funciones son desempeñadas por personal altamente calificado. La mayoría de ellos ha realizado estudios de posgrado (77,4%), habiendo obtenido un título en este nivel el 51,3%. Esta característica del perfil profesional es relativamente homogénea en todas las instituciones universitarias, con un leve aumento de los profesionales que poseen título de posgrado en las instituciones más antiguas (59% en las del período 1970-1988 y 54,5% en las anteriores a 1970). Lo mismo ocurre con relación a las áreas: la distribución muestra en casi todos los casos (en un porcentaje que en algunos casos supera el 50%) estudios de posgrado completo y, en el área de Sistemas de Información, presentan mayores porcentajes de posgrado incompleto.

Estos altos niveles de calificación se relacionan con los procesos de especialización y profesionalización de la gestión universitaria impulsados por la reforma de la década de 1990 descritos en apartados precedentes. Las políticas implementadas durante este período diversificaron el trabajo universitario, que dejó de estar centrado exclusivamente en cuestiones académicas y contables; y complejizaron los mecanismos de gestión, demandando la intervención de personal calificado y con conocimiento experto. Esto hace que, más allá del tipo de cargo, este personal se diferencie del tradicional No docente con funciones meramente administrativas, y se acerque, en el tipo de calificación, más a los perfiles docentes.

**Tabla 4: ¿Cuál es su máximo nivel educativo?**

Máximo nivel educativo	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
Superior no universitario incompleto	0,4%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%
Superior no universitario completo	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	7,0%
Universitario incompleto	2,5%	3,0%	1,6%	1,9%	3,5%
Universitario completo	10,5%	4,5%	6,6%	20,4%	12,3%
Posgrado incompleto	26,1%	24,2%	27,9%	31,5%	21,1%
Posgrado completo	51,3%	54,5%	59,0%	44,4%	45,6%
Sin datos	7,6%	13,6%	3,3%	1,9%	10,5%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

Atendiendo a las trayectorias profesionales, consideramos la experiencia previa en el ámbito universitario o en otros organismos públicos. El 68,5% de los encuestados contaba con cierta experiencia antes de asumir las funciones actuales (24,8% tenía experiencia en tareas similares a las de su cargo actual y 43,7% en otras tareas dentro del ámbito universitario). Del análisis de los datos, teniendo en cuenta el período de creación de la institución universitaria, podemos observar que el porcentaje de profesionales que contaba con experiencia en otras tareas dentro de la misma universidad es mayor en las instituciones más antiguas y desciende en las de creación más reciente. Esta variación puede estar asociada a la antigüedad de la institución, que condiciona la forma en que han incorporado las nuevas funciones a su estructura. Las universidades más antiguas han asignado las nuevas tareas a áreas con existencia previa, reconvirtiendo sus funciones para adaptarlas a las nuevas demandas, mientras que las de creación reciente han optado por estructurar áreas específicas. Ahora bien, considerando las Áreas de pertenencia, en todas ellas la mayoría tenía experiencia en otras tareas de su propia universidad.



Tabla 5: ¿Antes de ingresar a su trabajo actual ¿contaba con experiencia previa en tareas en el ámbito universitario?

Experiencia previa	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
No contaba con experiencia previa en el ámbito universitario	23,9%	21,2%	23,0%	27,8%	24,6%
Tenía experiencia en las mismas tareas en otra dependencia de mi Universidad	7,6%	6,1%	16,4%	1,9%	5,3%
Tenía experiencia en las mismas tareas en otra Universidad	6,7%	3,0%	3,3%	13,0%	8,8%
Tenía experiencia en otras tareas en mi Universidad	29,8%	40,9%	31,1%	24,1%	21,1%
Tenía experiencia en otras tareas en otra Universidad	13,9%	12,1%	9,8%	20,4%	14,0%
Tenía experiencia en tareas similares en un organismo público	10,5%	3,0%	13,1%	11,1%	15,8%
Sin datos	7,6%	13,6%	3,3%	1,9%	10,5%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

Finalmente, en relación con la autopercepción de rol que desempeñan estos profesionales, aspecto que asociamos a sus *identidades*, no se observan claras vinculaciones con los roles tradicionales, aun cuando los encuestados ocupan puestos formales como docentes, administrativos o autoridades. Existe una ligera tendencia a ubicarse en el rol de autoridad institucional en los casos en que el puesto perdura hasta el fin de la autoridad superior.

En efecto, en el total general, el 54% manifiesta que su rol se asemeja más a actividades de tipo académico, el 53% administrativo y el 60% de decisión institucional. Asimismo, esta tendencia se observa en los agrupamientos de instituciones por años de creación, con una leve variación en las universidades creadas entre los años 1970 y 1980, donde la tendencia se eleva por encima de la media en los dos rubros de autoridad institucional y en el rol académico.

Tabla 6; En la práctica, ¿considera que las actividades vinculadas con su rol se asemejan a las de tipo...

Su rol se asemeja a las actividades de tipo...	Total general	Período de creación de la institución universitaria				
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020	
Académico	Sí	55,0%	51,5%	63,9%	59,3%	45,6%
	No	15,1%	12,1%	13,1%	18,5%	17,5%
	S/D	29,8%	36,4%	23,0%	22,2%	36,8%
Administrativa	Sí	52,5%	40,9%	59,0%	57,4%	54,4%
	No	16,0%	21,2%	13,1%	18,5%	10,5%
	S/D	31,5%	37,9%	27,9%	24,1%	35,1%
De decisión institucional	Sí	60,1%	51,5%	68,9%	64,8%	56,1%
	No	10,5%	12,1%	6,6%	11,1%	12,3%
	S/D	29,4%	36,4%	24,6%	24,1%	31,6%

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

En cambio, si se analiza esta misma dimensión considerando las áreas de trabajo, se observa que los profesionales que se desempeñan en áreas de Educación a Distancia, Evaluación y Acreditación y Sistemas de Información, se identifican mayormente con actividades de tipo académico por sobre las de decisión institucional. Es probable que, en las dos primeras de esas áreas, esos roles estén desempeñados por docentes o exdocentes abocados a esas tareas.

Con relación a la valoración de sus roles por parte de la institución, realizamos una pregunta en escala Likert, de 1 a 5 (1 menos valor y 5 mayor valor) con relación a su experiencia, sus contactos, sus conocimientos específicos, su formación académica o su capacidad de gestión. Observamos que, en términos generales, consideran que su rol es valorado positivamente (4,08). Los mayores niveles de reconocimiento son percibidos entre los profesionales que se desempeñan en áreas de Evaluación y Acreditación (4,19) y Planificación y Financiamiento (4,26), con especial énfasis en la valoración de su capacidad de gestión y su experiencia. En contraste, resalta la menor valoración percibida por los profesionales de las áreas de Sistemas de Información (3,56), cuestión que resulta llamativa por la importancia que sus tareas han adquirido para la gestión y la administración universitaria. Posiblemente, esta autopercepción de menor reconocimiento por parte de la institución esté vinculada con las características del mercado de trabajo de los informáticos –usualmente desempeñando tareas en estas áreas– más dinámico y con salarios más altos que los del resto de los profesionales. También, esa menor valoración puede estar asociada al hecho de que las universidades están aún incorporando a los sistemas de información como elementos clave para la gestión y la toma de decisiones.

## Discusión y conclusiones

La investigación da cuenta de importantes cambios institucionales como resultado de las políticas públicas estudiadas, al igual que cambios en el nivel intermedio, algo que no nos propusimos estudiar *a priori*. A la creación de nuevas unidades de gestión le siguió la constitución de un grupo nuevo de actores universitarios que van reconfigurando la tradicional distribución del poder, lo que lleva el análisis a nivel ya no sólo de la gestión sino del gobierno institucional.

También podemos ratificar que las políticas públicas implementadas durante la década de 1990 en el sistema universitario argentino, inspiradas en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, favorecieron la constitución de nuevas unidades de gestión institucional, con la aparición de nuevos roles y funciones en las universidades que no se ajustan al modelo tradicional de la división del trabajo entre cargos administrativos, académicos y políticos. La emergencia de nuevos perfiles profesionales ha sido estudiada en otros sistemas de educación superior, que han sido identificados como “*HEPRO'S*” (Klumpp y Teichler, 2008), “para-académicos” (Macfarlane, 2011) o “Tercer Espacio” (Whitchurch, 2012). Una particularidad del caso argentino es que aún no está clara la vinculación de los nuevos roles con los cargos asignados para su desempeño, como tampoco la constitución clara de un nuevo “espacio”. Sin embargo, podemos constatar la presencia de estos nuevos perfiles que asumen funciones intermedias entre los roles tradicionales, algo que coincide con lo estudiado en otros países.

De acuerdo con los resultados recogidos hasta el momento, existe un reconocimiento positivo acerca del valor y la importancia de los nuevos perfiles profesionales, tanto por parte de las autoridades como del sistema universitario en su conjunto. Lo que es común a todos ellos es que cuentan con altas calificaciones, de acuerdo con las necesidades de formación profesional que demandó el desarrollo de su puesto de trabajo. No obstante, adjudican mayor importancia a su experiencia previa para el desarrollo de su rol dentro de los equipos de trabajo que a su formación.

La mayoría de los encuestados pertenece a los escalafones jerárquicos más altos de la estructura orgánica administrativa de las instituciones. Podríamos decir que conforman un sector de élite dentro en las instituciones. El nivel de profesionalización adquirido, además, los fue agrupando a nivel interinstitucional –más o menos formalizados en el CIN u otros espacios– con colegas ocupando los mismos roles, generando espacios para la circulación entre instituciones, así como para la incidencia en la agenda de la política pública, a partir de necesidades para el desarrollo de la política.

Estas relaciones nos han permitido identificar no sólo procesos de cambio jerárquicos e intrainstitucionales, sino también procesos de tipo 'horizontal', en el sentido del carácter de sus acciones, el tipo de relaciones con otros actores, el contenido de sus prácticas. Estas vinculaciones verticales y horizontales, intra e interinstitucionales, permiten interpretar un incremento de poder institucional de estos actores, en la medida que su rol conlleva resultados críticos para la universidad (acreditar, obtener recursos, por ejemplo), así como vinculaciones externas con oficinas públicas y con otras instituciones, que aportan saberes claves para la toma de decisiones a nivel institucional.

En síntesis, una multiplicidad de agentes, tales como personal docente orientado a la gestión, no docentes o administrativos profesionalizados, y autoridades –las que también podrían estar profesionalizándose– son quienes hoy atienden a una amplia gama de necesidades universitarias producto de las políticas públicas universitarias de los últimos 20 años, y que no fueron asumidas por los cargos tradicionales, especialmente por los docentes.

Hemos partido de una definición de política pública como un entramado de acciones no necesariamente generadas de arriba hacia abajo desde el estado, sino producto de procesos sociales alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad –a través del Estado– considera importante para la reproducción del orden social (Oszlak y O'Donnell, 1982). Sin dudas los temas de agenda pública analizados, si bien surgieron desde el Estado a partir de cuestiones claramente definidas, en el marco de tendencias globales, se fueron reconfigurando a partir de la articulación de diversos actores (cuadros de la política pública, organismos internacionales, autoridades institucionales, docentes, no docentes) entre los que emergen estos nuevos actores objeto de nuestro estudio. La aparente aceptación de estas nuevas funciones y sus roles para desempeñarlas es parte del proceso de acomodamiento de los roles tradicionales (autoridades, docentes y administrativos). De aquí que las conductas de los actores, en nuestro caso institucionales, sólo pueden ser comprendidas en tanto forman parte de instituciones, cuyas reglas las moldean y, a la vez, son moldeadas por ellos (Powell y Dimaggio, 1991).

Por todo lo mencionado, podríamos decir que la emergencia de una nueva agenda de política pública a las universidades ha desarrollado cambios en el sentido gerencial de la NGP (unidades especializadas con sus profesionales) de acuerdo con las tendencias previstas en la literatura internacional. Sin embargo, no estamos advirtiendo tensiones entre funciones académicas y no académicas tal como aparecen en otros contextos (Schneijderberg y Merkator, 2012; Kehm, 2015). Las nuevas tareas, asumidas como una carga de trabajo extra por los docentes, han derivado en personal cada vez más especializado en dichas áreas. De aquí que podemos reconocer que, más que colisionar, hay cierta convivencia de las funciones gerenciales con las académicas. Algo similar sucede entre las autoridades y estos gestores, quienes poseen un saber específico que alivia la toma de decisiones y, en muchos casos, las propias vinculaciones de ellos con instancias gubernamentales nacionales.

Estas nuevas relaciones nos motivan a seguir indagando sobre cómo este nuevo gerencialismo convive con el modelo tradicional de gobierno de la universidad argentina y cómo esta convivencia, si existe, conduce al cambio institucional.

## Referencias bibliográficas

- Austin, I. y Jones, G. (2016). *Governance of higher education. Global perspectives, theories and practices*. Routledge.
- Bentancourt, V. (2000). Reforma de la gestión pública y políticas universitarias. *Nueva Sociedad*, 165, 58-72.
- Bleiklie, I., Enders, J., y Musselin, C. (2012). La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante. En B. Kehm, *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (pp. 215-240). Octaedro.
- Bleiklie, I. (1998). Justifying the evaluative state: new public management ideals in higher education. *European Journal of Education*, 33(3), 299-316.
- Broucker, B., y De Wit, K. (2015). New public management in higher education. En Huisman, J., de Boer, H., Dill, D. D., y Souto-Otero, M. (Eds), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 57-75). Springer.
- Buchbinder, P., y Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentacion*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Deem, R., y Brehony, K. J. (2005). Management as Ideology: The Case of «New Managerialism» in Higher Education. *Oxford Review of Education*, 31(2), 217-235.
- Deem, R. (1998). «New managerialism» and higher education: The management of performances and cultures in universities in the United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education*, 8(1), 47-70.
- Falcón, P. (2020). *La universidad entre la crisis y la oportunidad. Reflexiones y acciones del sistema universitario argentino ante la pandemia*. EUDEBA – Editorial UNC.
- García de Fanelli, A. M. (1997). *Las Nuevas Universidades Del Conurbano Bonaerense: misión, Demanda Externa y Construcción de un Mercado Académico*. CEDES.

- Kehm, B. M. (2015). The Influence of New Higher Education Professionals on Academic Work. En U. Teichler y W. K. Cummings (Eds.), *Forming, Recruiting and Managing the Academic Profession* (pp. 101-111). Springer International Publishing.
- Klumpp, M. y Teichler, U. (2008). Between over-diversification and over-homogenization: five decades of search for a creative fabric of higher education. En Kehm, B. y Stensaker, B. (Eds), *University rankings, diversity, and the new landscape of Higher Education* (pp. 151-181). Sense Publishers.
- Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Leal, M. y Robin, S. (2004), Políticas de cambio y transformación de la Profesión Docente universitaria. *IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano: La Universidad como objeto de investigación*, Universidad Nacional de Tucumán.
- Leisyte, L., y Dee, J. R. (2012). Understanding Academic Work in a Changing Institutional Environment. En J. C. Smart y M. B. Paulsen (Eds.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research: Volume 27* (pp. 123-206). Springer Netherlands.
- Macfarlane, B. (2011). The morphing of academic practice: Unbundling and the rise of the para-academic. *Higher Education Quarterly*, 65(1), 59-73.
- Marquina, M. (2011). Higher education reform in Argentina in the 1990s: Paradoxes of government intervention in a minimalist state model. *Higher Education Forum*, 8(3), 93-104.
- Marquina, M., y Polzella, Á. (2015). El impacto de la nueva gestión pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles. *Revista Argentina de Educación Superior*, 11, 9-27.
- Marquina, M. (2020). Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 12, 82-96.
- Marquina, M., Gimenez, G., Rodríguez, W., y Mazzeo, I. (2022). Quality assurance and new public management: Transformations in organizational structures, functions and roles in Argentine universities. *Quality Assurance in Education*, 30(3), 352-369.
- Obeide, S. (2015). De la tradición al cambio. Algunas cuestiones conceptuales para el estudio de los cambios en la organización universitaria y su funcionamiento interno. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP, Mendoza.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1, 75-105.
- Paradise, C, y Thoenig J. C. (2017). *En busca de la calidad académica*. Fondo de Cultura Económica.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1991). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Rowlands, J. (2017). *Academic Governance in the Contemporary University*. Springer.
- Schneiderberg, C., y Merkator, N. (2013). The New Higher Education Professionals. *The Academic Profession in Europe: New tasks and new challenges*, (pp. 53-92). Springer.
- Whitchurch, C. (2008). Shifting Identities and Blurring Boundaries: The Emergence of Third Space Professionals in UK Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 62(4), 377-396.
- Whitchurch, C. (2012), *Reconstructing identities in Higher Education: the rise of 'Third Space' Professionals*, Routledge.

Fecha de recepción: 17-3-2023

Fecha de aceptación: 11-4-2023



# El camino a la escuela: distancias entre hogares y unidades educativas en distintos estratos sociales

The journey to school: distances between households and schools in different social strata. Analysis based on georeferenced microdata from Bahía Blanca

VIEGO, Valentina<sup>1</sup>  
GAYONE, Montserrat<sup>2</sup>

Viego, V. y Gayone, M. (2023). El camino a la escuela: distancias entre hogares y unidades educativas en distintos estratos sociales. Análisis con microdatos georreferenciados de Bahía Blanca. *RELAPAE*, (18), pp. 93-109.

## Resumen

Analizamos el acceso efectivo a la educación obligatoria (niveles inicial, primario y secundario) y chequeamos la hipótesis de que los hogares ubicados en zonas urbanas vulnerables tienen menor accesibilidad al sistema educativo que aquellos de mayores ingresos o ubicados en áreas centrales. El estudio fue motivado por el persistente reclamo de familias que viven en barrios de escasos recursos ante las dificultades para matricularse en unidades educativas accesibles. La fuente de datos utilizada corresponde a una encuesta aplicada a una muestra probabilística (y, por ende, representativa) de 620 hogares donde viven 897 niños y adolescentes en las localidades de Bahía Blanca, Ingeniero White y Daniel Cerri. La georreferenciación de domicilios de hogares y de unidades educativas a las que asisten permite calcular la distancia promedio que recorren niños y adolescentes para ir a la escuela. Se compara esa distancia entre barrios vulnerables y el resto y se presentan mapas que ilustran esos recorridos diferenciales. Las comparaciones se hacen en forma bivariada y multivariada, luego de controlar por otros condicionantes de la distancia a la escuela, como la posesión de vehículo motorizado, la cercanía a paradas de transporte público, el tipo de gestión del establecimiento o el nivel socioeconómico de las familias. Los resultados muestran que las mayores distancias que deben recorrer las familias en barrios vulnerables para asistir a la escuela son el reflejo de la subinversión estatal y privada en infraestructura escolar. Este déficit se traduce en mayores cifras de repitencia en los niveles primario y medio y aumento del ausentismo en nivel inicial (usual en días con condiciones climáticas desfavorables), afectando el cumplimiento efectivo del derecho a la educación. Las herramientas de análisis utilizadas, además, ilustran la vigencia del planeamiento escolar para garantizar ese derecho.

**Palabras Clave:** derecho social a la educación, acceso a la educación, vulnerabilidad espacial, distancia hogar-escuela

## Abstract

We analyze effective access to compulsory education (initial, primary, and secondary levels) and test the hypothesis that households located in vulnerable neighborhoods have less accessibility to the educational system than those with higher incomes or located in central areas. The study was motivated by the persistent claim of families living in vulnerable settings facing the difficulties to enroll in closer schools. The data source used corresponds to a survey applied to a random sample (and, therefore, representative) of 620 households with 897 children and adolescents in the towns of Bahía Blanca, Ingeniero White and Daniel Cerri. The georeferencing of household addresses and of the educational units they attend makes it possible to calculate the average distance that students travel to go to school. We compare this distance between vulnerable peripheral neighborhoods and the rest and present maps that illustrate these differential paths. We conduct bivariate and multivariate tests, after controlling for other determinants of the distance to the school, such as the possession of a motor vehicle, the proximity to public transport stops, the type of

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur- Universidad Nacional del Sur, Argentina/ valentinaviego@gmail.com

<sup>2</sup> Departamento de Educación- Universidad Nacional del Sur, Argentina / tatagayone@gmail.com

management of the establishment or the socioeconomic status of the families. The results show that the longer distances travelled by households in vulnerable neighborhoods to attend to school reflect public and private underinvestment in school infrastructure. This deficit translates into higher repetition rates at the primary and secondary levels and increased absenteeism at the initial level (usual under unfavorable weather conditions), affecting the effective fulfillment of the right to education. The analysis tools used also illustrate the validity of school planning to guarantee this right.

**Keywords:** social right to education, access to school, spatial vulnerability, distance to school.

## Introducción

A partir de la aprobación de la Ley 26206 de Educación Nacional, a fines de 2006, Argentina establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación en los niveles primario, secundario y parte del inicial. Además, en 2015 se extendió la obligatoriedad desde los 4 años, totalizando una escolaridad mínima de 14 años. El artículo 16 de la citada norma establece que todos los niveles de gobierno deben garantizar el acceso a través de “*alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales*”.

Usualmente, el concepto de oferta educativa se suele equiparar directamente a la cantidad de establecimientos educativos en condiciones de responder a la demanda del servicio, de acuerdo con cada nivel y modalidad. Para los niveles obligatorios, la oferta educativa implica la capacidad de proveer una vacante escolar a cada sujeto de ese derecho. Sin embargo, la ley 26206 ni las normativas que emanan de ella no establecen una distancia espacial máxima, dentro de la cual debe generarse dicha oferta. En la práctica, esto implica que las autoridades escolares disponen una vacante para cada destinatario dentro del límite jurisdiccional, sin tomar en cuenta la distancia de esa plaza del domicilio del niño o joven o la accesibilidad a medios de transporte. Si la vacante disponible ofrece turnos inconvenientes o se encuentra fuera del radio de operación del hogar en términos de las rutinas laborales y de vida cotidiana, esto puede derivar en i) elegir otro establecimiento más alejado, pero con mejores opciones de turnos o ii) aceptar esa vacante a costa de grandes desplazamientos y reorganización familiar. En los hogares de mayor nivel socioeconómico este obstáculo no necesariamente se traduce en una amenaza para el acceso a la educación por la disponibilidad de vehículos motorizados, aunque implica mayores gastos de bolsillo (combustible, pago de matrícula en el caso de optar por establecimientos de gestión privada, etc.). En las familias de bajos recursos y especialmente aquellas que enfrentan barreras espaciales (zonas inundables, cerca de basurales, etc.) la distancia al establecimiento educativo puede afectar la accesibilidad al derecho a la educación.

En efecto, durante 2022 en más de una oportunidad varias familias de barrios periféricos y de bajos recursos de la ciudad de Bahía Blanca se movilizaron para reclamar por la falta de escuelas accesibles y/o vacantes en las escuelas más cercanas a sus domicilios (Fuente: delacalle.org 2022, Telefe 2022). Se trata de un emergente que se repite año a año, con el inicio de clases o los daños producidos por temporales, que dificultan la movilidad en los barrios que carecen de infraestructura social básica (pavimento, alumbrado público, acceso a transporte público, etc.).

Para contextualizar, Bahía Blanca tiene una población urbana estimada en 318 mil habitantes, de la cual 22% tiene edad de asistir a establecimientos educativos de nivel obligatorio (inicial desde los 4 años hasta secundario). En el distrito operan 104 unidades educativas en el nivel inicial, 95 escuelas primarias y 81 de nivel medio. De ellas 38%, 23% y 28% respectivamente son de gestión privada. Ese sector concentra 32%, 11% y 19% de la matrícula (EPH, 2022). La dinámica demográfica y espacial reciente ha sido de bajo crecimiento con suburbanización hacia el norte y noreste de la ciudad con baja densidad poblacional y alta valorización del suelo combinada con barrios emplazados en el sur, con densidad poblacional media y menor acceso a servicios. Entre ambos espacios hay macizos de suelo sin ocupar, marcando discontinuidades espaciales en el proceso de urbanización, notorias desigualdades sociales y fragmentación territorial (Urriza 2014)

El relato de las familias movilizadas describe que no disponen de establecimientos educativos cercanos o, cuando existen, carecen de suficientes vacantes para matricular a sus hijos, obligándolos a desplazarse grandes distancias para ejercer el derecho a la educación. Estas denuncias tomadas por los medios de comunicación no permiten construir de un modo directo el abordaje académico de la cuestión. Sin embargo, se destacan aquí para dar cuenta que se trata no solamente de un déficit captado por la academia sino también por los propios destinatarios de la política educativa.

Una segunda implicancia del estudio de la distancia entre hogares y escuelas es el impacto sobre los patrones de movilidad urbana; la mayor distancia a los establecimientos educativos aumenta los desplazamientos motorizados, especialmente en automóvil particular, con consecuencias sobre la congestión vehicular en horas pico (entrada y salida de la escuela). Como consecuencia de lo anterior, las distancias que superan cierto umbral comprometen el denominado “transporte activo”, al desincentivar que los estudiantes asistan a la escuela caminando o en bicicleta, reduciendo los niveles de ejercicio físico y con afectación a su salud.

El texto se organiza del siguiente modo; en la sección que sigue se sintetizan los antecedentes y fundamentación teórica de la temática. Se trata de una reseña breve, para cumplir con la extensión máxima admitida y profundizar en las cuestiones metodológicas y los resultados. Además, en su presentación sintética explotamos que los lectores de la revista probablemente se encuentran familiarizados con la terminología educativa. El siguiente apartado expone la fuente de información y las herramientas de análisis cuantitativo estadístico. La siguiente presenta los resultados. Finalmente, la última sección recoge las principales conclusiones, discute futuras líneas de investigación y propone medidas de política.

## Antecedentes y fundamentación teórica

El marco analítico que guía este estudio considera al acceso a la educación como un derecho social que compromete al Estado en todos sus niveles desde el principio de igualdad educativa (Barco, 2008)<sup>3</sup>.

Los ejes discursivos actuales de la política educativa giran en torno a la obligatoriedad, la inclusión, el fortalecimiento de trayectorias (tendientes a evitar la desvinculación del estudiante). Adicionalmente, luego de la emergencia sanitaria de COVID-19 se ha destacado la necesidad de aumentar los días de clase y de extender la jornada escolar, al menos selectivamente, para compensar el atraso producido por la suspensión de clases presenciales durante 2020 y parte de 2021. Estos objetivos resultan de difícil cumplimiento en ausencia de un planeamiento educativo con metas claras y certeras en materia de inversión en infraestructura y cargos docentes.

Aunque la oferta educativa no se limita a disponer establecimientos cercanos a los domicilios de la población de referencia, la evidencia muestra que se trata de una condición crítica para el objetivo de aumentar las tasas de alfabetización (Evans y Mendez Acosta 2021)<sup>4</sup>. Los efectos que ejerce la distancia a la escuela sobre el acceso a la educación han sido ampliamente documentados en ámbitos rurales (Hunt, 2008 en un estudio multicéntrico; Kondylis y Manacorda, 2012 para Tanzania; Burde y Linden, 2013 en Afganistán, entre otros). En América latina, Itzcovich (2010) encuentra que los estudiantes de ámbitos rurales que asisten a establecimientos de su propio entorno tienen mayor adherencia que aquellos que deben trasladarse a otras zonas, no rurales. Estos antecedentes son mencionados no por su similitud con el caso local sino para ilustrar la orfandad de este tipo de análisis en Argentina.

Passmore (2002) destaca que la distancia entre hogares y establecimientos educativos ha tendido a aumentar desde la década de 1960 como consecuencia de la suburbanización y la inclinación de los gobiernos a concentrar la matrícula en menos establecimientos y/o a contener la apertura de nuevos establecimientos en zonas de baja densidad poblacional. Este proceso ha eliminado a las pequeñas escuelas de barrio que históricamente cumplían una función educativa y social al integrar con mayor eficacia a la comunidad cercana a través de actividades extraescolares. Aquellas escuelas funcionaban también como lugares de reuniones sociales, de recreo y de canalización de los malestares del barrio.

Más allá del ámbito rural, la relación entre distancia a la escuela, acceso a la educación y desempeño escolar ha sido menos estudiada. Se ha reportado que la distancia a la escuela incide en el ausentismo (Martino, 2014), en el abandono (Sabates et al, 2011) o el rendimiento y experiencia del/la estudiante (revisión estudios de Vélez et al [1994], sobre escuelas primarias de América latina). En el ámbito bonaerense, la distancia a la escuela afecta además a la asistencia a espacios curriculares que se dictan a contraturno (e.g. educación física) disminuyendo por ende el alcance de la formación integral (Suarez 2019). Con todo el cuerpo de esta evidencia es sustancialmente menor que el referido a disparidades educativas urbano-rurales. En parte, ello se debe a que en la actualidad todavía se soslayan las barreras espaciales presentes aún en áreas urbanas, que pueden implicar obstáculos educativos, especialmente en ciudades de países subdesarrollados de cierto tamaño, donde suelen encontrarse extensas zonas marginadas del sistema urbano, ambientalmente degradadas.

---

<sup>3</sup> Sobre la distinción entre derecho y derecho social a la educación ver Ruiz y Scioscioli (2018).

<sup>4</sup> Otras dimensiones relevantes de la oferta educativa son la calidad y las opciones de turnos y de orientación (en el caso del segundo ciclo del secundario). Esto, a su vez, puede condicionar el establecimiento al que efectivamente asiste cada alumno/a. Se debe destacar, además, que en ciertos hogares estos aspectos (distancia, calidad, modalidad, turnos, etc.) son tomados en cuenta en la elección del establecimiento al que concurren sus miembros en edad de asistir, pero en otros esta elección se encuentra fuertemente restringida y los lleva a matricularse donde pueden (esto no descarta la matriculación de alumnos de sectores populares en escuelas de gestión privada, como ilustran Gamallo, 2011 y Dobler, 2020). Para una discusión sobre la modalidad de elección (activa, pasiva) de los hogares sobre la educación básica de sus miembros ver la revisión ofrecida por Bellei et al (2016).



Nuestra hipótesis aquí es que las periferias urbanas con baja dotación de servicios son análogas a zonas rurales en materia de acceso a la educación. En otros términos, los barrios vulnerables no suelen clasificar como rurales en términos formales (al superar el umbral de 300 hab/km<sup>2</sup>) pero padecen sus consecuencias educativas y de integración social.

El antecedente más cercano a este análisis fue realizado por Álvarez et al (2021) que, tomando la geolocalización de los establecimientos educativos de gestión estatal y privada publicada por el Ministerio de Educación de la Nación, calcularon la distancia media (medida en tiempo de caminata a pie) de la población en edad de asistir al establecimiento más cercano a nivel de radio censal. Con ese criterio, los autores encontraron que la mayor oferta educativa está asociada positivamente con la densidad poblacional, especialmente en el nivel primario. Este antecedente provee una medida de accesibilidad potencial en tanto considera únicamente la distancia al establecimiento más cercano, al no registrar la fuente utilizada (censo de población) de microdatos a nivel individuos y el establecimiento al que efectivamente asiste el/la niño/a o adolescente. Si bien es entendible que la distancia al establecimiento más cercano representa una medida de accesibilidad, es posible que el problema de vacantes en establecimientos públicos, la “selectividad” de ingresantes en las escuelas de gestión privada o la elección de la escuela por parte de la familia guiada por criterios diferentes a la cercanía al hogar desacople el establecimiento donde se matricula el estudiante con el más cercano a su domicilio.

Para el caso particular analizado aquí, Suarez (2019) encuentra que 46% de los estudiantes del nivel secundario viven a menos de 1500 m del establecimiento, alrededor de un tercio vive a distancias superiores a 3 mil metros. De todos modos, la comparación de las distancias es realizada según la localización del establecimiento, no del hogar, de modo que no chequea si lxs alumnxs que viven en barrios vulnerables se desplazan más que quienes viven en otras zonas urbanas.

En contextos de ausentismo o de débil vinculación del alumno con el establecimiento, Razeto (2016), entre otros, proponen la visita domiciliaria como estrategia para favorecer un mayor involucramiento y participación del grupo familiar con la educación de estudiantes con dificultades. Nuevamente, la distancia aparece como un condicionante para llevar adelante esta estrategia al condicionar las posibilidades de que parte del equipo de apoyo se desplace lejos del ámbito del establecimiento. Es decir que las propias estrategias para el fortalecimiento de las trayectorias escolares no se pueden desvincular por completo de la distancia entre hogares y escuelas.

La evidencia empírica muestra que cuando la distancia al establecimiento educativo supera los 1000 o 1500 metros la probabilidad de utilizar transporte activo se reduce considerablemente (revisión sistemática de Saez Padilla et al [2022]; Pinillos-Patiño et al [2022] para el caso colombiano; Tuñón [2014] basado en una encuesta probabilística en grandes centros urbanos de Argentina)<sup>5</sup>. Distancias superiores incrementan el desplazamiento motorizado, especialmente a través del automóvil particular. Este fenómeno tiene 2 consecuencias micro y macro; en el plano individual, de acuerdo al consenso de la Asociación Americana de Pediatría, ir a la escuela caminando o en bicicleta fomenta la actividad física y mejora la salud psicofísica (AAP, 2009). Como explica Tuñón (2014), también habilita un tiempo de juego e interacción entre pares que desarrolla habilidades sociales y aptitudes físicas valiosas. Además, en tramos etarios de cierta autonomía del/la niñx, colabora con la agenda de las familias en las tareas de cuidado, que recaen especialmente en mujeres. En la esfera macro, el desplazamiento en automóvil particular genera mayor congestión vehicular y contaminación, afectando la calidad de vida de toda la población local (más tiempo para desenvolver los compromisos cotidianos, mayor accidentalidad, peor calidad del aire, mayores costos de mantenimiento de vías de comunicación, etc). Este último efecto ha sido documentado por McDonald et al (2011) y Sun et al (2021), entre otros.

Las diversas aristas referidas anteriormente que emanan de la distancia entre hogares y escuelas no pretenden ni pueden ser abordadas integralmente en este artículo por las características del instrumento disponible (descrito en la sección que sigue) y por limitaciones de espacio. Son mencionadas únicamente para ilustrar las múltiples implicancias que las distancias a la escuela desenvuelven.

En suma, destacamos la necesidad de producir más evidencia sobre la incidencia de las distancias a la escuela, de acuerdo a tipos de emplazamientos de los hogares y sus efectos sobre variables de resultado, especialmente en zonas de países en desarrollo con notable fragmentación espacial, como la que ofrece el caso aquí analizado.

---

<sup>5</sup> La distancia per se no determina completamente la modalidad de transporte utilizado para desplazarse dentro de la ciudad. Intervienen otros factores como el estado del tránsito o la seguridad percibida, como documenta el estudio de Palma et al (2019) para Chile.

## Diseño y metodología

En Argentina, las unidades educativas relevan el domicilio del/la estudiante al inicio del ciclo lectivo. Esta información no solo no es pública, sino que no es tampoco digitalizada por las autoridades educativas como insumo de investigaciones. En otros países, los recorridos entre escuelas y viviendas particulares son analizados a partir de datos provistos por empresas de telefonía móvil (Kim et al 2022, entre otros). En Argentina esta opción, por su costo, se encuentra fuera del alcance de la investigación aplicada, al menos la dependiente de fondos estatales. Por ello las iniciativas de este tipo deben ser generadas por estudios específicos, a menudo en ámbitos espaciales acotados.

La fuente de información principal del estudio es de naturaleza primaria y utiliza la base de datos de la Encuesta del Proyecto de la Unidad Ejecutora del IIESS (Santos, 2021), realizada durante los meses de noviembre y diciembre de 2021. El operativo aplicó un cuestionario estructurado multipropósito para registrar condiciones de vida de la población urbana de Bahía Blanca, Ingeniero White y Daniel Cerri. Conviene aclarar que, si bien se trata de localidades diferentes, constituyen un continuo urbano y por ello son tomadas como aglomerado<sup>6</sup>. La elevada interrelación entre flujos poblacionales y de actividades económicas diaria entre las 3 localidades hace que muchas veces se refiera como “ciudad de Bahía Blanca” al conjunto.

Para facilitar el operativo, los radios censales de las 3 localidades fueron agrupados en 70 unidades de mayor dimensión espacial (punto muestra, PM) sacrificando lo menos posible la homogeneidad sociodemográfica. Se aplicó un diseño muestral bietápico con selección aleatorizada de manzanas en cada uno de los PM y luego un recorrido por ruteo aleatorizado con saltos entre hogares contiguos. En los hogares visitados encuestadores especialmente capacitados aplicaron un cuestionario en forma presencial a un miembro de referencia adulto.

El tamaño muestral efectivo fue de 1418 hogares y 4199 individuos, que representan a 102788 hogares y 295872 habitantes<sup>7</sup>. Estas proyecciones fueron realizadas utilizando factores de expansión por sexo y edad basadas en el Censo de Población de 2010.

La base de datos contiene el domicilio del hogar y el nombre de los establecimientos educativos de todos los miembros que asisten a alguna unidad educativa. Se procedió luego a georreferenciar los 1418 domicilios y las unidades educativas de los 1027 individuos menores de 19 que asisten a establecimientos de educación básica (inicial, primaria y secundaria). El dato del nombre del establecimiento fue contestado en 901 casos (tasa de respuesta de 87,7%). Se chequeo además la localización efectiva del establecimiento ya que en la base de datos del Ministerio se detectaron unidades duplicadas en domicilios diferentes y/o con direcciones desactualizadas. Para facilitar el procesamiento, se excluyen los individuos mayores de 18 que asisten a escuelas secundarias y los que asisten a la rama de educación especial. Luego de eliminar inconsistencias, se obtuvo la localización de 897 casos válidos, que corresponden al 87,3% de las observaciones muestrales que asisten a establecimientos de educación básica.

El cálculo de la distancia entre las coordenadas del domicilio particular y de las del establecimiento educativo se basa en la definición euclidiana (línea recta entre 2 puntos). Se debe tener en cuenta que este estimador no representa con precisión la distancia que efectivamente recorren lxs studentxs, al no considerar barreras espaciales (sentidos de circulación vehicular, puentes, arterias que impiden el paso peatonal o vehicular, etc.). En este sentido, se admite que la distancia calculada subestima la distancia efectiva. Como el análisis se centra en estimar condicionantes y efectos de esa distancia, la medida adoptada no afecta los resultados.

Metodológicamente el estudio se inicia con un análisis descriptivo de las distancias promedio que deben recorrer quienes asisten a establecimientos educativos en cada nivel (inicial, primario y secundario) y se analizan las diferencias de acuerdo a la condición de vulnerabilidad del barrio de residencia.

Es común encontrar en la literatura estratificaciones sociales basadas en el ingreso, patrimonio, situación ocupacional o nivel educativo del sostén, etc. que, a su vez, muestran resultados diferenciales en las variables bajo análisis. El estudio de la estratificación social consiste en comprender cómo surgen las desigualdades, cómo se mantienen o se modifican con el tiempo y el impacto que tienen en otros aspectos de la vida social (Saunders 1990). En este trabajo

---

<sup>6</sup> Criterio también aplicado en la Encuesta Permanente de Hogares, principal operativo oficial realizado por INDEC que releva situación ocupacional, condiciones de vida y nivel de ingresos con dominio urbano en Argentina.

<sup>7</sup> La población de hogares y habitantes del partido es algo mayor en tanto se deben incluir los localizados en áreas rurales.

tomamos este último propósito. El criterio de estratificación social utilizado se basa en la condición de vulnerabilidad del barrio donde se emplaza cada hogar en la creencia de que los hogares que viven en barrios que padecen algún tipo de vulnerabilidad suelen enfrentar mayores dificultades para acceder a derechos y prestaciones sociales. Esta decisión se apoya en Galster (2001), que sostiene que los barrios reflejan una mayor homogeneidad de situaciones, conductas y visiones entre sus habitantes. En la literatura, el barrio o lugar de residencia ha sido utilizado como criterio de estratificación en estudios sobre salud (Pickett y Pearl 2001; Diez Roux y Mair 2010). Su aplicación en el campo educativo es todavía incipiente, especialmente en Argentina.

Una segunda cuestión que debemos advertir es el vínculo entre barrio-vulnerabilidad-pobreza. La condición de pobreza (medida en términos de ingreso o en su variante multidimensional) no es algo exclusivo de los barrios vulnerables, tal como muestra Santos (2021). La diferencia entre considerar la situación de pobreza del hogar y la vulnerabilidad del barrio es que introduce un aspecto adicional, no referido al hogar individual (disponibilidad de servicios como iluminación pública, sendas peatonales, paradas de colectivo, etc.) que describen la “cercanía” territorial de ese hogar con los establecimientos educativos. En nuestro análisis intentamos chequear si la distancia (algo que caracteriza a barrios vulnerables especialmente de zonas urbanas no metropolitanas) es un elemento condicionante adicional para ejercer el derecho a la educación. En este sentido, no pretendemos darle mayor entidad que a la pobreza multidimensional o a otros condicionantes del acceso a la educación, sino solamente realzar o destacar su rol.

La tercera cuestión metodológica se relaciona con las nociones de distancia física, centralidad y lo urbano como categorías que se relacionan en forma no lineal. Lo urbano hace referencia en este caso a hogares que viven en viviendas más o menos contiguas con delimitación vial y una oferta de establecimientos comerciales, industriales y de servicios (incluidos los educativos, sanitarios, administrativos, recreativos, de saneamiento, etc.). Sin embargo, las áreas urbanas en su interior no son homogéneas; existen zonas con mayor concentración comercial y otras con mayor predominio residencial. La centralidad de esas áreas depende de cuán accesible estén para la población los puestos de trabajo, comercios y servicios. Esto no está determinado únicamente por la distancia física sino también por la distancia territorial; un área urbana puede estar alejada físicamente del centro comercial al cual es posible acceder rápidamente por una infraestructura vial o de transporte que facilita el desplazamiento. En ese sentido, considerando el tiempo que toma el acceder a servicios esenciales, el área puede resultar central o periférica. Por el contrario, un área urbana cuyas calles se inundan o es cercana a basurales, fuentes de contaminación o a la que es difícil acceder o salir, puede ser periférica desde un enfoque territorial, aunque la distancia física sea pequeña. Esta idea es planteada por Sassen (2001). Cuando en el artículo nos referimos a zonas centrales hablamos de barrios cuyos hogares disponen de activos o infraestructura que permite su desplazamiento dentro de la ciudad sin grandes obstáculos físicos o económicos. Además, la urbanidad no se define por la vulnerabilidad; hay espacios urbanos al tiempo que degradados. Sin embargo, la centralidad o no de esos espacios urbanos se define por su vulnerabilidad.

La condición de vulnerabilidad se basa en la clasificación realizada por el municipio en 2019 (MBB, 2019) y se basa en un índice que toma en cuenta una serie de indicadores en las siguientes dimensiones a nivel de barrio: i) acceso a servicios sociales (distancia a menos de 2000 m de a servicios educativos en los niveles obligatorios, transporte público, unidad sanitaria, espacios verdes), ii) cercanía a fuentes de riesgo (distancia a cuerpos de agua, caminos de alto tráfico, torres de alta tensión y fuentes contaminantes) y iii) acceso a servicios de emergencia (dificultad de acceso de cuadrillas de ambulancia, defensa civil, bomberos y policía). A nivel de manzana, el municipio tomó en cuenta indicadores en las siguientes dimensiones: iv) calidad de la vivienda (porcentaje de viviendas en la manzana con deficiencia en fachada, paredes, techos), v) acceso a servicios públicos (electricidad, agua potable, cloacas, gas de red), vi) acceso a infraestructura (cordón cuneta, asfalto, recolección de residuos, alumbrado público). Las puntuaciones a nivel de manzana son asignadas a los barrios mediante promedios ponderados por el número de polígonos en cada barrio. Estos indicadores componen un índice de 0 a 100, que fue posteriormente estratificado en 4 grupos: no vulnerable, algo vulnerable, altamente vulnerable, muy vulnerable. La distribución geográfica de este índice puede visualizarse en <https://www.google.com/maps/d/u/1/viewer?mid=1W6ipAL1Td515A-gREn2rcSp-p0kWhGYs&ll=-38.7101943845797%2C-62.21675434926757&z=12>

Advertimos que los contornos de las áreas consideradas con grados de vulnerabilidad suelen ser menores en tamaño a las unidades primarias de muestreo (PM). Es decir que, dentro de un PM puede haber hogares en barrios vulnerables y hogares no vulnerables. Esto ocurre porque el agrupamiento de radios censales (delimitados por criterios de cantidad de hogares homogénea dentro de cada radio) no necesariamente puede respetar los límites de los barrios (demarcados por cuestiones espaciales, históricas y culturales).

La diferencia de distancias es valorada con pruebas de diferencia de medias mediante estadísticos t que admiten la posibilidad de diferente varianza entre grupos. Los resultados se ilustran con mapas. En segundo lugar, se identifican factores condicionantes de las distancias recorridas a través de regresiones log-lineales donde el logaritmo de la distancia representa la variable dependiente y las variables independientes son la posesión de vehículo (automóvil y moto) en el hogar, la localización del hogar en barrios vulnerables, el tipo de gestión (público vs privado) de la unidad educativa, la cercanía del domicilio particular a paradas de transporte público (bus) y un conjunto de variables indicadoras de nivel socioeconómico, NSE (acceso a TV por cable, instalación de alarma en la vivienda, acceso a internet fija y posesión de computadora de escritorio). Las estimaciones se realizaron con Mínimos Cuadrados Ordinarios con errores estándar robustos a la heterocedasticidad.

Por su parte, se analiza el impacto que la distancia entre el hogar y el establecimiento tiene sobre 3 variables relacionadas con el desempeño escolar: el ausentismo, las llegadas tarde a clases y la repitencia<sup>8</sup>. Estas variables de resultado fueron autorreportadas por lxs adultxs responsables de lxs niñxs y jóvenes en el hogar que asisten a establecimientos de enseñanza formal. En este caso, la distancia entre el hogar y el establecimiento educativo pasa en esta etapa a ser variable independiente de las 3 variables de resultado. Tanto el ausentismo como llegadas tarde se registran como variables dicotómicas que captan la ocurrencia de eventos de faltas o ingreso tardío a clases durante las semanas previas al operativo, basados en información autorreportada<sup>9</sup>. La repitencia se registró como una variable binaria (alguna vez repitió de año) en mayores de 8 años considerando que los años previos su incidencia es baja por la consigna de unidad pedagógica que se viene aplicando recientemente. Como las variables de resultado son binarias, el efecto de la distancia sobre ellas fue estimado con modelos logit. Todos los modelos fueron estimados para cada nivel escolar y controlando por tipo de gestión del establecimiento, posesión de vehículo motorizado, cercanía a parada de bus, 4 variables indicadoras de NSE. Además, en esta etapa se incluyeron al género y a la edad como controles adicionales y términos de interacción entre distancia y posesión de automóvil y entre distancia y condición de vulnerabilidad de la vivienda. Conviene tener presente que, si bien los modelos de regresión suelen postularse como herramientas para el análisis causal, la imposibilidad de contar con una parte de los determinantes de resultados educativos o de controlar la causalidad cruzada entre las variables limita la posibilidad de considerar a los hallazgos de este estudio como confirmatorios y los coloca en el rango de las asociaciones estadísticas. No obstante, el marco conceptual revisado unido a la verosimilitud de los resultados colabora en apoyar una posible conexión causal.

De aquí en más todas las tablas y figuras expuestas son de elaboración propia a partir de los datos de la fuente referida. Las estimaciones fueron realizadas con Stata v. 16 y los mapas con QGis v. 3.28.

## Resultados y discusión

En las localidades de Bahía Blanca, Ingeniero White y Cerri, la población menor de 19 años estimada es de 80815, de los cuales 65524 se encuentran en edad de asistir a establecimientos educativos en forma obligatoria (4 a 18 años). Estas cifras son proyecciones basadas en el Censo de Población y Vivienda 2010 en tanto no se han publicado conteos desagregados por edad y departamento correspondientes al último censo de 2022. La Figura 1 también muestra la mayor oferta relativa de unidades de gestión privada (38% del total) en el nivel inicial (concentradas esencialmente en el segmento maternal, donde la oferta pública es todavía incipiente) comparada a una participación de 28% en secundaria y 23% en primaria.

Las Figuras 1a a 1c exhiben la localización de las unidades educativas distinguiendo por tipo de gestión (privada o estatal<sup>10</sup>). Para ubicar al lector la localidad de Ingeniero White está representada por 2 PM en el sur y la localidad de Daniel Cerri es el polígono aislado ubicado en el oeste. El resto de los PM corresponden al área urbana de Bahía Blanca. Hay barrios vulnerables en la periferia urbana, mayormente concretados en la zona SO del territorio. Los barrios con mayores NSE se ubican en la periferia del norte (desde los extremos oeste a este). Como se puede apreciar los establecimientos públicos tienen mayor dispersión espacial que los privados. Las unidades de gestión privada se ubican

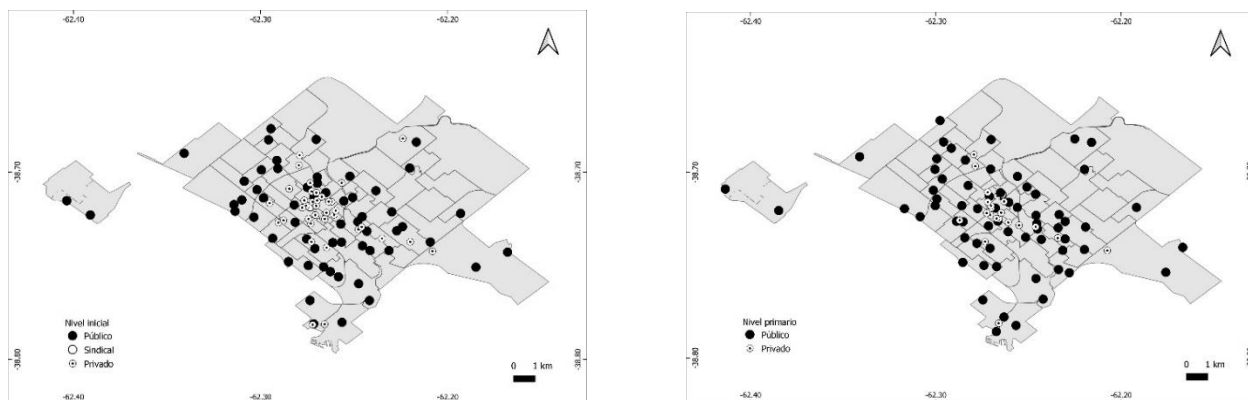
<sup>8</sup> La encuesta no incluyó preguntas referidas al desempeño escolar (calificaciones, desvinculación, etc.) por la baja confiabilidad de la respuesta.

<sup>9</sup> Se reconoce que esta última información es menos precisa que la referida a repitencia ya que apela a la recordación (agravado por el hecho de que el operativo se hizo parcialmente en periodo donde las clases habían culminado y asistían únicamente aquellos con espacios curriculares pendientes de acreditación). Además, representan un tema sensible con incentivos a eludir la respuesta precisa en tanto tiende a vincularse a conductas parentales pasibles de ser juzgadas. No existe información complementaria que permita triangular la precisión de estos datos; si bien los establecimientos registran sistemáticamente llegadas tarde y faltas, estas cifras no forman parte de los indicadores educativos básicos que se divulgan a nivel distrital.

<sup>10</sup> En nivel inicial hay 1 establecimiento gestionado por una organización gremial, gratuito para lxs afiliados del sindicato.

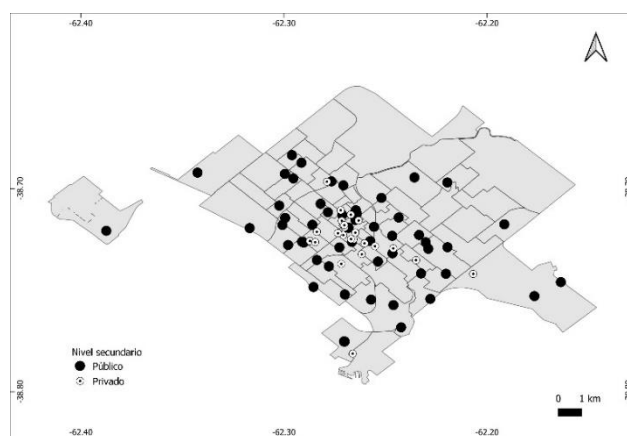
en la zona central de la ciudad y no están necesariamente próximas a barrios de mayor NSE en tanto fueron, en general creados, antes del proceso de conurbación. El caso local ilustra la lectura de Passmore (2002) referida antes, sobre los impactos que esto tuvo sobre la distancia entre hogares y escuelas.

**Figura 1. Localización de unidades educativas según nivel y tipo de gestión en las localidades de Bahía Blanca, Ingeniero White y Daniel Cerri**



a) Nivel inicial

b) Nivel primario



c) Nivel secundario

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 1 presenta las cifras de asistencia a establecimientos educativos según tramo etario. Se debe advertir que los cortes de edad no toman en cuenta si los individuos asisten a los niveles correspondientes. Así, por ejemplo, se pueden haber contabilizado personas de 18 años que dejaron de asistir a establecimientos educativos de enseñanza básica por haber culminado el nivel medio y no siguen estudiando (disminuyen la tasa de asistencia) y otros de 18 que asisten a nivel superior (incrementan la tasa de asistencia a la educación básica). Por ende, las tasas de asistencia tienen cierto nivel de imprecisión más allá del que expresan los intervalos de confianza.

**Tabla 1. Estimación de la población menor de 19 años que asiste a establecimientos educativos, según tramo etario**

	1 a 3 a	4 y 5	6 a 11	12 a 18
Tasa de asistencia, %	16.0	94.3	99.0	92.2
(IC 95%)	(10.6-22.7)	(89.0-98.4)	(97.5-99.7)	(89.7-94.6)
Población que asiste	2450	8155	25776	28431
(IC 95%)	(1621-3471)	(7694-8507)	(25385-25958)	(27666-29177)

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 2 refleja que, en promedio, las distancias recorridas para asistir a establecimientos educativos aumentan con el nivel, aunque el inicial muestra mayor variabilidad relativa (expresada en un mayor coeficiente de variación). Álvarez et al (2021) encuentran que, para la provincia de Buenos Aires, los alumnos de nivel primario se encuentran a una distancia media de 9 minutos de caminata hasta la escuela primaria más próxima (10 minutos hasta los establecimientos de nivel medio). Tomando en cuenta una velocidad estándar de 4200 m/hora para una persona sana menor de edad (Herrera Valenzuela 2010), las cifras encontradas para el caso local indican que i) la población escolar recorre distancias efectivas mayores a las potenciales sugiriendo que la escuela más cercana al domicilio no suele ser la primera elección y/o ii) en Bahía Blanca las distancias a recorrer por la población escolar son mayores a las del resto de la provincia, posiblemente ligado a su menor densidad poblacional y, por ende, disponibilidad de escuelas. Esta apreciación se destaca considerando que la medida de distancia empleada aquí subestima el verdadero tiempo de recorrido por tomar distancias en línea recta, sin obstáculos espaciales.

**Tabla 2. Distancias promedio recorridas por menores de 19 años asistiendo a establecimientos educativos, metros lineales\***

	Nivel inicial	Nivel primario	Nivel secundario
Promedio (IC 95%)	2092.85 (2052.04-2133.67)	2315.90 (2289.67-2342.13)	2893.48 (2864.29-2922.67)
Cuartil 1	575.09	700.97	1116.06
Mediana	1081.37	1424.27	2360.46
Cuartil 4	3129.42	3364.99	4068.56
Coeficiente de variación	1.025	0.911	0.794
Mediana de vulnerables	924.67	1491.81	2834.06
N	129	392	376

\*estimadas con factores de expansión, N =897

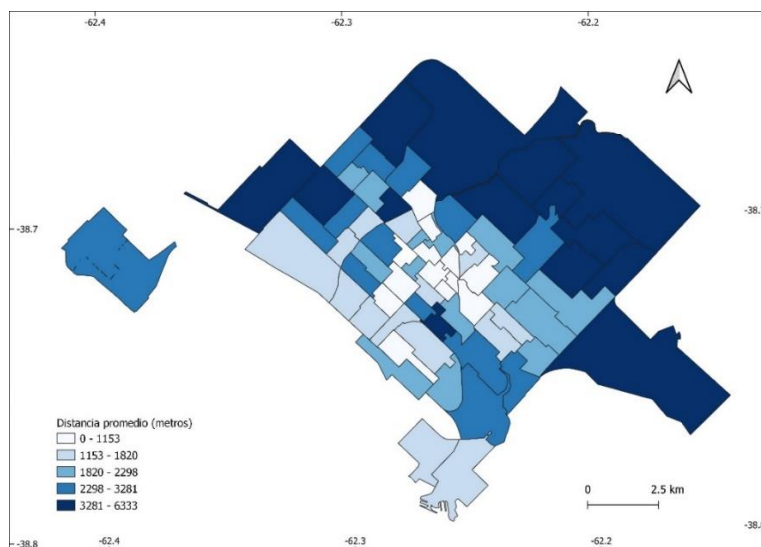
Fuente: Elaboración propia

Una segunda evaluación de estas cifras es que la mediana (posición del 50% de la población analizada) se ubica en valores cercanos a los umbrales propuestos para ejercer con más probabilidad una movilidad activa (1000 a 1500 metros de acuerdo a la edad) y en el caso del nivel secundario los supera, implicando un impacto sobre el tráfico ya que se trata del grupo poblacional escolar relativamente más voluminoso (Tabla 1).

El tercer resultado a destacar de la Tabla 2 es que quienes viven en barrios con algún grado de vulnerabilidad deben recorrer distancias medias considerables para asistir a la escuela; en los niveles inicial y primario las diferencias no son significativas ( $p$ -valor  $>0.1$  en el test de Mann-Whitney) es algo inferior respecto de quienes viven en zonas sin carencias sustanciales pero en nivel secundario las distancias medias aumentan significativamente ( $p$ -valor 0.0289 en test t de comparación de medias). Además, advertimos que una misma distancia puede tener implicancias diferentes según se localicen en un barrio sin déficit en términos de hábitat que en otro donde no hay asfalto, alumbrado público o hay fuentes de peligro.

La Figura 2 presenta las distancias promedio entre hogares y establecimientos educativos en cada unidad espacial analizada. Para agilizar la presentación no se distingue entre niveles aunque ya hemos señalado que la distancia tiende a crecer a medida que se avanza en el nivel educativo. La Figura muestra que las mayores distancias aparecen en hogares emplazados en las zonas de mayor NSE. Aunque algunos PM de bajo NSE exhiben distancias por encima de los 2000 m, alejadas para cualquier modalidad de desplazamiento activo.

**Figura 2. Distancias promedio recorridas por la población menor de 19 años que asiste a establecimientos educativos. Bahía Blanca, Ingeniero White y Daniel Cerri. metros lineales**



Fuente: elaboración propia en base a cálculos basados en información primaria

Los resultados de la Tabla 3 muestran que la distancia recorrida entre el hogar y la escuela por alumnxs de barrios vulnerables no es sustancialmente mayor que lxs que viven en zonas no vulnerables (aunque sus valores p están próximos al umbral de rechazo). Sin embargo, si se toman en cuenta los condicionantes en forma conjunta (para admitir interdependencias entre variables y factores confusores) se encuentra que los alumnxs que residen en barrios con muchas carencias de infraestructura deben transitar distancias superiores que los que viven en zonas no vulnerables de la ciudad. Esta diferencia no se verifica en la población que asiste al nivel inicial, aunque el incremento es significativo especialmente en los niveles primario y secundario y en barrios clasificados en el extremo de vulnerabilidad. Allí, un estudiante de nivel secundario debe recorrer distancias entre 50% y 60% superiores en promedio si vive en zonas con condiciones malas o muy malas respecto de quien vive en barrios no vulnerables. Y un/na alumno/a de primario transita distancias 74% mayores en promedio que los que residen en zonas sin carencias (Tabla 4). Se destaca que este efecto se mantiene aún luego de controlar por tipo de gestión del establecimiento educativo, posesión de vehículo automotor e indicadores del nivel socioeconómico del hogar.

**Tabla 3. Distancia media entre viviendas y escuelas en población escolar de Bahía Blanca, según atributos socioeconómicos, en metros**

	N válido	%	Distancia media en ausencia de atributo	Distancia media en presencia de atributo	Test t, p-valor*
Barrio vulnerable	901	28.3	2471.92	2652.62	0.136
Barrio algo vulnerables	893	9.6	2510.76	2754.53	0.167
Barrio altamente vulnerable	893	8.6	2538.25	2491.74	0.570
Barrio muy vulnerable	893	9.4	2503.85	2826.85	0.103
Automóvil	901	72.6	1848.86	2777.70	<0.01
Moto	899	26.4	2545.96	2454.01	0.708
Parada bus	896	93.2	2597.87	2513.45	0.613
Establecimiento privado	901	28.0	2777.22	3156.20	<0.01
Conexión a tv por cable	898	82.4	2005.73	2640.40	<0.01
Alarma en la vivienda	898	29.0	2266.79	3152.44	<0.01
Conexión a internet	898	87.4	1729.83	2641.04	<0.01
Computadora	899	68.6	1963.89	2785.93	<0.01
Mujer	899	48.3	2518.53	2537.84	0.448
Repitió (mayores de 8a)	625	14.4	2653.89	2485.16	0.745

\* admitiendo varianzas desiguales entre grupos / Fuente: elaboración propia

**Tabla 4. Condicionantes de la distancia del hogar al establecimiento educativo, según nivel. Estimaciones por MCO**

	Inicial	Primario	Secundario
<b>Vulnerabilidad</b>			
Regular	0.071 (.346)	0.347 (0.201)	0.32 (0.167)
Mala	0.384 (0.374)	0.413* (0.172)	0.506** (0.160)
Muy mala	-0.018 (0.217)	0.740*** (.202)	0.593*** (0.168)
Automóvil (=1 si)	-0.201 (0.235)	0.296** (0.144)	0.406** (0.151)
Moto (=1 si)	0.124 (0.204)	0.086 (0.124)	-0.170 (0.118)
Parada transporte público (=1 si)	0.139 (0.385)	-0.244 (.167)	0.032 (0.276)
Establecimiento privado (=1 si)	0.834* (0.255)	0.576*** (0.143)	0.120 (0.133)
NSE (tv cable, alarma, internet, pc)	si	si	si
N	126	384	370
R2	0.243	0.195	0.098
Error medio cuadrático	0.984	0.945	0.894

errores estándar robustos entre paréntesis  
 \* error < 10%, \*\* error < 5%, \*\*\* error < 1%  
 Fuente: elaboración propia

Los datos confirman que la distancia a la escuela aumenta el ausentismo en el nivel inicial y la repitencia en el nivel secundario, más allá de los efectos de variables como género, edad o nivel socioeconómico del hogar. No se verifican efectos de la distancia sobre los ingresos tardíos a clase en ningún nivel. La Tabla 5 reporta los resultados de regresiones logit donde la distancia resultó significativa.

Otro hallazgo que revela la Tabla 5 que la posesión de automóvil particular aumenta las chances de ausentismo en nivel inicial y de repitencia en el nivel medio, contrariamente a lo esperado, en tanto se trata de un activo más presente en hogares de mayor NSE y, por ende, menos chances de peor desempeño escolar. En el caso de repitencia, este resultado curioso puede deberse a 2 factores subyacentes: por un lado, el cruce entre repitencia y posesión de automóvil particular muestra una asociación significativa (chi cuadrado= 6.392, p-valor =0.011) y con el signo esperado (mayor tasa de repitencia en hogares sin auto). Por eso el efecto positivo de posesión de auto sobre repitencia puede ser atribuido a la presencia de multicolinealidad. Por otro lado, el efecto de interacción entre automóvil y distancia muestra que, en los hogares que tienen automóvil, a mayor distancia menor es la incidencia de la repitencia. Como los hogares con auto más distantes son también aquellos que poseen mayor NSE esto también refuerza la idea de multicolinealidad. En el caso de ausentismo en nivel inicial, la relación entre automóvil y faltas al jardín considerada en forma individual (fuera del esquema de regresión múltiple) es significativa pero positiva: en los hogares con automóvil lxs niñxs menores de 6 que asisten al nivel inicial tienen proporcionalmente más faltas. Es decir, que el signo se mantiene tanto en términos bivariados como multivariados. Nuevamente, la interacción entre vehículo y distancia tiene un efecto disuasor; en los hogares que disponen de movilidad motorizada particular que viven más alejados de la institución lxs niñxs faltan menos al jardín.



**Tabla 5. Efectos de la distancia sobre el desempeño escolar: ausentismo y repitencia. Ratio de chances en regresiones logit**

	Ausentismo Inicial	Repitencia Secundario
Log(distancia)	3.064* (1.764)	2.138* (0.891)
Automóvil (=1 si)	2633.579** (10272.870)	84.315* (214.290)
L(Distancia)* Automóvil	0.291** (0.163)	0.573* (0.190)
Barrio vulnerable (=si)	1.139 (3.906)	91.321 (311.459)
L(distancia)*Vulnerable	1.085 (0.527)	0.545 (0.233)
Moto (=1 si)	0.412 (0.232)	1.177 (0.478)
Parada bus (=1 si)	2.061 (2.423)	0.937 (0.693)
Establecimiento privado (=si)	2.054 (1.501)	0.175** (0.121)
Mujer (=1 si)	si	si**
Edad	si	si***
NSE	si*/	si**
Nivel	no	no
N	125	363
Pseudo R2	0.1132	0.3049

errores estándar robustos entre paréntesis.

\* error < 10%, \*\* error < 5%, \*\*\* error < 1%,

/solo resultó significativa la posesión de alarma en el hogar, al 10%. Fuente: elaboración propia

## Reflexiones finales

En el área urbana de Bahía Blanca, la distancia promedio a establecimientos educativos de quienes asisten a nivel inicial, primario o secundario se encuentra por cercana o por encima de los umbrales para generar transporte activo, es decir, asistir en medios no motorizados.

Si la distancia a la escuela es un punto crucial para la asistencia y la alfabetización en zonas rurales, este aspecto alcanza una magnitud comparable en zonas urbanas vulnerables, con grandes carencias de infraestructura. En el caso local, esta condición alcanza al 28% de las infancias y juventudes. No pretendemos postular que todo lo periurbano es asimilable a rural, en tanto la distancia física no es el único vector que define la centralidad de una localización. De hecho, el análisis del caso muestra que hay hogares ubicados en el sector NE, donde la lejanía a la escuela no es un factor condicionante de la asistencia o del desempeño escolar por tener medios o recursos para el desplazamiento. En cambio en sectores alejados pero empobrecidos, la distancia a establecimientos educativos afecta el acceso a la educación, en tanto presenta obstáculos para la asistencia, para llegar a horario, etc. Lo que se pretende ilustrar es que ciertos barrios, por su lejanía física simultánea a su condición de pobreza, los vuelve asimilables a zonas rurales; aunque espacialmente no se ubiquen en el medio rural es como si lo estuvieran, por la desprovisión de servicios de transporte público o vías intransitables en condiciones climáticas adversas.

Por otro lado, la notable distancia que deben recorrer lxs alumnxs que asisten a establecimientos educativos, especialmente en el segmento vulnerable, es el reflejo de la falta de instalaciones educativas cercanas; es posible que

haya establecimientos de gestión estatal activos, pero carecen de vacantes suficientes. En términos de Sirvent y Llosa (1998), expresan el desfase entre la demanda potencial y la demanda efectiva<sup>11</sup>.

Con todo, debemos señalar que la evidencia no emerge de un modo nítido; el análisis bivariado indica que a priori no existen diferencias en las distancias recorridas para asistir a la escuela entre hogares de barrios vulnerables y no vulnerables. Las diferencias surgen, al desagregar por nivel, por un lado, y controlando por otras variables (disponibilidad de automóvil, nivel socioeconómico, etc.). Esa desagregación muestra que vivir en zonas espacialmente vulnerables implica recorrer grandes distancias para acceder a la educación, especialmente en la población que asiste a nivel secundario, que además es el que mayor problemática de vinculación, repitencia y abandono muestra en las estadísticas educativas de Argentina. Esto realza la necesidad de abordar de modo integral la situación escolar de la población que asiste y que vive en situación de pobreza extrema (usualmente radicada en barrios vulnerables<sup>12</sup>). La simplificación en pocas dimensiones puede conducir a interpretaciones falsas o incompletas.

Los datos de Bahía Blanca confirman que la distancia está asociada con el ausentismo en el nivel inicial y la repitencia en el nivel medio. La evidencia sobre los efectos de la distancia en resultados educativos es más esquiva por varios motivos: el probable subreporte de faltas y llegadas tarde, por un lado, y la multicausalidad de factores, muchos de ellos no observables, que inciden en los resultados escolares, especialmente los conductuales (ausentismo, llegadas tarde). El problema de la multicolinealidad de condicionantes, cuyos efectos se interrelacionan y no permiten separar la contribución individual de cada uno, requiere ampliar el tamaño muestral para reducir aún más los errores estándar de los estimadores y, eventualmente, modificar el instrumento que capta eventos de inasistencia y llegadas tarde a la escuela de modo de controlar el subreporte. Esta opción necesita recursos, muchas veces no disponibles en investigaciones empíricas en ambientes como el aquí analizado. La otra salida consiste en elaborar medidas sintéticas que expresen el efecto de condicionantes ambientales e individuales.

A pesar de las limitaciones, de los resultados encontrados pueden derivarse una serie de recomendaciones de política:

- la creación y mantenimiento de nuevos espacios educativos en barrios de bajo nivel socioeconómico para que niños y adolescentes puedan ejercer su derecho a la educación y fomentar un estilo de vida activo. Esto no necesariamente equivale a la construcción de nuevas unidades educativas; en algunos casos puede implicar la ampliación o refuncionalización de las existentes (acondicionamiento y construcción de nuevas aulas con dotación de cargos correspondientes)
- financiar programas de mejoramiento del hábitat barrial a fin de dotar de mejores aceras, calles y lugares de esparcimiento en barrios vulnerables de modo de favorecer la movilidad. Como expresa Tuñón (2014), la proximidad a la escuela es una forma de promover el derecho al juego, esencial para la integración social y psicofísica de las personas
- ampliar la red de transporte público (con mejor conexión de líneas, más paradas y más frecuencias) para que los hogares que no puedan acceder a establecimientos educativos cercanos puedan trasladarse a los centros educativos, sin poner en peligro la continuidad pedagógica
- conformar servicios de transporte escolar en los barrios vulnerables a los que el transporte público no atiende

La concreción de programas que lleven adelante acciones eficaces para ampliar el acceso efectivo al derecho a la educación realza el rol de la planificación educativa.

---

<sup>11</sup> La demanda potencial se refiere al conjunto de la población de determinada franja etaria, con necesidades educativas objetivas que pueden o no verse traducidas en el ámbito educativo. En cambio, la demanda efectiva agrupa a quienes logran concretar las aspiraciones y atender sus necesidades en el ámbito educativo. Operativamente, la primera es poblacional y está gobernada por factores demográficos y sociales y la segunda coincide con la matrícula escolar.

<sup>12</sup> Reconocemos que la pobreza extrema no es exclusiva de este tipo de entornos urbanos, pero la inversa generalmente se cumple; la población de barrios vulnerables vive en su mayoría en condiciones de pobreza e indigencia.

## Referencias bibliográficas

Álvarez, A. et. Al. (2021). *Mapa de accesibilidad a las escuelas argentinas*. Fundación B&B. <https://www.fundacionbyb.org/mapa-escuelas>

American Academy of Pediatrics (AAP) (2009). El ambiente construido: diseño de las comunidades para fomentar la actividad física en los niños. *Committee on Environmental Health*.

Barco, S. (2008). *El Derecho a la Educación. Concepciones y medidas político educativas en el pasado reciente y en el presente de la República Argentina*. CLACSO.

Bellei, C., Canales M, Orellana, V, y Contreras, M. (2016). Elección de escuela en sectores populares: Estado, mercado e integración social. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 31, 91-110.

Burde, D. y Linden, L. (2013). Bringing Education to Afghan Girls: A Randomized Controlled Trial of Village-Based Schools. *Am Econ J: Appl Econ*, 5(3), 27–40. doi:10.1257/app.5.3.27

Diez Roux, A.V. y Mair, C. (2010). Neighborhoods and health. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1186(1), 125-145.

Dobler, M. (2020). *Elección de escuela primaria en familias de bajos ingresos. Factores, motivaciones y lógicas de acción que influyen en la elección*. [Tesis de Maestría]. Universidad de San Andrés.

Evans, D. K. y Mendez Acosta, A. (2021). Education in Africa: What Are We Learning? *J African Economies*, 30(1), 13–54. doi.org/10.1093/jae/ ejaa009

FM De la Calle (2 de agosto de 2022). *Tierras Argentinas: “Necesitamos una solución verdadera, que se hagan las calles*. <https://delacalle.org/tierras-argentinas-necesitamos-una-solucion-verdadera-que-se-hagan-las-calles/>

Galster, G. (2001). On the nature of neighborhood. *Urban Studies*, 38(12), 2111-2124.

Gamallo, G. (2011). Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 55, 189-233.

Herrera Valenzuela, T. (2010). Actividad física, caminata y costo energético en niños y adolescentes: una revisión. *EF Deportes Revista digital*, 14 (141). <https://efdeportes.com/efd141/caminata-y-costos-energetico-en-ninos-y-adolescentes.htm#:~:text=La%20velocidad%20de%20caminata%20en%20ni%C3%B1os%20de%201.y%2012%2C6%20cm%2Fs%20en%20la%20edad%20adulta.%20%2861%29>

Hunt, F. (2008). Dropping out from school: A cross-country review of literature. *Consortium for Research on Educational Access, Transitions and Equity CREATE Pathways to Access* No 16. University of Sussex.

Iltzovich, G. (2010). Contextos rurales. Continuidades y rupturas en el acceso a la educación. *SITEA: Cuaderno Nro. 5*.

Kim, H., Jang, J. y Choi, Y. (2022). Spatial analysis of collision risk of child pedestrians – A case of urban elementary school districts in Busan, Korea. *Travel Behavior & Society*, 29, 165-175.

Kondylis, F. y Manacorda, M. (2012). School proximity and child labor evidence from rural tanzania. *Journal of Human Resources*, 47(1), 32–63.

Martino, A. (2014). Y yo, por qué tengo que ir a la escuela? Presencialidad, ausentismo de los estudiantes e inclusión educativa: tensiones y desafíos pedagógicos. *I Encuentro internacional de educación. Espacios de investigación y divulgación de la UNCPBA*, Tandil: 29 al 31 de octubre. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/22142?locale-attribute=es>

McDonald, N., Brown, A., Marchetti, L. y Pedroso, M. (2011). US school travel 2009: an assessment of trends. *Am J Prev Med*, 41(2), 146-151. [doi.org/10.1016/j.amepre.2011.04.006](https://doi.org/10.1016/j.amepre.2011.04.006)

- Municipalidad de Bahía Blanca (2019). Relevamiento de barrios vulnerables 2019. *Documento de Trabajo*.
- Palma, X., Chillón, P., Rodríguez-Rodríguez, F., Barranco-Ruiz, Y., Huertas-Delgado, F. (2019). Perceived parental barriers towards active commuting to school in Chilean children and adolescents of Valparaíso. *Int J Sustainable Transportation*, 14(7), 525-532. [doi.org/10.1080/15568318.2019.1578840](https://doi.org/10.1080/15568318.2019.1578840)
- Passmore, S. (2002). *Education and smart growth. Reversing school sprawl for better schools and communities: Translation paper No. 8*. Funder's Network for Smart Growth and Livable Communities. [www.fundersnetwork.org/usr\\_doc/education\\_paper.pdf](http://www.fundersnetwork.org/usr_doc/education_paper.pdf)
- Pickett, K.E. y Pearl, M. (2001). Multilevel analyses of neighbourhood socioeconomic context and health outcomes: a critical review. *J Epidemiol & Comm Health*, 55(2), 111-122.
- Pinillos-Patiño, Y., Herazo-Beltrán, Y., Tocora-Andrade, R., Aramendiz-Mejía, J., Botello-Montero, Y., Vulardy-Armenta, J. y Bravo-Córdoba, R. (2022). Transporte activo: distancia entre el hogar y la escuela Active transportation: distance between home and school. *Retos*, 44, 364-369.
- Razeto, A. (2016). Estrategias para promover la participación de los padres en la educación de sus hijos: el potencial de la visita domiciliaria. *Estudios Pedagógicos*, 42 (2), 449-462 [dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000200026](https://doi.org/10.4067/S0718-07052016000200026)
- Ruiz, G. R. y Scioscioli, S. (2018). El derecho a la educación: dificultades en las definiciones normativas y de contenido en la legislación argentina. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 105-129. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc114.04>
- Saez Padilla, J., Cantero Lobos, J.M., Moreno Sanchez, E., Molina Lopez, J. y Tornero Quiñones, I. (2022). Beneficios y barreras del desplazamiento activo hacia el centro escolar: una revisión sistemática. *Retos*, 43, 572-578
- Sabates, R., Akyeampong, K., Westbrook, J. y Hunt, F. (2011). School Drop Out: Patterns, Causes, Changes and Policies. *Education for All Global Monitoring Report*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190771>
- Santos, M. E. (2021). Primer informe a partir de los datos de la encuesta del proyecto unidad ejecutora "Inclusión social sostenible: innovaciones y políticas públicas en perspectiva regional". *Serie de Documentos EPUE* Nro. 1 [https://iiecs.conicet.gov.ar/images/Documentos-de-trabajo-PUE/EPUE\\_N1-1.pdf](https://iiecs.conicet.gov.ar/images/Documentos-de-trabajo-PUE/EPUE_N1-1.pdf)
- Sassen, S. (2001). Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global. En F. Carrión (ed). *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Flacso.
- Saunders, P. (1990). *Social class and stratification*. Routledge.
- Sirvent, M.T. y Llosa, S. (1998). Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: análisis de la demanda potencial y efectiva. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 12, 77-92. Recuperado de: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/5944>
- Suarez, V. (2019). *Factores sociodemográficos asociados al ausentismo escolar en estudiantes de escuelas secundarias estatales de Bahía Blanca en el año 2019*. [Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Educación], Departamento Humanidades, Universidad Nacional del Sur. <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/bitstream/handle/123456789/6053/Tesina%20Virginia%20Suarez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sun, W., Guo, D. y Fang, H. (2021). School runs and urban traffic congestion: evidence from China. *Reg Sci & Urb Econ*, 86 [doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103606](https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103606)
- Telefe (30 de mayo de 2022). *Vecinos protestaron ante las pésimas condiciones de diferentes barrios*. <https://bahia.mitelefe.com/locales/un-grupo-de-vecinos-realizo-una-protesta-ante-las-pesimas-condiciones-de-diferentes-barrios/>

Tuñón, I. (2014). Derecho al juego. Entre el tiempo escolar, los amigos y el espacio público. Niños/as entre 5 y 17 años en la Argentina urbana. *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Boletín No. 1*. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8131/1/derecho-juego-entre-tiempo-escolar.pdf>

Urriza, G. (2014). Expansión urbana de Bahía Blanca (Argentina): Tendencias dominantes y política de suelo. *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente*. La Plata: setiembre. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55194>

Velez, E., Schiefelbein, E. y Valenzuela, J. (1994). Factores que Afectan el Rendimiento Académico en la Educación Primaria Revisión de la Literatura de América Latina y El Caribe. *Revista latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 17.

**Fecha de recepción:** 1-3-2023

**Fecha de aceptación:** 24-5-2023



# Laicismo y educación religiosa en Córdoba: su marco normativo revisado desde el enfoque de los derechos humanos

Laicism and Religious Education in Córdoba: Its Normative Framework reviewed from a Human Rights Based-Approach

RUIZ, Guillermo Ramón<sup>1</sup>  
KASPRZYK, César Mauricio<sup>2</sup>

Ruiz, G. R. y Kasprzyk, C. M. (2023). Laicismo y educación religiosa en Córdoba: su marco normativo revisado desde el enfoque de los derechos humanos. *RELAPAE*, (18), pp. 110-120.

## Resumen

**INTRODUCCIÓN.** La cuestión de la enseñanza religiosa en la escolarización común a toda la población constituye una cuestión controversial. La forma federal del Estado argentino constituye una clave para la comprensión del tema en el plano nacional y en el de las jurisdicciones provinciales. **METODOLOGÍA.** Se analiza el debate entre laicismo y enseñanza religiosa y se toma el caso de la provincia de Córdoba dado que presenta algunas ambigüedades tanto en sus definiciones constitucionales como legislativas. **RESULTADOS.** Primero, se analizan las definiciones en relación con el laicismo en la educación común, ello como parte de las disputas relativas al rol del Estado en la educación, sobre todo con la Iglesia Católica que ha reclamado el monopolio de la educación ante la conformación del Estado docente en el siglo XIX. Segundo, se toman las bases constitucionales y legales de la educación para interpretar la situación de la enseñanza común en Córdoba y sus implicancias en relación con la libertad de conciencia en la educación pública. **CONCLUSIONES.** Se vincula el caso estudiado con algunos elementos de la perspectiva de los derechos humanos para precisar los términos del debate local acerca de las posturas sobre la enseñanza religiosa en las escuelas públicas.

**Palabras Clave:** laicismo, derecho a la educación, enseñanza religiosa, educación pública, regulaciones normativas.

## Abstract

**INTRODUCTION.** The question of religious instruction in compulsory schooling is a controversial and unresolved issue in the contemporary education policies. In the case of Argentina, its federal State form is a key to understanding the topic at the national and subnational levels. **METHODOLOGY.** This article focusses on the debate between laicism and religious education and takes the case of the province of Cordoba as it presents some ambiguities both at its constitutional and at its legislative definitions regarding religious education in public schools. **RESULTS.** First, definitions are analyzed in relation to secularism in common education. This is part of the disputes regarding the role of the State in education. The latter has claimed the monopoly of education in the face of the conformation of the teaching State in the 19th century. Second, the constitutional and legislative regulations of education are considered in order to interpret the situation of common education in the province of Córdoba and its implications in relation to freedom of conscience in public education. **CONCLUSIONS.** This case study is linked to the human rights based-approach in order to clarify the terms of the local debate on the positions on religious instruction in public schools.

**Keywords:** laicism, right to education, religious education, public education, normative regulations.

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires- Consejo Nacional de Investigaciones científicas y técnicas, Argentina / [gruiz@derecho.uba.ar](mailto:gruiz@derecho.uba.ar)

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Córdoba- Consejo Nacional de Investigaciones científicas y técnicas, Argentina / [mauricio.kasprzyk@unc.edu.ar](mailto:mauricio.kasprzyk@unc.edu.ar)

## Encuadre en el tema

El derecho a la educación contempla, según el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>3</sup> la libertad de los padres a optar por la educación de sus hijos/as más acorde con sus convicciones. De todos modos, resulta cuestionable que ello suponga la enseñanza religiosa en la educación pública ya que en ese ámbito el encuadre debería estar dado precisamente por todo lo que resulta común al conjunto de la población escolar.<sup>4</sup> Si bien el currículo oficial -que prescribe los contenidos de enseñanza obligatoria- ha sido objeto de estudios que han demostrado su visión sectaria y diferenciadora, su definición surge de disputas y acuerdos en el marco del Estado de derecho y con él se procura la distribución del conocimiento significativamente válido para el desarrollo humano. Desde este punto de vista, lo destacable entonces sería que -ni optativa ni obligatoria- la enseñanza religiosa podría ser una asignatura dentro de la educación común ya que ella refleja la visión de un credo en particular, con el cual no toda la población debe comulgar (Viñao Frago, 2014).

Asimismo, entre las críticas contra la enseñanza religiosa podrían esgrimirse algunas vinculadas con su esencia y otras que apuntan a las autoridades eclesiásticas. Entre las primeras se destaca que las confesiones religiosas se refieren a hechos no verificables históricamente, no tienen asidero científico, nada puede decirse sobre su veracidad, ni su interpretación, la cual es sesgada en función de las posturas individuales (Viñao Frago, 2014). En este sentido, podrían mencionarse los casos que proponen la enseñanza de nociones como el *creacionismo* en lugar de la *teoría de la evolución de las especies* o la *diferencia de derechos entre varones y mujeres*, como se contempla desde el marco doctrinario de algunas religiones. Por su parte, el segundo grupo de críticas, principalmente en el caso del catolicismo, denuncian al Vaticano como la única teocracia de occidente, con una organización política antidemocrática dado que, por ejemplo, posee un régimen electoral que no garantiza la participación de todas las personas para elegir a su máxima autoridad (votan solo los varones que poseen determinadas jerarquías), o bien porque no existen derechos tales como la igualdad de los sexos o la libertad de conciencia.

Ahora bien, cuál es la situación en la Argentina. Su forma de Estado federal constituye una clave para la comprensión del tema en el plano nacional y en el de las jurisdicciones provinciales. La supremacía federal da lugar a que el ordenamiento jurídico del Estado federal se imponga sobre los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, los cuales pueden crear su derecho local en el marco del derecho federal (Ruiz, 2016; 2020A). Sin embargo, vale destacar que en Argentina la legislación federal no reconoce el laicismo como uno de los principios de la educación pública. Consecuentemente, en algunas provincias aparecen diferencias sustantivas en relación con esta cuestión. La provincia de Córdoba presenta algunas ambigüedades tanto en sus definiciones constitucionales como legislativas en relación con la enseñanza religiosa en la escuela pública. Este trabajo, primero, se analizan las definiciones en relación con el laicismo en la educación común como parte de las disputas sobre el rol del Estado en esta materia, sobre todo por parte de la Iglesia que, al considerarse en sus Encíclicas *madre y maestra*, ha reclamado el monopolio de la educación ante la conformación del Estado docente en el siglo XIX. En segundo lugar, se consideran las bases constitucionales y legales de la educación para interpretar la situación de la enseñanza religiosa en la escuela obligatoria en la provincia de Córdoba y sus implicancias en relación con la libertad de conciencia en el ámbito de la educación pública. Finalmente, se toman algunos elementos de la perspectiva de los derechos humanos que permiten precisar los términos del debate local acerca de las posturas sobre la enseñanza religiosa en las escuelas públicas.

---

<sup>3</sup> Este Pacto del año 1966 (que entró en vigor en Argentina en 1986), junto con otros instrumentos internacionales de derechos humanos, ha sido incluido con jerarquía constitucional en la reforma del año 1994, por lo que posee un orden de prelación superior a las leyes nacionales. Por lo tanto, sus definiciones en cuanto al derecho a la educación resultan la base de la legislación federal como de las leyes provinciales en la materia.

<sup>4</sup> Bravo (1991) ha notado la importancia de diferenciar entre servicios públicos e instituciones públicas. Entre los primeros se encontrarían ciertamente las escuelas privadas o particulares como históricamente se conocieron ya que brindan un servicio público “impropio” al satisfacer necesidades colectivas, regladas por el Estado (Bielsa, 1974, citado por Bravo, 1991). Sin embargo, el ejercicio de los particulares de “una actividad que interesa al Estado, no significa la presencia de una institución pública – integrante de su organización administrativa” (Bravo, 1991: 2). En el mismo estudio Bravo demuestra que la primera vez que se introdujo en las bases legales de la educación argentina la denominación educación pública estatal fue durante el gobierno de facto del general Onganía cuando en 1968 se presentó el proyecto de *Ley Federal de Educación* ideado por José Mariano Astigueta. Posteriormente, se volvió a apelar a ella en 1974 a través del Decreto N° 1784 (Perón – Taiana). En la década de 1990 la legislación nacional avanzó en un contexto de recomposición de derecha de la educación al introducir diferencias de gestión entre los dos tipos de sectores educativos; lo cual ha sido mantenido por la legislación educativa vigente en la actualidad. En este trabajo, en función del tema que se analiza, se preserva el término educación pública para hacer referencia a la educación bajo la órbita del Estado ya que constituye un ámbito que debe representar el interés colectivo de la sociedad y no de un sector religioso particular.

## El laicismo y la educación pública: debates históricos y controversias contemporáneas

Una primera especificación para comprender la complejidad y la alta carga política que posee el tema es el término: la palabra correcta en español castellano es *laicismo* que hace referencia a una corriente política que invoca la libertad de pensamiento que tienen las personas, las sociedades y los Estados de toda influencia doctrinaria y religiosa. Su adjetivo (laico/a) da cuenta precisamente de que se es independiente de cualquier confesión religiosa. A la vez, vale aclarar que el término *laicidad* es un galicismo no aceptado por la Real Academia Española. Esta última palabra es más utilizada por la Iglesia cada vez que hace referencia a la libertad de conciencia.

Otro término para atender es *aconfesional* que significa que no se posee una confesión religiosa privilegiada, aunque se reconoce el hecho religioso y también a todas las religiones. Ello permite pensar que este término contempla las actitudes religiosas positivas y negativas en relación con las religiones. Esta perspectiva permite incluir a pensadores tales como Santo Tomás de Aquino, el cardenal Newman y Juan Pablo II -quienes además fueron religiosos- como también a Friedrich Nietzsche, Sigmund Freud y Richard Dawkins. Según Savater (2007), la postura religiosa mayoritaria en los países occidentales entre los científicos es la *incredulidad*, cuando no la hostilidad, sobre los dogmas eclesiales: los más favorables los denominan un lenguaje poético que puede inspirar conductas solidarias y generosas, aunque también pueden provocar todo lo contrario. De modo que una *aconfesionalidad* consecuente obligaría a incluir junto con la enseñanza religiosa (dentro del currículum escolar) otra asignatura que explicase el escepticismo, la nostalgia, la indiferencia, y las críticas a las creencias eclesiales o institucionales de los diferentes credos. En función de esta elucidación, pueden identificarse diferentes posturas en relación con la enseñanza de la religión en la escuela pública. Por un lado, la que admite la enseñanza confesional pero sólo en el ámbito familiar y en los lugares de culto de cada religión. Por otro, la que sostiene la importancia que tiene la dimensión religiosa de las personas y que al ser la escuela común un ámbito plural debería dar cabida de forma integral a todas las dimensiones de la vida humana, lo cual incluiría a la religión como parte de la cultura.

Ahora bien, si se considera el desarrollo histórico que ha tenido la escolarización moderna, resulta útil contemplar al derecho a la educación como concepto que permite comprender los alcances que tiene el laicismo como uno de sus componentes. Paviglianiti (1997) caracteriza la evolución de este derecho como una construcción histórica polémica dadas las diversas disputas, concepciones y formas de concreción que adoptó en distintos contextos. Durante los siglos XIX y XX la educación pasó de ser un monopolio de la Iglesia Católica dentro del mundo occidental cristiano a constituirse como un derecho disputado por distintos sectores y por el Estado. Asimismo, dejó de concebirse como un derecho de las personas individuales para ser interpretado como una responsabilidad pública. Según su planteo, el Estado liberal se consolidó durante el siglo XIX como organización política de la sociedad y avanzó en la regulación de las diferentes dimensiones de la vida social, entre ellas, la escolarización masiva. Bajo el pretexto de representar la voluntad general, al Estado le correspondería organizar y dirigir la totalidad del sistema y financiar la educación pública.

Sin embargo, este último supuesto ha sido objeto de discusión en los diferentes contextos nacionales del mundo occidental, en algunos más que en otros, y en casi todos por los conflictos en torno al derecho de los padres para elegir la educación de sus hijos (Ruiz, 2020B). En el ámbito europeo mediterráneo y en los Estados emergentes de América Latina, la Iglesia Católica Apostólica Romana se presentaba como madre y maestra por considerarse a sí misma como la única mediadora -por derecho divino- entre Dios y los seres humanos (Encíclica, 1952).<sup>5</sup> Por el contrario, según el liberalismo clásico, el único agente de la sociedad con capacidad de ejercer la función docente era el Estado ya que representaba el interés colectivo (Durkheim, 1976). Esta alta regulación de la escolarización masiva de la población y su organización sistémica secular por parte de la autoridad estatal ha contribuido a la conformación del *Estado Docente*. Así se denomina a la unificación y a la organización sistémica de las prácticas escolares pre-existentes que fueron absorbidas por las regulaciones estatales en los contextos europeos continentales -primero- y americanos -

---

<sup>5</sup> Según la *Encíclica Divini Illius Magistri* del Papa Pio XI, publicada en 1929, "la educación -esencialmente- consiste en la formación del hombre, tal cual debe ser y como debe portarse en esta vida terrena para conseguir el fin sublime para el cual fue creado, es evidente que no puede existir educación verdadera que no esté ordenada al fin último (...) No puede existir educación completa y perfecta si la educación no es cristiana (...) La educación es obra. Necesariamente social, no solitaria. Ahora bien, tres son las sociedades necesarias, distintas, pero armónicamente unidas por Dios, en el seno de las cuales nace el hombre: dos sociedades de orden natural, tales son la familia y la sociedad civil; la tercera, la Iglesia, de orden sobrenatural..." Precisamente esta última, la Iglesia, a la cual la persona accede por medio del bautismo, constituye una sociedad sobrenatural y universal, una "sociedad perfecta porque contiene todos los medios para su fin, que es la salvación eterna de los hombres, y por tanto, suprema en su orden (...) Por consiguiente, la educación abarca, todo el hombre individual y socialmente en el orden de la naturaleza y de la gracia pertenece a estas tres sociedades necesarias, en una medida proporcional y correspondiente a la coordinación de sus fines según el orden actual de la providencia establecido por Dios (...) Y ante todo pertenece de un modo supereminente a la Iglesia, la educación por dos títulos de orden sobrenatural concedido a Ella por el mismo Dios y por eso absolutamente superiores a cualquier otro título de orden natural" (Facultades, 1952, p. 641-651).



posteriormente-. Por medio de dichas regulaciones estatales, que se configuraron a través de procesos internacionales de transferencias de prácticas y discursos educativos durante el siglo XIX, se montaron sistemas masivos de instrucción pública, gratuita, organizados en torno a una estructura académica de niveles y modalidades de enseñanza, con un rango de obligatoriedad cada vez más extenso, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX (Ruiz, 2020A).

Sin embargo, en el liberalismo clásico se evidenciaron contradicciones internas en relación con el desarrollo del Estado Docente (como responsable del gobierno de la educación formal) frente al derecho de todos los habitantes de expresar libremente doctrinas e ideas. En consecuencia, no se propondría el monopolio de la educación estatal, sino que se admitiría la educación particular a través de su regulación, en términos curriculares y organizativos. Esta regulación del ejercicio del derecho a enseñar por parte de los particulares ha sido cuestionada por la Iglesia Católica durante los últimos dos siglos, ya que ella disputó esa potestad de regulación y defendió la libertad de enseñanza como principio rector para tener competencias de definiciones curriculares y poder acceder a fondos públicos para el desarrollo de las instituciones educativas privadas. Paviglianiti (1997) sostiene que estas disputas entre el liberalismo clásico y el catolicismo se basan, entre otros motivos, en las diferentes concepciones acerca del principio de legitimidad de las normas que ambas corrientes pregonan. Para los liberales las normas tienen legitimidad siempre y cuando hayan sido dictadas de acuerdo con los procedimientos formales fijados en las Constituciones. Por lo tanto, se reconoce el carácter histórico de acuerdo con los marcos jurídicos e institucionales de los Estados de derecho. Para los católicos, en cambio, la legitimidad es de substancia, es decir, que las normas son válidas en tanto sus contenidos se ajusten a los principios teológicos y doctrinarios del dogma cristiano.

Abona a este planteo el análisis de Bobbio cuando sostiene que durante los siglos XVIII y XIX el Estado liberal clásico se conformó a partir de un doble proceso de emancipación que puede ser descripto “como emancipación entre el poder económico y el poder político” (1985, p. 147).<sup>6</sup> A través de dicho proceso el Estado dejó de ser el brazo secular de la Iglesia y pasó a ser el de la burguesía mercantil y empresarial. En consecuencia, este autor sostiene que el Estado liberal clásico admitía la pérdida del monopolio del poder ideológico y así explicaba el reconocimiento de los derechos civiles, entre ellos, la libertad religiosa (que suponía el fin del Estado confesional en el mundo occidental); y, a la vez, favorecía la pérdida del monopolio del poder económico ya que concedía la libertad económica. Congruente con lo anterior, y al centrarse en el desarrollo del proceso revolucionario francés iniciado en 1789, Sánchez Viamonte (1907) considera que la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* -de 1789- muestra el carácter negativo que tuvo en sus comienzos la liberación de la persona frente a la autoridad absoluta del soberano, cuyo poder se fundaba en el derecho divino. Por ello “se fijaron los límites a la autoridad, cuando ella se ejercitaba directamente sobre las personas o sus domicilios [...]. Adquirieron así el carácter de prohibiciones que fueron adoptando formas positivas de derechos individuales, la inviolabilidad de la persona y la inviolabilidad del domicilio, convirtiéndose en el aspecto estático o pasivo de la libertad, que hoy llamamos seguridad individual [...]” (1907, p. 19-20). Aquellas libertades individuales se correspondían con la liberación de múltiples “trabas jurídicas susceptibles de manifestarse en trabas materiales”. Por consiguiente, cada derecho se correspondió con la eliminación de alguna traba autoritaria y “cuando la persona humana es reconocida como tal, positivamente los derechos son inherentes a ella” (*Ibid.* p. 20). Con este encuadre debe concebirse el desarrollo histórico de la libertad de enseñanza, vinculada directamente con la libertad de conciencia de las personas, base del derecho a enseñar contemporáneo, que procura la posibilidad de enseñar de acuerdo con las concepciones pedagógicas y científicas, seculares, individuales y no dogmáticas (Ruiz, 2020B).

Ahora bien, existen dos Estados nacionales modernos que han influido en esta configuración histórica: los Estados Unidos y Francia. Ambos son producto de la Ilustración, han sido resultados de sendos procesos revolucionarios del siglo XVIII, se perciben como un faro entre las democracias liberales, y encarnan una clara separación de la Iglesia y el Estado. Precisamente, el caso francés y también el estadounidense han constituido mayores influencias en materia de laicismo en la educación pública, aunque con notorias diferencias, tanto desde una perspectiva histórica como contemporánea. En los Estados Unidos, la separación está definida por la cláusula de establecimiento de la Primera Enmienda (adoptada en diciembre de 1791), que prohíbe al gobierno promulgar cualquier ley que defina el establecimiento de una religión en particular o que obstruya el libre ejercicio de una confesión. La Primera Enmienda se inspiró en el *Estatuto de Libertad Religiosa* del Estado de Virginia, de 1786. Fue obra de Thomas Jefferson (1743-1826), quien había sido embajador en Francia al inicio de la Revolución de 1789, y asesoró al marqués de Lafayette (Gilbert du Motier, 1757-1834) en la redacción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. El artículo 10 de aquel documento disponía que “nadie puede ser molestado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre que

---

<sup>6</sup> El único monopolio que mantendría sería el uso de la fuerza legítima bajo los límites que imponían los derechos civiles garantizados por los documentos constitucionales que regulaban su uso, y que a la vez configuraban el Estado de Derecho. El Estado liberal se constituyó para asegurar la libre circulación de ideas y la libre circulación de los bienes (Bobbio, 1985).

su manifestación no perturbe el orden público".<sup>7</sup>

En la Francia contemporánea la separación de la Iglesia y el Estado está definida por la legislación de 1905 que surgió de una disputa para acabar con el persistente poder e injerencia de la Iglesia católica. La ley establece que la república garantiza la libertad de conciencia, así como la libertad religiosa, y estipula que el Estado no discrimina entre religiones. Así, la ley de 1905 estableció los términos iniciales de la laicidad: garantiza la libertad de conciencia y el libre ejercicio de la religión, excepto cuando interfiere con el orden público. La República Francesa moderna se convirtió en una república centralizadora y laica a la vez. El Estado impulsó la conformación de un sistema escolar de alcance nacional y obligatorio. Incluye escuelas confesionales, y muchas de ellas reciben fondos públicos, pero deben impartir el mismo currículum nacional que se desarrolla en cualquier escuela pública (Gómez de Castro, 2002).

A la vez, el término laicismo se introdujo en la Constitución de Francia de 1958. El laicismo se inculca a toda la población infantil y adolescente en las escuelas públicas a través del mismo plan de estudios, desde el primer grado hasta el bachillerato. La escuela se considera un crisol donde se forja la ciudadanía nacional, un lugar que infunde valores - laicismo, libertad de expresión, igualdad entre las personas- junto con la lectura, la escritura y las matemáticas. La consigna es el universalismo, refiriéndose a una noción abstracta de ciudadanía a la que todas las personas deben adherirse.

La situación en los Estados Unidos, al garantizar la libertad de religión, es diferente a la francesa ya que allí se pretendía proteger la religión de la participación del Estado (Labaree, 2012). Por ello es usual escuchar a los presidentes estadounidenses citar la Biblia o pedir a Dios que proteja al país y a sus fuerzas armadas. Los legisladores estadounidenses pueden vestir atuendos religiosos en el Capitolio ya que prohibir una prenda de vestir asociada a una religión sería considerada una violación de la Primera Enmienda. Francia en cambio, al garantizar la libertad de religión, pretendía proteger al Estado de la injerencia religiosa. Por ello, llevar las creencias privadas a la esfera pública sería visto como una violación de la laicidad. Es por ello que los miembros del gobierno tienen prohibido llevar cualquier atuendo religioso en los edificios del Estado (Hervieu-Léger, 2010).

Cada país está marcado por su pasado: los Estados Unidos tuvieron una guerra civil por la esclavitud; las guerras civiles de Francia fueron por la religión. Los estadounidenses a menudo se auto-identifican en función de criterios étnicos y religiosos. Se supone que es posible participar de identidades hibridadas sin deslealtad a un proyecto nacional más amplio (Hervieu-Léger, 2010). Francia exige más en cuanto a la conformidad pública; la noción de comunitarismo, o de definirse por su grupo de identidad étnico o religioso particular, se considera corrosiva para lo público. En los Estados Unidos, el concepto de *E pluribus unum* (De muchos, uno) es un ideal fundacional, ya que se concibe -al menos declarativamente- que la unidad puede dar cabida a la diferencia, en el contexto federal de su forma de Estado. En el país europeo, en cambio, la diferencia es percibida como algo equivalente a la fractura del lazo social.

Como puede verse en esta comparación del laicismo, a efectos de entrever su impacto en la escolarización pública, el contraste entre Francia y los Estados Unidos es notorio, aunque se afronta un desafío común: ambas naciones intentan establecer las reglas por las que los diversos grupos existen y funcionan dentro de un todo unificado (Hervieu-Léger, 2010). El laicismo constituye un tema problemático en un contexto de mayor diversidad cultural en las sociedades occidentales y se generan polémicas variadas en función del uso de símbolos o vestimentas en ámbitos públicos como la escuela común. Todas las cuales deberían ser interpretadas en función de los antecedentes históricos, geográficos y políticos específicos; asimismo, cabría revisar la idea sobre el universalismo proclamado por los Estados ¿siempre es universal? Podría sostenerse que las tensiones entre la diversidad y la unidad se pueden encontrar en el seno de cualquier sociedad democrática, y que no son nuevas, ya que muchas de ellas refieren a cuestiones religiosas. Los Estados autocráticos del pasado también las han enfrentado (los romanos o los otomanos). Sin embargo, son más difíciles de resolver en los Estados democráticos, donde el pueblo es el soberano. El acto de equilibrio se convierte en una prueba para democracia liberal, a su legitimidad y a su capacidad de funcionamiento. En esta tarea el rol de la escuela común resulta sustantivo en la medida en que la distribución del saber oficial y común constituye una de sus funciones.

---

<sup>7</sup> La Revolución Francesa, en 1789, acabó con el estatus aristocrático heredado al nacer. A partir de entonces en Francia se reconocieron dos categorías de personas: ciudadanos e inmigrantes, base de sus ideales universalistas. Sin embargo, se mantuvieron los restos del antiguo régimen ya que bajo un sistema de *concordato*, establecido por Napoleón, el Estado pagaba al clero y tenía voz en el nombramiento de los obispos católicos. Tras la derrota de Napoleón, Francia volvió a ser una monarquía. Fue así que durante buena parte del siglo XIX, las escuelas católicas constituyeron la única forma de escolarización para la primera infancia, especialmente en las zonas rurales (Gómez de Castro, 2002).

Pues bien, ante este panorama en el cual los términos del debate en relación con el laicismo y la enseñanza religiosa en la educación pública se vinculan con el derecho a la educación, entendido como derecho humano fundamental, cabe preguntarse por la situación local. Como ya se mencionó, en Argentina la forma federal de su Estado determina la organización institucional del sistema escolar. De este modo, a partir de una distribución de competencias, el Estado federal aprueba la legislación de organización y de base de la educación y, en función de un federalismo de concertación, se aprueban lineamientos curriculares federales, todo lo cual debe ser respetado por los Estados provinciales (tanto en sus respectivas normativas educativas como también en los diseños curriculares), que son lo que administran sus respectivos sistemas escolares.

En la actualidad la Ley de Educación Nacional, sancionada en 2006, regula el ejercicio del derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Nacional, que reconoce el derecho de enseñar y aprender a todos los habitantes del país, así como en consonancia con los tratados internacionales incorporados a ella (artículo 1º de la ley 26206). Estos derechos tienen implicancias y naturalezas diferenciales que pueden vincularse con las nociones de subsidiaridad o principalidad del rol del Estado en educación.<sup>8</sup> Un aspecto llamativo en la Ley de Educación Nacional es la omisión de la cuestión del laicismo en la educación pública, así como también resulta cuestionable que mantenga la diferencia por el tipo de gestión entre los establecimientos estatales y privados (ello había sido establecido en la anterior de educación, Nº 24195, de 1993). Asimismo, la ley reconoce el derecho de padres, madres, tutores para elegir la institución educativa “cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas” (artículo 128 inciso c de la ley 26206). Además, se establece que las confesiones religiosas son responsables de las acciones educativas, así como otro tipo de organizaciones sociales, cooperativas, sociedad, fundaciones, empresas (artículos 6º y 63). ¿Cómo se llegó a esta situación desde el punto de vista normativo? ¿Qué se dispuso en la reforma constitucional del año 1994 que permite comprender la legislación nacional vigente desde 2006? ¿Qué impacto tiene ello en el ámbito provincial cordobés? Estas son algunas de las cuestiones a atender en el siguiente apartado para comprender el caso aquí analizado.

### El encuadre normativo de la educación pública cordobesa

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo una serie de novedades que han tenido especial impacto en la educación básica y en su reconstrucción como derecho fundamental. Con estos cambios, es posible sostener que se adoptan principios del constitucionalismo social y del internacionalizado,<sup>9</sup> los cuales constituyen lineamientos necesarios para definir a la educación como derecho fundamental. En la competencia del gobierno federal en la sanción de las leyes de organización y de base de la educación aparecen precisadas en forma expresa en el texto constitucional las notas de gratuidad y la principalidad del Estado en el ejercicio del derecho a la educación. Esto decanta en la búsqueda de igualdad de oportunidades y la necesidad de adoptar medidas positivas que permitan el acceso y ejercicio efectivo del derecho a la educación (Scioscioli, 2015).

La Constitución de la provincia de Córdoba fue reformada en 1987 en el marco de “un equilibrio político entre sectores que defendían el laicismo y la principalidad del Estado en materia educativa y otros cercanos a posiciones de defensa

---

<sup>8</sup> Estos conceptos permiten analizar el rol del Estado en materia educativa a partir de cómo se reguló el derecho de los particulares a fundar escuelas diferentes a las creadas por el Estado (el *derecho a enseñar* reconocido en el artículo 14 de la Constitución Nacional), es decir, se trata de un concepto que posibilita analizar la mayor o menor presencia de la acción educativa del Estado (nacional/provincial). De tal forma, cuando se verifican altos niveles de regulación del ejercicio del derecho a enseñar de los particulares y un consecuente acotamiento de la capacidad de prestación del servicio educativo por éstos, sea tanto en lo referente a los procedimientos para recibir autorizaciones para prestar el servicio, como a la capacidad para otorgar títulos que acrediten por sí competencias, se evidencia una *tendencia a la principalidad* del Estado (nacional/provincial) en materia educativa. Por el contrario, si los niveles de regulación son de poca intensidad y los márgenes de autonomía para funcionar y titular son altos, y además se le permite al sector privado acceder a fondos públicos para costear sus servicios, se habla de una *tendencia a la subsidiaridad* del Estado (nacional/provincial).

<sup>9</sup> El constitucionalismo internacionalizado es una corriente que se originó con posterioridad a 1945. Por ella se considera que para la protección de los derechos no basta con su reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados (tal como se sostiene desde el constitucionalismo clásico y desde el constitucionalismo social) se requiere además de obligaciones estatales para respetar, garantizar, promover y facilitar. Ello así permitiría el ejercicio de los derechos por parte de los habitantes en el ámbito nacional e internacional. El constitucionalismo internacionalizado dio lugar, entre otras cuestiones, al establecimiento de un estatus privilegiado a las normas sobre derechos humanos, las que impactan sobre la jerarquía de las demás y generan a la vez una ampliación del reconocimiento de los derechos sociales a nuevos sujetos titulares.

de un rol subsidiario y de la inclusión de la enseñanza religiosa en la escuela pública” (Abratte, s/f, p. 1).<sup>10</sup> Las referencias a la educación se encuentran enunciadas desde el preámbulo y refieren al deber de “afianzar los derechos de la Provincia en el concierto federal argentino; asegurar la autonomía municipal y el acceso de todas las personas a la justicia, la educación y la cultura”. Luego, se retoman en el capítulo segundo “Cultura y educación”, donde se reconoce como una de las funciones del Estado el hecho de garantizar el derecho a la educación y el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna. “La cultura y la educación constituyen funciones sociales, cimentan la identidad y unidad nacional, y contribuyen a la integración latinoamericana con espíritu abierto a los demás pueblos” (artículo 60). Específicamente, los fines de la educación se encuentran en el artículo 61 “La finalidad de la educación es la formación integral, armoniosa y permanente de la persona, con la participación reflexiva y crítica del educando, que le permita elaborar su escala de valores, tendiente a cumplir con su realización personal, su destino trascendente”. Por otra parte, el artículo 62 inciso 2 expresa: “Garantizar el derecho de aprender y de enseñar; reconocer a la familia como agente natural y primario de educación, y la función educativa de la comunidad”. En cuanto al carácter de la educación se declara en el inciso 5: “gratuito, asistencial y exento de dogmatismos de la educación pública estatal. Los padres tienen derecho a que sus hijos reciban en la escuela estatal, educación religiosa o moral, según sus convicciones”. Este enunciado funcionó como un valioso argumento jurídico a los defensores de la enseñanza de la religión en los sucesivos debates durante el siglo XX, y de hecho se remonta a la Convención Constituyente que sesionó entre enero y octubre de 1923 (Lamelas, 2013).

En la Argentina algunas provincias poseen textos constitucionales que contienen imprecisiones en relación con la educación religiosa; entre ellas se encuentra la Constitución cordobesa por cierta ambigüedad en esta materia (Scioscioli, 2020). En ella se explicita específicamente el derecho de los padres a que sus hijos reciban en la escuela estatal, “educación religiosa o moral según sus convicciones”. Aparece así una impronta religiosa aun cuando se establezca en el mismo inciso una educación pública exenta de dogmatismos. Aquí se observa una marcada distancia respecto con el planteo sostenido en la reforma constitucional de 1994 que -como se dijo previamente- permite conceptualizar a la educación como un derecho humano fundamental.

Según la Constitución cordobesa, otra de las funciones del Estado provincial, en cuanto a la definición de las políticas educativas, es el dictado de una ley Orgánica de Educación “de conformidad con los principios dispuestos en esta Constitución” (artículo 104 inciso 13). En los años posteriores a la reforma constitucional provincial se sancionó nueva legislación educativa. Abratte (2015) considera que la premura de la provincia de Córdoba para aprobar la Ley General de Educación N° 8113 -en el año 1991- solo puede ser comprensible en el marco del proceso de transferencia de escuelas secundarias y los institutos superiores dispuesto de la ley nacional 24049. Ambas leyes tuvieron tratamiento legislativo de forma simultánea -a fines de dicho año 1991- una en el ámbito nacional y la otra en el ámbito provincial. En aquel proceso parlamentario, el Estado cordobés se aseguraba un margen de autonomía para la regulación de su sistema escolar, dado que por entonces se había instalado en el debate político que se aprobaría una legislación nacional que regularía el conjunto del sistema educativo (lo cual aconteció en 1993).

La ley N° 8113 derogó las leyes provinciales de educación N° 1426 -de 1896- y N° 7730 -de 1988 (que refería a la educación inicial y establecía la obligatoriedad de la sala de 5 años)-. La primera era una norma que regulaba la educación primaria en la provincia, y que había tomado como modelo la Ley de Educación Común N° 1420 sancionada en 1884. Sin embargo, presentaba una marcada diferencia con ella dado que había incorporado a la educación religiosa dentro de los contenidos mínimos de la escuela pública.<sup>11</sup> Su importancia es mayor debido a que ha regulado la educación básica en el ámbito provincial durante más de un siglo. Con ello el catolicismo obtuvo un ámbito de incidencia superlativa en comparación con el laicismo que parecía prevalecer en la legislación nacional en materia educativa a fines del siglo XIX. Es así como la ley N° 8113 “reconoce a la familia como agente natural primario de la educación a quien otorga el derecho de escoger el tipo de educación más adecuado a sus propias convicciones” (artículo 2° inciso).

---

<sup>10</sup> La Constitución tuvo una enmienda en el año 2001. En esa reforma el cambio más sustantivo fue restablecimiento de la conformación unicameral del poder legislativo provincial. Como consecuencia, se redujo la cantidad legisladores a 70 miembros, 44 elegidos por el sistema o método D'Hondt y 26 elegidos por cada uno de los departamentos en base a la circunscripción uninominal. También se eliminaron las inmunidades funcionales de los legisladores, y solamente se mantuvo la inmunidad de opinión.

<sup>11</sup> La Ley N° 1426 se aprobó en 1896 en la provincia de Córdoba, doce años después de la sanción -por parte del Congreso Nacional- de la Ley N° 1420. Esta última, si bien no tenía como ámbito de aplicación a los Estados provincial, había concitado un arduo debate entre los sectores liberales y católicos.

Posteriormente, en 1923, como parte de una reforma de la carta magna provincial, la provincia de Córdoba le otorgó a la educación religiosa estatus constitucional. Este proceso dio lugar al inicio de un camino divergente de la legislación educativa local respecto de la nacional y, a su vez, generó uno de los signos distintivos del sistema educativo provincial: la posibilidad de enseñar religión en las escuelas públicas, elemento característico que la Iglesia Católica y los sectores políticos conservadores se han encargado de sostener desde entonces (Lamelas, 2013).

Por otro lado, se dispone que los padres tienen importantes derechos (artículo 7°):

- inciso b: a que sus hijos reciban, en el ámbito de la educación pública estatal, una enseñanza general exenta de dogmatismos que evite cualquier forma de discriminación que pudiera afectar las convicciones personales y familiares

- inciso c: a que sus hijos reciban, en el ámbito de la educación pública estatal, educación religiosa que les permita aprehender los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado

Se observa pues una alta congruencia de la normativa jurisdiccional con lo dispuesto por la Constitución provincial en cuanto al carácter de los contenidos religiosos en las escuelas públicas. Si bien no se considera un contenido obligatorio, es notoria la aparición reiterada del derecho de la familia a la educación religiosa en la escuela pública. Por otro lado, este tema abre una consideración adicional importante: el hecho de destacar en la normativa la primacía del derecho de padres y/o tutores para que su hijo/a o representado/a reciba educación religiosa en la escuela pública desconocería el interés superior del niño, niña o adolescente en la medida en que haría prevalecer el interés de las personas adultas sobre la derecho a la educación que poseen las personas en su primera infancia o adolescencia, sin dogmatismos que atenten contra la libertad de conciencia. Un antecedente directo en esta materia se dio en la provincia de Salta. El denominado caso Castillo y otros c/. Provincia de Salta – Ministerio de Educación s/ amparo, en el cual un grupo de padres y madres acudió a la Corte Suprema de Justicia de la Nación -luego de agotar las instancias provinciales- para solicitar la inconstitucionalidad de las prácticas religiosas en las escuelas primarias públicas de la jurisdicción - amparadas en la Ley de Educación Provincial N° 7546 y en el artículo 49 de su Constitución- que, al igual que la provincia de Córdoba previene el derecho a que sus hijos/as reciban educación religiosa de acuerdo con las convicciones de sus padres y/o tutores.<sup>12</sup>

Al analizar la situación contemporánea se observa que la normativa vigente en la provincia de Córdoba, la Ley de Educación N° 9870 de 2010, mantiene cierta correspondencia con la legislación histórica provincial en relación con este tema. En tal sentido sostiene que los padres, o quienes los sustituyeren legalmente tienen derecho "a que sus hijos reciban, en el ámbito de la educación pública de gestión estatal, una enseñanza general exenta de dogmatismos que pudiera afectar las convicciones personales y familiares" (artículo 11 inciso d) y "a que sus hijos reciban de manera opcional, en el ámbito de la educación pública de gestión estatal, educación religiosa que les permita aprehender los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado, como contenido extracurricular, sin financiamiento estatal, fuera del horario de clases y a cargo de los ministros autorizados de los diferentes cultos" (artículo 11 inciso e). De esta forma, aparece un atenuante dado que se incorpora el carácter opcional de la educación religiosa y algunas restricciones (fuera del horario de clase, sin financiamiento estatal). En este sentido, Abratte (s/f) considera que la *opcionalidad* de la educación religiosa asume una significación ambigua que podría ser interpretada como contenido extracurricular -optativo- o relacionarse al principio constitucional y legislativo que reconoce el derecho de las familias a la educación religiosa de sus hijos, sin establecer si su enseñanza debe enmarcarse en las prescripciones curriculares o fuera de ellas. Todo lo cual entraría en colisión con las bases constitucionales de la educación argentina en la medida en que allí se reconocen la libertad de conciencia para toda la población, ello incluye -consecuentemente- a docentes y estudiantes de instituciones educativas públicas.

La definición de la educación como un derecho humano fundamental supone el reconocimiento de tres elementos claves que se encuentran en relación, el sujeto titular del derecho, o sea, "la persona como sujeto activo del derecho: quien recibe educación, con especial énfasis en el/la niño/a y adolescente; el objeto, es decir las prestaciones debidas en la materia educativa; y el Estado como principal responsable del respeto y realización del derecho aludido" (Scioscioli, 2020, p. 215). Por lo cual, al enmarcar a la educación como derecho se deben reconocer las relaciones entre los actores y agentes involucrados, pero particularmente la relación de la persona menor de edad y el Estado. A la luz de este planteo, cabría preguntarse si el Estado provincial, en su ordenamiento constitucional y legislativo garantiza el derecho a la educación de acuerdo con lo aquí planteado. Ello es puesto en discusión a continuación.

## Discusiones y conclusiones a la luz del enfoque de derechos humanos

<sup>12</sup> En el año 2017 la Corte Suprema, en su mayoría, confirmó la constitucionalidad del artículo 49 de la Constitución de la provincia de Salta, aunque declaró inconstitucional una cláusula del artículo 27 de la Ley Provincial de Educación que expresaba la obligatoriedad de prácticas religiosas tal como se desarrollan: dentro del horario escolar, con aval de la autoridad religiosa, lo cual formaba parte del currículum oficial y por lo tanto incidía en la evaluación y acreditación de estudiantes.

El intenso debate entre el liberalismo clásico y el catolicismo en materia educativa que aconteció en el siglo XIX dio lugar a diferentes resultados en el contexto del federalismo argentino. Si bien en el plano de la normativa nacional las posturas del liberalismo prevalecieron, en el caso de algunas provincias -en cambio- lo hicieron las vinculadas con los sectores conservadores-católicos, y lograron imponerse e introducir la enseñanza religiosa en la educación primaria común. Esta situación se mantuvo en las décadas iniciales del siglo XX. Así, por un lado, se aprobó la ley N° 4874 (Ley Láinez, vigente hasta 1970) por la cual el Estado nacional pudo crear y sostener escuelas primarias dentro de los territorios de las provincias que lo solicitaran (estuvo vigente hasta el año 1970), con lo cual la Ley 1420 ganó una proyección nacional ya que regía a estas instituciones nacionales debido a que estaban bajo la órbita del Consejo Nacional de Educación. Por otro lado, la Iglesia Católica mantuvo y acrecentó sus posturas en debate político pedagógico frente al liberalismo clásico para debilitar el avance del laicismo en la educación escolar en algunas jurisdicciones provinciales. Ello se evidenció en el caso de Córdoba, en primer lugar, en los mecanismos utilizados por el catolicismo para impedir el avance de posturas laicas (Roitenburd, 2000). En segundo lugar, y consecuente de lo anterior, los sectores católicos apoyaron la formulación de la ley N° 1426 que, en su artículo 9° estableció que “el *minimum* de instrucción primaria obligatoria, tanto en las escuelas fiscales como en las particulares, incluye: religión, moral y urbanidad” (Lamelas, 2013, p. 5). Así, se inauguraba una tradición legislativa en el ámbito provincial que contenía a la educación religiosa como parte de la educación pública provincial. Ello no era congruente con lo que se regulaba en el plano constitucional federal ya que se reconocía la libertad de conciencia y de profesar libremente algún culto (derechos reconocidos en los artículos 19 y 14 de la Constitución argentina, respectivamente), algo que era reforzado por la legislación educativa de la época que aspiraba principalmente a la formación de la ciudadanía nacional a través de la enseñanza de contenidos seculares en la educación obligatoria.

La situación contemporánea es más problemática a la luz del enfoque de derechos humanos que prevalece en la Constitución Nacional a partir de su reforma de 1994. La incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, superior a las leyes que aprueba el Congreso de la Nación (artículo 75, inciso 22), le otorga primacía a una concepción que reconoce a la educación pública laica en el conjunto del país, más aún en los niveles de la enseñanza común y obligatoria; algo que debe ser compatible y respetuoso de la libertad religiosa de estudiantes y docentes. Vale destacar, en particular, el artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que es uno de los incorporados a la Constitución Nacional), en el cual se sostiene que la educación debe orientarse al desarrollo de la personalidad humana, del sentido de su dignidad, y favorecer -entre otras- la comprensión, la tolerancia y la amistad entre grupos étnicos y religiosos. Es más, en la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que es un órgano compuesto de 18 expertos que supervisa la aplicación del Pacto Internacional), que data del año 1999, se admite la enseñanza en las escuelas públicas de contenidos curriculares tales “como la historia general de las religiones y ética, siempre que se impartan de forma imparcial y objetiva, que se respete la libertad de conciencia y de expresión” (ítem 28). Todo lo cual da cuenta de la tutela constitucional de la objeción de conciencia de docentes y estudiantes en las instituciones educativas públicas. Ello supone que no se las puede someter a participar en actos escolares o en el desarrollo curricular o de dispositivos didácticos que no resulten aprobados por su conciencia religiosa o moral, o bien que lleven a generar conductas o sentimientos contrarios a sus concepciones personales. Esto no supone prohibir la existencia de instituciones confesionales, al contrario, el Estado debe garantizar su funcionamiento como ofertas particulares, con reconocimiento oficial, pero en el ámbito privado. De todos modos, en ellas aplica también el principio de no discriminación (artículo 75, inciso 19 de la Constitución nacional), por lo que no deberían prohibir el acceso, permanencia y egreso de la población escolar sobre la base del credo que profesen.

La pluralidad religiosa y de conciencia, propias en un Estado de derecho, permiten una amplia cantidad de posturas y manifestaciones de las personas en relación con la religión, con sus creencias y conductas derivadas: libertad para creer o para no hacerlo; para vestir determinadas prendas; para utilizar símbolos; para opinar y expresarse a favor o en contra de las posturas de las religiones. El Estado debe garantizar precisamente la libertad de conciencia y de culto a través de su *no intervención*: no debe prohibir, pero tampoco debe imponer una confesión. Es precisamente en este último punto donde se asienta la importancia de la educación laica en el sector público de los sistemas escolares. Por ello la neutralidad religiosa del Estado es esencial para la concepción de la educación pública acorde con el enfoque de derechos humanos, tal como se sostuvo previamente, es decir, una educación que favorezca el desarrollo de la personalidad humana. Así, la escuela pública debería dar lugar a contenidos curriculares, conformados por valores, hábitos y formas de pensar laicos, que apoyen la deliberación democrática y que resulten compatibles con una amplia variedad de creencias religiosas. Los contenidos y las normas laicas constituyen la base más justa y firme para reconciliar las diferencias a través de la educación común (Guttman, 2001). Por consiguiente, resulta cuestionable que se contemple ambiguamente -tanto en la Constitución provincial como en la legislación vigente- la posibilidad de

enseñanza religiosa en las escuelas públicas de la provincia de Córdoba ya que ese es el espacio de construcción de lo común, que debe favorecer el desarrollo de la personalidad de quienes estudian, por medio de la distribución de conocimiento que respete la libertad de conciencia tanto de docentes como del conjunto de la población escolar que asiste.

## Referencias bibliográficas

- Abratte, J. (2015). Leyes, políticas y educación en Córdoba: algunas reflexiones en torno a la trayectoria de la legislación educativa provincial en una perspectiva histórico-política. En Roitenburd, S. y Abratte, J. (comps.), *Historia, política y reforma educativa: aportes críticos, transformaciones culturales y prospectiva en el espacio educativo argentino* (pp. 233-258). Universidad Nacional de Córdoba - Facultad de Filosofía y Humanidades.
- Abratte, J. (s/f). *Algunos aportes para el análisis del anteproyecto de modificación de la Ley General de Educación de la provincia de Córdoba N° 8113/91* (s/d).
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Plaza & Janes.
- Bravo, H. F. (1991). *Lucha de palabras: enseñanza "estatal"*. CEAL.
- Durkheim, E. (1976). *Educación como socialización*. Ediciones Sígueme.
- Facultades de Teología y Filosofía de San Miguel (1952). Enciclica Divini Illius Magistri. En: *Colección completa de Encíclicas Pontificias, 1830-1950*. Editorial Guadalupe.
- Guttman, A. (2001). *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Paidós.
- Gómez R. de Castro, F. (2002). Génesis del sistema educativo francés: de la revolución al Imperio napoleónico. En Tiana Ferrer, A. et al (coords.), *Historia de la Educación - Edad Contemporánea* (pp. 45-69). Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Hervieu-Léger, D. (2010). Manifestaciones religiosas de la modernidad: los fenómenos del creer en las sociedades europeas. En Schriewer, J. y Kaelble, H. (comps.), *La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar* (pp. 137-160). Octaedro / ICE-UB.
- Labaree, D. (2012). La escuela como respuesta a los problemas sociales. Lecciones de la primera república americana. En Tröhler, D. y Barbu, R. (comps.), *Los sistemas educativos. Perspectiva histórica, cultural y sociológica* (págs. 79-90). Octaedro.
- Lamelas, G. (octubre, 2013). Laicidad en la educación. El proceso de regulación normativa de la enseñanza de la religión en la educación pública de Córdoba (1896-1923). Trabajo presentado en las *VIII Jornadas de Investigación en Educación*, Huerta Grande, Córdoba.
- Paviglianiti, N. (1997). *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. OPFyL/UBA.
- Roitenburd, S. (2000). *Nacionalismo Católico Córdoba (1862-1943). Educación en los dogmas para un proyecto global restrictivo*. Ferreyra Editor.
- Ruiz, G. (2020A). (dir. y comp.). *El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas públicas revisadas*. EUDEBA.
- Ruiz, G. R. (2020B). El derecho a la educación y su desarrollo conceptual desde una perspectiva histórica. *Cadernos De História Da Educação*, 19(2), 544–560. <https://doi.org/10.14393/che-v19n2-2020-16>
- Ruiz, G. (2016). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. EUDEBA.
- Sánchez Viamonte, C. (1907). *El pensamiento liberal argentino en el siglo XIX. Tres generaciones históricas*. Gare.
- Savater, F. (2007). *La vida eterna*. Ariel.

Scioscioli, S. (2020). El fallo Castillo: ¿una nueva línea jurisprudencial o un nuevo eslabón en la cadena del «case law» de la Corte Suprema Argentina en Derecho a la Educación? *Foro de Educación*, 18(2), 211-236. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.691>

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

Viñao Frago, A. (2014). *Religión en las aulas. Una materia controvertida*. Morata.

Fecha de recepción: 19-12-2022

Fecha de aceptación: 24-2-2023



# SECCIÓN GENERAL



# La planeación estratégica como herramienta para enfrentar la contingencia sanitaria del COVID-19. El caso de programas de posgrado en un Centro Universitario de la Universidad de Guadalajara

Strategic planning as a tool to face the COVID-19 health contingency. The case of graduate programs in a University Center of the University of Guadalajara.

QUINTERO MACIEL, Bertha Yolanda<sup>1</sup>  
MARUM ESPINOSA, Elía<sup>2</sup>  
QUEVEDO HUERTA, Nayeli<sup>3</sup>

Quintero Maciel, B. Y., Marum Espinosa, E., Quevedo Huerta, N. (2023). La planeación estratégica como herramienta para enfrentar la contingencia sanitaria del COVID-19. El caso de programas de posgrado en un Centro Universitario de la Universidad de Guadalajara. *RELAPAE*, (18), pp. 122-134.

## Resumen

El presente artículo expone la experiencia de una dependencia de la Universidad de Guadalajara, México en la aplicación de la planeación estratégica para resolver los desafíos académicos originados por la pandemia del COVID-19. Específicamente se focaliza en observar el uso y potencial de la planeación estratégica como herramienta para la gestión de la crisis sanitaria, en el nivel de posgrado. El artículo presenta como marco de referencia las acciones realizadas por algunas instituciones de educación superior mexicanas en los ámbitos de: investigación, proceso de enseñanza-aprendizaje, administración y vinculación y extensión; haciendo énfasis en particular, en las emprendidas por el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas como dependencia de la Universidad de Guadalajara, objeto de este estudio, en varios aspectos: científico, educativo, financiero, tecnológico, político y social. Asimismo, recupera las opiniones de informantes clave de este nivel educativo, respecto a la utilidad de la planeación estratégica y táctica para la gestión de la pandemia, así como los principales retos enfrentados durante la crisis sanitaria. Para ello, a manera de contexto, se hace un recuento del surgimiento del fenómeno sanitario en México y el mundo, así como de las reacciones por parte de instituciones educativas y gubernamentales; se realiza una revisión teórica del proceso de la planeación estratégica, teniendo como referencia a distintos autores; y una revisión documental de los procesos de planeación y caracterización del Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad de Guadalajara objeto de este estudio, así como de la dependencia estudiada, para concluir las modificaciones que se realizaron en el proceso de planeación estratégica.

**Palabras Clave:** COVID-19, Planeación estratégica, gestión universitaria, posgrado, innovación educativa.

## Abstract

This article presents the experience of a unit of the University of Guadalajara, Mexico, in the application of strategic planning to solve the academic challenges caused by the COVID-19 pandemic. Specifically, it focuses on the use and potential of strategic planning as a tool for health crisis management at the graduate level. The article presents as a frame of reference the actions carried out by some Mexican higher education institutions in the areas of: research, teaching-learning process, administration and linkage and extension, with particular emphasis on those undertaken by the Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas as a dependency of the University of Guadalajara, the

<sup>1</sup> Universidad de Guadalajara, México / yquintero@cucea.udg.mx

<sup>2</sup> Universidad de Guadalajara, México / eliamarume@yahoo.com.mx

<sup>3</sup> Universidad de Guadalajara, México / nayeli.quevedo@cucea.udg.mx

subject of this study, in several aspects: scientific, educational, financial, technological, political and social. It also recovers the opinions of key informants of this educational level, regarding the usefulness of strategic and tactical planning for the management of the pandemic, as well as the main challenges faced during the health crisis. For this, by way of context, an account of the emergence of the health phenomenon in Mexico and the world, as well as the reactions by educational and governmental institutions is made; a theoretical review of the strategic planning process is made, having as reference different authors; and a documentary review of the planning processes and characterization of the Institutional Development Plan of the University of Guadalajara object of this study, as well as of the unit studied, to conclude the modifications that were made in the process of strategic planning.

**Keywords:** COVID-19, Strategic planning, university management, postgraduate, educational innovation.

## Introducción

El presente trabajo aborda la relación entre la planeación estratégica universitaria y la gestión de la pandemia del COVID-19 en una institución de educación superior mexicana. Busca analizar el papel que jugó la planeación estratégica en la actuación del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (U de G) frente a la crisis sanitaria, específicamente en el área de posgrado.

La crisis sanitaria ha trastocado las estructuras económicas, políticas y sociales de la mayoría de los países; en particular ha estremecido a las instituciones, los sistemas y los procesos educativos de todos los niveles. Datos de IESALC-UNESCO indican que sólo en Latinoamérica, cerca de 25 millones de estudiantes y 12.000 instituciones de educación superior se vieron afectados por la pandemia (UNESCO-IESALC, 2021). Los gestores, directivos y profesores de las instituciones de educación superior debieron hacer uso de los recursos existentes e instrumentar acciones urgentes (al principio improvisadas y poco a poco más planeadas), así como estrategias innovadoras y planeadas para hacer frente a la pandemia y dar continuidad a los procesos educativos. La más radical y urgente fue pasar de la presencialidad como modalidad predominante, a la virtualización de los procesos educativos, tránsito que evidenció una falta de conectividad, insuficiencia de equipos de cómputo y/o de habilidades para el uso de la tecnología, tanto de profesores como de estudiantes; esto es, escaso conocimiento en dos de los actores centrales en el proceso educativo, por otro lado también, ausencia de conocimiento en torno a sus condiciones laborales, familiares y sociales.

La Universidad de Guadalajara reaccionó rápido ante la suspensión de la presencialidad coordinando esfuerzos con actores internos y externos e instrumentando programas estratégicos para la contención de la pandemia y continuidad de los procesos educativos, de ahí el interés por articular el análisis de la crisis del COVID con la planeación estratégica en las instituciones de educación superior, y en particular en los programas de posgrado en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)<sup>4</sup> de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

Para desarrollar este trabajo se recurrió a información generada a nivel global y nacional sobre la pandemia del COVID-19, su impacto en las instituciones de educación superior y las medidas implementadas tanto en México como en la Universidad de Guadalajara para contenerla. Para sustentar el tema, se realizó un abordaje teórico sobre el proceso de la planeación estratégica y una revisión documental sobre la normatividad universitaria que rige a los procesos de planeación de la Universidad. Complementariamente se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados en el área de posgrados para obtener datos empíricos en torno a la gestión de la pandemia en ese nivel educativo.

A manera de conclusión adelantamos que la planeación estratégica universitaria fue fundamental para diseñar medidas y acciones que permitieran la continuidad de los procesos académicos y de gestión en la Universidad de Guadalajara y en el CUCEA y le permitieron asumir su alta responsabilidad social, no sólo al continuar laborando en medio de la pandemia, sino al poder apoyar a las autoridades sanitarias estatales y nacionales en el combate a la misma.

## La pandemia del virus SARS-COV2 denominada COVID-19

El 11 de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) se pronuncia por considerar a la enfermedad causada virus SARS-COV2, denominada COVID 19 como una pandemia<sup>5</sup>. La aparición del virus fue reportada por primera vez en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019 (OMS, 2021). Según los reportes de la OMS, hacia el 4 de abril del 2020, el virus ya se había extendido por todo el mundo, contabilizando más de un millón de casos de contagio; en menos de un mes el número se había multiplicado por 10. A la contención de la pandemia se unen el G20 y la UNESCO entre otras organizaciones a nivel mundial, con el compromiso de apoyar a la OMS para superar la pandemia, fortalecer los sistemas de salud en el mundo, proteger a los trabajadores de la salud y entregar suministros médicos; así también aportar recursos para el Plan Estratégico de Preparación y Respuesta de la OMS, y el Fondo de Respuesta Solidaria de la OMS contra la COVID-19 (OMS, 2021).

---

<sup>4</sup> Con la reforma de 1994 la Universidad de Guadalajara dejó el modelo de escuelas y facultades e instituyó un modelo de Centros Universitarios temáticos y multitemáticos en una red estatal. El Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) es parte de ella.

<sup>5</sup> Se define a la pandemia como enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región. Su etimología proviene de la expresión griega pandêmon-nosêma, traducida como “enfermedad del pueblo entero” (Henao-Kaffure, 2010).

En México, el 30 de marzo, el Consejo de Salubridad General declara la pandemia como " emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor" (Gobierno de México, 2020), y el 31 de marzo establece las siguientes acciones extraordinarias para atenderla (Gobierno de México, 2020a):

- I. Suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales;
- II. Continuar en funcionamiento las actividades, consideradas esenciales
- III. En todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, se deberán observar medidas de protección sanitaria
- IV. Cumplir el resguardo domiciliario corresponsable del 30 de marzo al 30 de abril de 2020. Este período se fue prorrogando hasta marzo de 2022.

### **Impacto del COVID-19 en la educación superior**

La pandemia afectó a la educación superior a nivel global. La Encuesta Global de Liderazgo Universitario e Instituciones de Educación Superior (IAUP y Santander Universidades, 2020), para conocer las Respuestas de Liderazgo al COVID-19, diseñada y aplicada en 2020 a más de 700 líderes de educación superior, por parte de la Asociación Internacional de Rectores Universitarios (IAUP) y Santander Universidades<sup>6</sup>, da cuenta de que solo el 37% de los encuestados consideró que su institución estaba lista para enfrentar los cambios que exigía el COVID-19, el 54% algo lista y el 8% consideró no estar lista. Entre las acciones prioritarias a emprender para enfrentar la pandemia, los líderes visualizaron:

- 1) Capacitación del profesorado
- 2) Mantenimiento de los estándares académicos
- 3) Atención a las necesidades tecnológicas
- 4) Asistencia financiera de emergencia para los estudiantes
- 5) Mayor inversión en infraestructura y recaudación de fondos
- 6) Establecimiento de proyectos con empresas e industrias
- 7) Programas que apoyan la empleabilidad de los estudiantes y el espíritu empresarial.
- 8) Apoyo a la salud mental
- 9) Educación continua.

En México, como ejemplo de las acciones y cambios que emprendieron las Universidades Públicas en diferentes ámbitos, tomamos los resultados de tres universidades. Estas realizaron acciones en:

#### **a) Investigación:**

1. Creación de un espacio específico para la difusión de información correspondiente al COVID 19 a nivel institucional, estatal y nacional.
2. Creación de un modelo teórico-estadístico para estimar la fase de incremento en la entidad del número de casos de COVID-19.
3. Difusión o creación de convocatorias de investigaciones para valorar el impacto de la pandemia en la sociedad.

#### **b) Proceso de enseñanza y aprendizaje**

1. Incorporación a clases a través de medios digitales.

---

<sup>6</sup> En colaboración con la Asociación Hispana de Colegios y Universidades (HACU), el Consorcio para la Educación Superior Norteamericana (CONAHEC), la Federación de Instituciones Mexicanas Privadas de Educación Superior (FIMPES), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (ANUIES) y la Asociación de Universidades Indias (AIU).

2. Capacitación en el uso de plataformas digitales y estrategias docentes en línea.
3. Apoyo a estudiantes con computadoras y servicios de internet para sus actividades académicas en línea.
4. Establecimiento de nuevos criterios de evaluación para el proceso de enseñanza y aprendizaje.

c) Estrategias administrativas

1. Publicación y difusión amplia de modificaciones de calendario escolar
2. Cursos o programas para las actividades en línea para los administrativos y personal de apoyo.
3. Facilidades a trabajadores a madres y padres de familia que deben realizar cuidados de terceros en casa.
4. Facilidades a trabajadoras y trabajadores en condición de vulnerabilidad.

d) Vinculación y extensión (con las unidades hospitalarias, gobierno, el sector económico, otros niveles educativos y la sociedad en general).

1. Establecimiento de campañas para proveer despensas a la comunidad afectada por la contingencia.
2. Establecimiento de programas de apoyo psicológico.
3. Programas o proyectos para enfrentar la contingencia, en conjunto con el gobierno estatal.
4. Instalación de centros de diagnóstico COVID-19. Entre muchas otras (Gómez, *et al*, 2020).

Como puede observarse, estas acciones se realizaron tanto en lo académico como en la gestión, por lo que su impacto en la planeación estratégica tuvo que ser considerado.

### El proceso de planeación estratégica universitaria

La pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, trastocó de manera muy importante las estructuras y los procesos académicos y administrativos en las universidades e instituciones de educación superior en el mundo y México no fue la excepción. Esta crisis sanitaria dejó en evidencia que la realidad, con sus eventos imponderables, rebasa en muchas ocasiones los alcances de una planeación universitaria tradicional basada en la detección de problemas y en su diagnóstico para proponer soluciones. Si bien la planeación es una carta de navegación que orienta el desarrollo de la vida universitaria y una herramienta que permite el mejor aprovechamiento de los recursos (Acosta *et al*, 2016; Marquina y Morresi, 2018), su enfoque tradicional o normativo tiene premisas que consideran un entorno estable y de cambios pausados y predecibles, premisa que no se cumple en el entorno actual y menos en el contexto de una pandemia. Al comparar las características de la planeación normativa o tradicional con la planeación estratégica, Navarro (2004), señala que la primera, asume que el contexto es estable, sin variaciones relevantes en plazos determinados, y que a partir de esa realidad ordenada, puede vislumbrarse lo que pasará en el futuro. La planeación estratégica por su parte, responde a entornos altamente cambiantes, poco predecibles, por lo que se requiere tener una clara visión de futuro y una misión institucional fortalecida; siendo necesario en estas condiciones turbulentas y conflictivas, contar con una estructura de gestión y diseños flexibles capaces de adecuarse a las condiciones cambiantes para responder a las demandas y problemáticas sociales complejas, y a nuevos problemas no existentes antes, con cambios en el corto plazo esto es, en la planeación táctica.

Carlos Matus (Huertas, 1993) en su planteamiento del método PES (Planeación Estratégica Situacional) enfocado en la administración pública, coincide con la perspectiva de la planeación estratégica en los siguientes puntos:

- a) No hay recetas precisas para un mundo impreciso, nebuloso e incierto.

- b) La planificación estratégica establece una interacción entre la precisión de la *técnica*, y la complejidad, variabilidad e incertidumbre de la *política*.
- c) La planificación estratégica concibe un juego con varios actores, por tanto reconoce la complejidad y subjetividad de múltiples perspectivas de la realidad a considerar.
- d) La planeación estratégica es capaz de lidiar con la incertidumbre, intentando crear un futuro con base en escenarios posibles imaginados y descubiertos, para prever y anticipar respuestas.
- e) La planeación estratégica considera planes emergentes para enfrentar las sorpresas.

Morrisey *et al*(1996) y Marum, *et al*(2001) plantean que la planeación estrategia comprende tres fases: el *pensamiento estratégico*, la *planeación a largo plazo* y la *planeación táctica*. El pensamiento estratégico se caracteriza por ser *intuitivo* a partir de lo cual se construyen la misión, la visión y las estrategias institucionales; con ello se crean las *perspectivas* futuras, estas son las bases para la planeación a largo plazo. La planeación a largo plazo combina pensamiento *intuitivo* y *analítico* y establece las *posiciones* futuras que desea alcanzar la institución; en esta fase se operativizan la misión, la visión y las estrategias institucionales. La planeación táctica es más analítica que intuitiva; esta fase atiende a las circunstancias y eventos *actuales* y produce resultados a corto plazo encaminados a alcanzar las posiciones futuras de la institución, establecidas en la planeación a largo plazo. La actuación de la Universidad ante la pandemia, se dio precisamente a partir de la planeación táctica, definiendo nuevas áreas clave y nuevos objetivos tácticos.

Si bien la realidad no es estable sino dinámica, la planeación es una herramienta para crear un futuro deseable sobre la base de decisiones eficientes y eficaces del presente. Fue precisamente este tipo de planeación estratégica, en particular la planeación táctica la que activaron las instituciones de educación superior para afrontar las condiciones críticas de la pandemia; emprendieron acciones para ajustar estructuras y procesos a fin de establecer nuevos entornos laborales, modalidades educativas y ambientes de aprendizaje. La pandemia puso en jaque a las instituciones de educación superior. Ante ello, hubo que gestionar la contingencia sanitaria con acciones estratégicas, creativas e innovadoras, con entusiasmo e imaginación; conjuntando esfuerzos y recursos y estableciendo acuerdos entre actores internos (directivos, gestores especializados, profesores y estudiantes) y externos (gobierno, empresas y sociedad civil) para desarrollar planes de contingencia ante la crisis.

Marquina y Morresi (2018) consideran que la planeación estratégica debe ser protagonizada por los actores universitarios y no universitarios que participan directa o indirectamente en el funcionamiento de la universidad, para así considerar las diversas perspectivas ideológicas, culturales y políticas dentro y fuera de la Universidad. Establecen una relación entre la técnica y la política, caracterizando a la primera como tecnocrática y a la segunda como conflictiva, no obstante plantean una convivencia necesaria entre la planeación estratégica y la política, en razón de la naturaleza política de las universidades; por tanto, la planeación no debe estar por completo a merced de la política, ni la política puede quedar excluida de la planeación. Como parte de la fase de planeación táctica, se desplegaron las fuerzas políticas internas y externas que describen Marquina y Morresi (2018) en favor de la universidad y de la sociedad en su conjunto frente a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19; con la pandemia, las universidades desplegaron todo su potencial para posibilitar una gobernanza institucional que integrara y estableciera acuerdos de colaboración con entidades externas: gobiernos, empresarios y sociedad civil para enfrentar la crisis sanitaria.

### **La planeación en la Universidad de Guadalajara, México.**

La Universidad de Guadalajara (UdeG), al igual que todos los organismos públicos autónomos en México, está obligada por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a llevar a cabo una planeación con carácter democrático y participativo para el uso de sus recursos públicos. Las instancias de la UdeG encargadas de dirigir y coordinar los procesos de planeación institucional son: el Consejo General Universitario, la Vicerrectoría Ejecutiva, y el Consejo de Rectores (UdeG, 1994). Asimismo, existe una Coordinación General de Planeación y Evaluación, encargada específicamente de coordinar, asesorar y apoyar las políticas institucionales referidas a la planeación, el desarrollo institucional, la información y la evaluación (UdeG, 2021b).

Uno de los procesos sexenales importantes de la UdeG es la actualización del Plan de Desarrollo Institucional (PDI). El PDI 2019-2025, Visión 2030, Tradición y Cambio (UdeG, 2019), concibe una planeación estratégica en tanto que cuenta con las siguientes características:

- 1) Considera un entorno complejo, dinámico y cambiante.
- 2) Contempla una estructura flexible para adaptarse a demandas del entorno.
- 3) Existe interacción entre la técnica (especialistas en planeación estratégica) y la política (gobierno de la universidad y de la localidad).
- 4) Concibe una planeación participativa que incorpora la perspectiva de distintos actores internos y externos.
- 5) Incluye una prospectiva sustentada en objetivos y metas concretos.

Es participativa, como lo señala el artículo 26 Constitucional y la Ley General de Planeación para el país y para el estado de Jalisco, porque se construyó con la colaboración de la comunidad universitaria: estudiantes, profesores, personal directivo y administrativo, así como de la sociedad en general. Se realizaron foros y se utilizó una plataforma tecnológica para recibir las aportaciones. Lo anterior da cuenta de una gobernanza universitaria en donde se hace partícipes a distintos actores de la comunidad universitaria y de la sociedad en su conjunto.

El diseño de la estructura del nuevo PDI logra mayor sinergia entre sus componentes, y rompe con la organización tradicional de sus apartados en funciones sustantivas aisladas: docencia, investigación, extensión, difusión y gestión. Esta propuesta innova en el sentido de hacerlas más abarcativas e integradoras, incorporando elementos cualitativos que son expresión de los nuevos paradigmas educativos y exigencias de la sociedad actual. Por ejemplo, además de los elementos del pensamiento estratégico, la Misión, Visión y Valores, concibe un conjunto de Condiciones, Cualidades y Virtudes que deben conducir la vida cotidiana de la Universidad, estos son: Autonomía, Calidad, Creatividad, Concertación, Excelencia y Pertinencia. Así mismo, establece los Principios de Gestión Institucional que deberán prevalecer: Gobernanza; Austeridad; Transparencia y rendición de cuentas

**Las políticas transversales que establece para orientar la vida institucional son: Inclusión; Gestión de la innovación; Gestión de la incertidumbre**

Como puede observarse, el PDI de la Universidad de Guadalajara ha sido visionario al incluir políticas transversales que le facilitaron reaccionar y funcionar ante la incertidumbre de la pandemia y avanzar en las innovaciones e inclusión que ya había iniciado antes de esta crisis sanitaria.

En el PDI se sustituye el término de *funciones sustantivas* por *propósitos sustantivos*, y elimina la gestión como una de las funciones sustantivas, para subsumirse en los procesos sustantivos de: Docencia e Innovación Académica, Investigación y Transferencia Tecnológica del Conocimiento, Extensión y Responsabilidad Social; y Difusión de la Cultura:

Los propósitos sustantivos reflejan la transición del modelo tradicional de funciones sustantivas a un esquema innovador que no solo identifica, recupera y relaciona todo lo que refiere a la docencia, la investigación y la extensión, sino que incorpora además los nuevos retos que debe enfrentar la Universidad, especialmente en los campos de la innovación, la transferencia del conocimiento, el emprendedurismo y el desarrollo de una nueva cultura universitaria (UdeG, 2021a.).

Con esta nueva lógica de pensamiento, proyecta a una Universidad más abierta e integral y con una perspectiva de gobernanza universitaria que incorpora a las transformaciones y demandas de la sociedad actual. Desde esta perspectiva veríamos aquí reflejadas las reglas formales de la institución, pero también las percepciones y motivaciones de los distintos actores universitarios, por lo que adquiere un sentido más cualitativo fundado en principios y valores de la Universidad y su misión social.



Para cumplir con las reglas de operación de los fondos federales extraordinarios en los que participa la Universidad, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adoptó para su elaboración, seguimiento y evaluación, un modelo de gestión por resultados con las herramientas metodológicas: el Presupuesto basado en Resultados (PbR), la Matriz de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores de Resultados a la gestión institucional (MIR), con ello pretende alinearse a la normatividad del gobierno federal al mismo tiempo que modernizar y hacer más eficiente y eficaz la gestión de sus recursos financieros.

La planeación de la Universidad no podría ser de otra forma sino estratégica, en tanto que la universidad debe ser una institución transformadora que perciba, analice y responda a las necesidades de una sociedad cambiante y dinámica como la de nuestros días. No obstante, los procesos de evaluación que preceden a la planeación, aún adolecen de debilidades que padecen otras universidades en el mundo, como responder mayoritariamente a demandas de organismos externos sujetos a la obtención de recursos presupuestales, más que a una dinámica interna de mejora continua (García de Fanelli, 2005); y/o sumirse en la rutina e inercia institucional que inhiben la reflexión y debate en torno a los procesos internos de mejora continua, la evaluación y la planeación con impactos en la calidad educativa (Marquina y Morresi, 2018).

### Respuestas de la Universidad de Guadalajara frente al COVID-19.

Desde el 16 de marzo del 2020, una vez declarada la pandemia del COVID-19, la Universidad de Guadalajara (UdeG) se anticipó a las disposiciones del gobierno federal y determinó la suspensión de las clases presenciales para continuarlas en la modalidad virtual. Asimismo, su Consejo General Universitario estableció lineamientos para el trabajo en casa (*home office*) por parte del personal administrativo (UdeG, 2020 y 2020a). Estas disposiciones fueron acatadas y confirmadas por el Consejo de Rectores de la Red Universitaria de la UdeG, por Consejo del Centro Universitario CUCEA y por su Junta Divisional como órgano interno de planeación.

A partir de entonces se emprendieron una serie de medidas y se diseñó un conjunto de estrategias para enfrentar la contingencia sanitaria desde varios frentes: científica, educativa, financiera, tecnológica, política y social. En la parte *científica* participó en la Mesa de Situación en Salud conformada por científicos de la Universidad y de otras instituciones del gobierno del estado de Jalisco, para dar seguimiento al fenómeno y definir estrategias de contención del contagio, tanto en los ámbitos educativo, como social. En la parte *educativa* hubo que ser creativos e innovadores para hacer uso de los recursos tecnológicos disponibles y poner a disposición de los estudiantes y profesores plataformas tecnológicas educativas que permitieran la continuidad de las clases en modalidad virtual; impartir cursos de capacitación a los profesores en el uso de dichas herramientas; proporcionar a los estudiantes en desventaja apoyos para el acceso a Internet o préstamo de equipo de cómputo. En la parte *financiera* se dispuso de recursos para la adquisición de mayor capacidad de Internet, cámaras y micrófonos para la impartición de clases híbridas combinando la presencialidad y la virtualidad en el aula, softwares educativos, etc. En la parte *política*, se establecieron acuerdos de colaboración con las autoridades locales y estatales en los programas de contención de la pandemia, como la habilitación de infraestructura física, equipo técnico y humano para las campañas de vacunación. En la parte *social*, la elaboración de videos como parte de programas de difusión y promoción sobre medidas de prevención del contagio; así mismo la distribución de despensas a estudiantes, profesores y sus familias en condición vulnerable por la enfermedad o por el desempleo derivado de la contracción de la economía.

Las acciones y estrategias emprendidas por la UdeG frente al COVID-19, no surgieron directamente del PDI, evidentemente porque la contingencia no estaba prevista en el plan; no obstante, la reacción de la Universidad, producto de la urgencia epidemiológica, fue respaldada por un PDI estratégico que, considerando la innovación y la incertidumbre, permitió incluir nuevas acciones de respuesta como parte de la planeación táctica y operativa. De esta manera, las decisiones fueron tomadas con base en el conocimiento existente en la Universidad considerado en el PDI, y en la utilización de una forma distinta de los recursos técnicos, materiales y humanos de que se disponía. Se aprecia que fue posible dar una respuesta oportuna y eficiente por la infraestructura institucional existente, por los programas táctico emergentes que se diseñaron y por el trabajo previo incluido en el marco de su PDI.

## La gestión de la pandemia en el posgrado en la UdeG

En la Red Universitaria en Jalisco<sup>7</sup> (Universidad de Guadalajara) existen 246 programas de posgrado: 74 de maestría; 122 de especialidad y 50 de doctorados, con una matrícula de 4,730 estudiantes registrados en programas con reconocimiento de calidad (UdeG, 2021). En el caso del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), existen: 6 doctorados y 17 maestrías, con una matrícula total de 948 estudiantes en ese nivel educativo (UdeG, 2021a).

La Coordinación de Posgrados del CUCEA es la instancia que coordina el desarrollo y funcionamiento de los programas de posgrados, depende jerárquicamente de la Secretaría Académica del CU. Existe una coordinación de este tipo en cada uno de los centros universitarios de la Red. Los posgrados presenciales en su totalidad también migraron a la virtualidad ante la pandemia. El aislamiento social impuso la generalización de nuevas formas de comunicación y relación entre estudiantes, entre estos y sus docentes y directores del trabajo de investigación para arribar a la tesis de grado, y entre estudiantes y docentes con los procesos de carácter administrativo que se sustentaban en interacciones presenciales y para las cuales no se tenía una respuesta virtual total.

## Metodología

Para profundizar con mayores datos en el análisis de la planeación estratégica como herramienta para enfrentar los impactos del COVID en los posgrados del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, se entrevistó a coordinadoras y coordinadores de programas, así como a directivas y directivos del área de Posgrado, como informantes clave, a fin de conocer sus percepciones y valoraciones en torno a la gestión de la pandemia en los programas educativos. En las entrevistas semiestructuradas se les cuestionó sobre:

- a) Conocimiento del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) de la UdeG y del CUCEA;
- b) Utilidad del PDI como herramienta de apoyo para enfrentar la crisis sanitaria;
- c) Cambios realizados en torno a lo planeado originalmente;
- d) Desafíos enfrentados;
- e) Acciones estratégicas pendientes de realizar;
- f) Apoyos extraordinarios requeridos.

La investigación fue de naturaleza cualitativa, empleando como técnica la entrevista semi estructurada a informantes claves de la Gestión del Posgrado en el CUCEA de la Universidad de Guadalajara, ya que son participantes en el proceso de planeación y la toma de decisiones ante la pandemia del COVID-19.

## Población y muestra

De los 23 programas de posgrado existentes en el CUCEA (6 doctorados y 17 maestrías), con una matrícula total de 948 estudiantes en ese nivel educativo (UdeG, 2021a) se eligieron 3 doctorados y 7 maestrías, correspondientes a distintos campos disciplinares, por ser posgrados que tienen mayores innovaciones curriculares y en su gestión, para conocer los cambios en el proceso de la planeación estratégica y sus repercusiones en la planeación táctica

---

<sup>7</sup> La Red Universitaria en Jalisco está integrada por 16 centros universitarios (CU): seis temáticos por campos disciplinares, ubicados en la zona metropolitana de Guadalajara; y diez regionales interdisciplinarios extendidos en el interior del estado de Jalisco. Además, un Sistema de Educación Media Superior (SEMS), con 174 planteles; un Sistema de Universidad Virtual (SUV), en el que se imparten licenciaturas y posgrados a través de las tecnologías de la información y la comunicación; y una Administración General que agrupa a los órganos de gestión que dan soporte a las actividades académicas de la Red. La matrícula que atiende la Red Universitaria es de 310,845 estudiantes: 138,372 del nivel superior, 172,473 en el nivel medio superior (UdeG, 2021).

El período en el cual se realizaron las entrevistas fue de enero a mayo de 2022. Cabe señalar que con la ayuda software Atlas-T fue posible sistematizar la información proporcionada en las entrevistas, sistematizadas conforme a los aspectos planteados en la entrevista semi estructurada y de acuerdo con una escala tipo Likert considerando 4 como la mas alta, y 1 como la mas baja.

**Cuadro 1. Resultados de las entrevistas**

<b>Categorías</b>	<b>(4)</b>	<b>(3)</b>	<b>(2)</b>	<b>(1)</b>
Conocimiento del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) de la UdeG y del CUCEA	70%	30%	0%	0%
b) Utilidad del PDI como herramienta de apoyo para enfrentar la crisis sanitaria	70%	20%	10%	0%
c) Cambios realizados conforme a lo planeado originalmente	40%	20%	20%	20%
d) Capacidad para enfrentar los desafíos enfrentados	65%	30%	5%	0%
e) Acciones estratégicas pendientes de realizar	10%	20%	25%	45%
f) Apoyos extraordinarios requeridos.	30	20	40	10

Fuente: elaborada con base en las entrevistas semi estructuradas

Las personas entrevistadas afirmaron conocer muy bien o bien el PDI, tanto del CUCEA como de la U de G, ninguna de ellas respondió conocerlo poco o no conocerlo. Respecto de su utilidad durante la pandemia, el 10% consideró que las autoridades tomaron decisiones conforme iban ocurriendo los hechos, sin basarse en los planes existentes; mientras el 90%, observó que el Plan fue la plataforma que permitió tomar decisiones acertadas frente al COVID-19 (70% estuvo muy de acuerdo y 20% de acuerdo). El 95% de quienes fueron entrevistados consideraron que la planeación estratégica y táctica deba las bases para tener capacidad de enfrentar los desafíos que presentaba la contingencia sanitaria y el confinamiento de estudiantes, docentes y la mayor parte del personal administrativo.

Solo un 10% de las respuestas en las entrevistas consideró que quedan muchas acciones estratégicas por realizar, en tanto que el 70% consideró que quedan pocas o muy pocas ya que las modificaciones y actualizaciones realizadas en la planeación estratégica las habían considerado ya.

Las entrevistas revelaron que el PDI le dio un peso especial a la investigación y transferencia del conocimiento al crear una nueva Coordinación General de Investigación, Posgrado y Vinculación (antes era una Coordinación que pertenecía a la Coordinación General Académica), que ha fomentado el desarrollo de proyectos de investigación en todos los campos disciplinares, ello permitió aportar conocimiento y ser observadores y estrategias de la situación por la que pasamos con la pandemia. De igual manera, en la totalidad de las entrevistas se manifestó el reconocimiento de la capacidad de adaptación del CUCEA al poner su infraestructura y equipamiento, así como parte de su personal administrativos y voluntariado como apoyo a las autoridades gubernamentales de salud, convirtiéndose en un centro de aplicación de pruebas para la detección del COVID-19 y en un centro de vacunación abierto al público, situaciones que por obvias razones no estaban contempladas en el plan estratégico, pero que se incorporaron al plan táctico y a los Programas Operativos Anuales.

Aún cuando hubo que realizar cambios institucionales ante la nueva situación, “se trató de dar seguimiento a lo planeado por la institución”, de acuerdo con el 95% de las respuestas. En todas las entrevistas se consideró que los mayores cambios observados fueron la implementación de la modalidad virtual para impartir los cursos curriculares, y el confinamiento de los profesores, estudiantes y personal administrativo en un *home office* intermitente. Asimismo, coincidieron en que uno de los mayores desafíos fue responder a la falta de habilidades digitales del profesorado, insuficiencia que la institución no había visualizado en su total dimensión antes de la pandemia, ni mucho menos procurado medidas para remediarla.

Dos problemáticas que se identificaron en las entrevistas fueron consideradas difíciles de enfrentar, fueron la deserción escolar y el rezago educativo, debido entre otras causas por enfermedad, por la situación económica que obligó a los estudiantes a trabajar por la pérdida de empleo de sus padres o por su muerte, y/o por la modalidad virtual a la que no estaban acostumbrados estudiantes y profesores. Entre las acciones estratégicas pendientes que mencionaron las directivas queda: redefinir el modelo educativo de la Universidad para estar a la altura de las nuevas circunstancias y demandas sociales; analizar y evaluar las buenas prácticas en la modalidad virtual; y medir los efectos de la pandemia en la salud mental de los estudiantes y profesores principalmente.

Finalmente, un 95% de las personas entrevistadas identificó acciones de corto plazo que desarrolló el CUCEA como parte del cambio en su proceso de planeación estratégica basado en el PDI y en las modificaciones a la planeación táctica y al programa operativo anual (POA) que de ella se deriva. Así, durante los 2 períodos anuales de la pandemia, la Junta Divisional del CUCEA, órgano técnico de planeación, y las autoridades de primer nivel del Centro acordaron realizar modificaciones a los POAs y al Plan Táctico, así como llevar a cabo acciones no previstas en estos dos instrumentos, pero que luego se integrarían en la actualización del PDI. Estas decisiones permitieron actuar en el marco del Plan de Desarrollo Institucional pero con las actualizaciones y adecuaciones que imponía la situación inesperada y catastrófica de la pandemia estas fueron: aprobar el Plan Emergente para el Desarrollo Académico del CUCEA, conocido como Plan CUCEA COVID-19; instalar la Mesa Interinstitucional de Reactivación Económica por COVID-19; desarrollar la Agenda Perspectivas para la Gestión del Cambio de CUCEA 2019-2022; poner a disposición de la población y en especial del empresariado la Plataforma de Economía Jalisco; crear un centro de apoyo para el fortalecimiento y ayuda a pequeñas y medianas empresas para contribuir a su recuperación económica, denominado Hospital PyME, integrar al programa de apoyo académico del Centro de Recursos Informativos (CERI) o biblioteca, el préstamo de computadoras portátiles, y ampliar el programa de becas contemplado en el presupuesto anual, para favorecer a estudiantes en situación económica especial por la pandemia. Estas acciones constituyeron grandes esfuerzos de creatividad, innovación y emprendimiento realizados por el Centro Universitario, que requirieron de la colaboración entre distintos actores internos y externos a la institución, así como la disposición y uso óptimo de los recursos humanos, técnicos y materiales, así como de la infraestructura existentes para atender oportunamente la emergencia sanitaria.

La planeación táctica concretada en estas acciones como parte del Plan de Desarrollo Institucional del CUCEA, tuvieron su sustento en la planeación estratégica contenida en el PDI de la Universidad, y mostraron la flexibilidad y capacidad de adaptación de los planes estratégicos a través de los cambios en la planeación táctica.

## Conclusiones

El evento de salud fue inédito en el mundo y las instituciones de educación superior no estaban preparadas para ello, sacudió sus estructuras y hubo que redefinir las formas de organización y los procesos de enseñanza-aprendizaje, desarrollar estrategias innovadoras que dieran respuestas a las urgencias presentadas, y establecer lazos comunicantes con distintos actores para unir esfuerzos y recursos frente a la pandemia.

Si bien los planes institucionales de desarrollo (PDI) son cartas de navegación que orientan el rumbo de las instituciones educativas con principios, estrategias, objetivos y metas bien definidas, deben incorporar elementos de innovación, incertidumbre e inclusión, contemplando áreas críticas y acciones tácticas y operativas que les permiten actuar ante eventos inesperados en caso de ocurrir, como sucedió con la crisis sanitaria del virus SARS-COV2 que produce la enfermedad del COVID-19. De esta manera, la visión estratégica prevalecerá en la toma de decisiones frente a los casos imprevistos. En el caso de la UdeG, la planeación estratégica dio el marco para transformar los programas operativos anuales aprobados previamente por los órganos colegiados (Consejo General Universitario y Consejo de Centro) por lo que se pudo actuar rápido y en forma estratégica para hacer frente a la pandemia: articulando recursos y actores, estableciendo acuerdos con agentes internos y externos, compartiendo visiones y haciendo uso del conocimiento científico y tecnológico al alcance. Fue de especial importancia poder gestionar la impartición de cursos en línea con la totalidad de estudiantes y profesorado, así como de adecuar los procesos administrativos que aún no estaban en línea. De igual forma, fue necesario replantar y redistribuir el presupuesto anual otorgado a las dependencias universitarias, y crear un fondo de contingencia para la atención de la comunidad universitaria y la sociedad en general ante la pandemia.

Todo lo anterior se concretó en un Plan Táctico denominado Plan Emergente para el Desarrollo Académico del CUCEA, esto es, un plan táctico, ante la contingencia COVID-19 conocido como Plan CUCEA COVID-19 y se organizó la Agenda Perspectivas para la Gestión del Cambio de CUCEA 2019-2022. Dado el ámbito científico del CUCEA y su fuerte

vinculación con el entorno productivo, se conformó la Mesa Interinstitucional de Reactivación Económica por COVID-19, se desarrolló la Plataforma de Economía Jalisco y un Hospital PyME (Pequeñas y medianas empresas) para contribuir a su recuperación económica, acciones que han sido incorporadas a la actualización del PDI del CUCEA, Por lo que el PDI fue un marco de referencia general efectivo para guiar la acción en casos imponderables, para modificar los programas operativos anuales, por lo que dio las bases institucionales para reaccionar de manera estratégica y efectiva desde la planeación táctica.

## Referencias bibliográficas

Acosta, A., (Coord.), Vries, W., Rodríguez, R. y Ángel, H. (2016). *Decidir entre tensiones. Dilemas de la planeación universitaria para el siglo XXI*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, organización e incentivos: Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Miño y Dávila Editores.

Gobierno de México. (2020). DOF - Diario Oficial de la Federación. 30/03/2020.

Gobierno de México. (2020a). DOF - Diario Oficial de la Federación. 31/03/2020.

Gobierno de México. (2020b). DOF - Diario Oficial de la Federación. 14/05/2020.

Gómez, M.; Godoy, M. C.; Quintero, B. Y. (2020). Benchmarking de acciones de tres universidades estatales mexicanas ante la pandemia COVID-19. Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Baja California y Universidad Autónoma de Tamaulipas. En Marum Espinosa, E.; Quevedo Huerta, L. N. y Quintero Maciel, B. Y. *Innovaciones disruptivas para transformar la gestión de la educación superior en la práctica*. Editorial Universitaria.

Huertas, F. (1993). *El método PES. Planificación Estratégica Situacional. Entrevista a Carlos Matus*. Cereb. Altadir.

IAUP, Santander Universidades. (2020). *Lidership Responses to COVID-19. A Global Survey of College and University Lidership*. HACU, CONAHEC, FIMPES, ANUIES, AIU. <https://www.iaup.org/wp-content/uploads/2020/11/IAUP-Survey-2020-ExecutiveSummary.pdf>

UNESCO-IESALC. (2021). *COVID-19: Su Impacto en la educación superior y en los ODS*. <https://www.iesalc.unesco.org/2021/06/01/covid-19-su-impacto-en-la-educacion-superior-y-en-los-ods/>

Marquina, M. y Morresi, S. (2018). *La Planificación institucional en la universidad: Conceptos, debates y experiencias en el marco de políticas públicas*. Documento de trabajo.

Marum Espinosa, E., López, G. y Robles, L. (Coords.). (2001). *Planeación táctica. Una guía para construir el futuro en el presente*. Universidad de Guadalajara.

Morrisey, G. L., Ibarra, P. y Rodríguez J. (1996). *Planeación táctica: produciendo resultados en corto plazo*. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana

Navarro, A. M. (2004). *El planeamiento educacional en las instituciones de educación superior*. Ediciones Al Margen.

Organización Mundial de la Salud. (29 de enero del 2021). *Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19*. <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

Universidad de Guadalajara. (16 de enero de 1994). **Ley Orgánica de la UdeG**. [http://www.hcg.udg.mx/pags/Sec\\_Transparencia/PDFs\\_Transparencia/Ley\\_Organica\\_UniversidadGuadalajara.pdf](http://www.hcg.udg.mx/pags/Sec_Transparencia/PDFs_Transparencia/Ley_Organica_UniversidadGuadalajara.pdf)

Universidad de Guadalajara. (2019). *Plan Institucional de Desarrollo 2019-2025, Visión 2030, Tradición y Cambio*. UdeG. <https://www.udg.mx/es/PDI>

Universidad de Guadalajara. (2020). Circular 4, con fecha 16 de marzo del 2020.

Universidad de Guadalajara. (2020a). Circular 9, con fecha 16 de abril del 2020.

Universidad de Guadalajara. (2021). Numeralia Institucional, con fecha 30 de noviembre del 2021.

Universidad de Guadalajara. (2021a). *Página Web de la UdeG*. <http://pdi.udg.mx/noticias/estructura-conceptual/propositos-sustantivos>

Universidad de Guadalajara. (2021b). *Estatuto General de la Universidad de Guadalajara*. [https://secgral.udg.mx/sites/default/files/Normatividad\\_general/eg-agosto-2021\\_0.pdf](https://secgral.udg.mx/sites/default/files/Normatividad_general/eg-agosto-2021_0.pdf)

**Fecha de recepción:** 21-4-2022

**Fecha de aceptación:** 23-2-2023



# Experiencia de planificación en gestión académica para el desarrollo de la práctica pedagógica investigativa en la formación profesional docente

Academic management planning experience for the development of investigative pedagogical practice in professional teacher training

SALAMANCA LEGUIZAMÓN, Carolina<sup>1</sup>

Salamanca Leguizamón, C. (2023). Experiencia de planificación en gestión académica para el desarrollo de la práctica pedagógica investigativa en la formación profesional docente. *RELAPAE*, (18), pp. 135-149.

## Resumen

Se presentan las reflexiones de una experiencia de planificación, generada ante la necesidad de contar con un mecanismo de gestión para orientar el proceso de la Práctica Pedagógica Investigativa (PPI), acorde con el contexto regional de un programa profesional colombiano para la formación docente, con el fin de orientar el desarrollo de las competencias investigativas en sus educandos, por medio del currículo de un programa nuevo de Licenciatura en Español e Inglés. Se diagnosticaron las características relacionadas con la PPI por medio de: el análisis de contenido del Documento Maestro y el Proyecto Educativo del Programa, de una entrevista semiestructurada con el director del programa y análisis de las competencias investigativas en 19 Syllabus vigentes. Posteriormente, se determinaron los elementos que propone el modelo de planeación estratégica para el diseño de un plan de gestión académica, a partir del colectivo docente, mediante: un taller investigativo, una entrevista semiestructurada y dos grupos de discusión. Finalmente, se realizó la validación por expertos del plan de gestión diseñado, el cual involucra las categorías: apropiación del modelo pedagógico, principios misionales, formación en competencias investigativas a través de todas las asignaturas del currículo y soporte organizacional de la PPI; esto por medio de tres proyectos estratégicos: Desarrollo estudiantil de la PPI, Formación profesional docente y Orientación hacia el contexto educativo, con sus respectivas estrategias. Se concluye que la participación activa de los docentes del programa es oportuna para la adopción de una planeación estrategia que oriente la gestión académica de la PPI, a través de la apropiación de los lineamientos institucionales para la formación de docentes con competencias investigativas que respondan a las necesidades del contexto.

**Palabras Clave:** competencias investigativas, formación docente, gestión académica, planeación estratégica, práctica pedagógica investigativa.

## Abstract

Below are the reflections of a planning experience generated by the need to have a management mechanism to guide the process of Investigative Pedagogical Practice (PPI), according to the regional context of a Colombian professional program for teacher training, this is created to guide the development of investigative skills in their students through the curriculum of a new Bachelor's program in Spanish and English. For this purpose, the characteristics related to the PPI were diagnosed through: the content analysis of the Master Document and the Educational Project of the Program, a semi-structured interview with the director of the program, and an analysis of the investigative competencies in 19 current Syllabus. Subsequently, the elements proposed by the strategic planning model for the design of an academic management plan from the teaching group were determined through a research workshop, a semi-structured interview,

<sup>1</sup> Universidad Libre, Colombia / carolinas.leguizamon@unilibre.edu.co

and two discussion groups. Finally, the validation by experts of the designed management plan was carried out, which involves the categories: appropriation of the pedagogical model, missionary principles, training in investigative skills through all the subjects of the curriculum, and organizational support of the PPI; this through three strategic projects: Student development of the PPI, Teacher professional training and Orientation towards the educational context, with their respective strategies. It is concluded that the active participation of the teachers of the program is opportune for the adoption of strategic planning that guides the academic management of the PPI, through the appropriation of the institutional guidelines for the training of teachers with investigative competencies that respond to the context needs.

**Keywords:** academic management, research skills, teacher training, investigative pedagogical practice, strategic planning.



## Introducción

Se presenta una reflexión frente a una experiencia de planificación desde la gestión académica para el desarrollo de la práctica pedagógica investigativa en la formación profesional docente de un programa de licenciatura que surge en el año 2019. Se encuentra ubicado en un municipio santandereano con una alta afluencia de estudiantes del sector rural, en cuya Facultad de Ciencias de la Educación se ofrecen programas académicos desde el año 1974. El programa se ubica en una de las seccionales de la sede principal, ubicada en la capital del país, fundada desde 1922. La institución se encuentra acreditada, es de carácter privado y se destaca por su pertinencia en las siete regiones en las que hace presencia.

En Colombia el Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política del Ministerio de Educación Nacional se planteó como política pública desde el año 2013, con el propósito de orientar la formación del educador con la más alta calidad científica y ética (art. 109 Ley 115 de febrero 8 de 1994). Para ello, se reconocen tres ejes de articulación transversales a la formación inicial: la pedagogía, la investigación y la evaluación, con el fin de fortalecer las habilidades docentes y así asegurar el saber pedagógico, didáctico, disciplinar, evaluativo e investigativo en su desempeño profesional (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

La formación profesional docente es fundamental para alcanzar una educación de calidad. Como parte de esta formación, se presenta a modo de elemento esencial la práctica pedagógica, la cual es definida por Díaz (2006) como la actividad que se desarrolla en espacios de aprendizaje, orientada por un currículo y que tiene como propósito la formación de los educandos. Al respecto, la Unesco (2012) propone una reflexión sobre las prácticas docentes como respuesta a la crítica frecuente, sobre el predominio de una formación teórica como así también la introducción de prácticas tempranas a lo largo de todo el programa académico de forma articulada con las escuelas y el desarrollo de la investigación, con el fin de desarrollar una práctica pedagógica que tenga impacto en los procesos de formación docente.

De acuerdo con lo expresado, en Colombia las Instituciones de Educación Superior (IES) en sus programas de pregrado para la formación docente, denominados licenciaturas, cuentan, entre otros, con dos componentes de interés para este artículo: un componente de práctica pedagógica dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional (2014) en tres momentos: “la práctica de observación o acercamiento al contexto; la práctica formativa en los ambientes de aprendizaje y la práctica profesional.” (p. 13); y un componente de investigación formativa, la cual se concibe como el desarrollo de competencias investigativas en el transcurso de los programas de pregrado. Para Restrepo (2004) se trata de formar en y para la investigación, desde actividades que incorporan su lógica y métodos, “pero que no implican necesariamente el desarrollo de proyectos de investigación completos ni el hallazgo de conocimiento nuevo y universal” (p. 3).

A partir de modificaciones en las normativas del Ministerio de Educación Nacional, la universidad en donde se realizó esta experiencia de planificación, se vio en la obligación de ofertar nuevos programas de licenciatura con el fin de cumplir los requisitos del Decreto 2450 de 2015 y en la resolución 02041 del 3 de febrero de 2016. Es así como, para las licenciaturas ofertadas desde el año 2019, esta IES asume la práctica pedagógica y la investigación como un todo, por cuanto “No hay enseñanza sin investigación ni investigación sin enseñanza. Esos quehaceres se encuentran cada uno en el cuerpo del otro. (...) Investigo para comprobar, comprobando intervengo, interviniendo educo y me educo” (Freire, 2004b p.10).

Para el nuevo programa de Licenciatura en Español e Inglés, se comprende la Práctica Pedagógica Investigativa (PPI), como el proceso de formación del futuro docente que pretende potenciar las competencias investigativas desde la formación integral por medio del acercamiento a las realidades educativas y el compromiso con su comunidad. El concebir la práctica y la investigación como un todo, le permite al docente en formación profundizar en los conceptos en cuanto a la enseñanza y el aprendizaje, establecer relaciones con otras disciplinas, saberes y ciencias orientados a la educación, formación y el aprendizaje. La PPI como elemento académico de la formación profesional involucra, además, el desarrollo de actividades y proyectos orientados a brindarle solución a las necesidades y problemas del contexto educativo de la región de influencia.

A partir de lo expuesto, se observó la necesidad de un plan de gestión que oriente el proceso de la PPI para este nuevo programa, construido desde el contexto regional de la licenciatura en cuestión, con énfasis en el desarrollo de competencias investigativas en los docentes en formación. Dicho plan se fundamenta teóricamente desde la práctica pedagógica investigativa y la planeación estratégica.

## **Referente Teórico**

**La Práctica Pedagógica Investigativa.** La PPI busca una formación integral de los estudiantes donde se desarrolle la relación dialéctica entre lo teórico y lo práctico, lo científico con lo técnico, los valores éticos y culturales con una formación para el trabajo; este proceso exige un docente en formación innovador, investigador, luchador, líder y comprometido con su comunidad con la cual va a compartir sus conocimientos de manera asertiva para que haya una construcción colectiva (Pérez, 2010).

A partir de los aportes de Freire se encuentra la confluencia de tres aspectos fundamentales para la PPI: 1) la relación entre la teoría y la práctica, como una virtud del educador en un contexto de cambio, 2) la ética-pedagogía que propone y se adapta a la formación de formadores y, 3) la respuesta a las necesidades de la sociedad cambiante, específicamente a las de la región de influencia del programa académico (Freire, 1987, 2002, 2004; Ghiso, 2002).

Un docente transformador promueve estudiantes transformadores y por tanto éticos y preocupados por el bienestar común y por tanto más humanizantes y con un pensamiento crítico favorecedor del progreso (Lucio et. al, 2018), esto se relaciona con la formación en competencias socio emocionales, las cuales “incluyen no solo el desarrollo de procesos cognitivos o mentales sino también áreas afectivas como la conciencia y gestión emocional, de relacionamiento con otros y de proyección hacia la sociedad” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, p. 5) y depende de la acción integrada de sus dimensiones: la dimensión cognitiva, la afectiva y la social, por cuanto la construcción social de la realidad, concretada por Durkheim y la teoría de la importancia de los significados sociales de Schutz determina que las personas “aprehenden la vida cotidiana como una realidad ordenada, (...) su adscripción a distintos grupos, constituyen fuentes de determinación que inciden con fuerza en la elaboración individual de la realidad social” (Ritzer, 1997 citado por Araya, 2002, p. 21).

**Las Competencias Investigativas para la Formación Docente.** Como consecuencia de los cambios globales contemporáneos, Colombia adopta el concepto de competencias a nivel educativo. La competencia se expresa por una ejecución expedita, realizándose de manera recurrente en diversas situaciones, indicando que el saber-actuar está estabilizado (Tagle, 2011). Así, se hace necesario en los docentes en formación la adquisición de “competencias para que los educadores construyan en sus prácticas pedagógicas cotidianas un ambiente investigativo, que se preocupen por la innovación educativa y por su propia autoformación como profesionales” (Buendía et. al, 2018, p.180).

Con el fin de delimitar las competencias que el docente en formación requiere, se articulan las competencias generales y las competencias específicas propuestas para los educadores desde el Proyecto Tuning-Europa-Tuning.-América Latina (2005), las competencias del profesional del siglo XXI, las competencias socio emocionales propuestas por el Banco Mundial y las competencias propias de la IES objeto de estudio, al resultado de esta articulación se le denomina competencias para la formación de formadores, estas son:

Las competencias para preguntar, se fundamentan en la investigación formativa como un problema pedagógico (Restrepo, 2003). En cuanto a las competencias observacionales se reconoce que las experiencias en el contexto son las que llevan las prácticas del propio saber, permitiendo tomar posiciones conscientes y críticas hacia el hacer en el mundo (Freire, 2004). Por lo tanto, es a través del espíritu investigativo se puede conocer y responder a las necesidades que se puedan presentar en el ambiente educativo (Gelves2007), de allí que se requiera de las competencias para leer el contexto (Araya, 2002)

Freire (1987), postula que el docente en ejercicio debe vivir la relación profunda entre “la práctica y la teoría, no como yuxtaposición, como superposición, sino como unidad contradictoria.” (p. 33). Así, la práctica pedagógica se trata de una actividad integradora, cuyos fundamentos principales son la ética, el respeto, la constante actualización del docente, la actitud amorosa para sus estudiantes, la autonomía de éstos y, de forma particular, el compromiso con la sociedad (Freire, 2004).

Por tanto, “es necesario considerar a la práctica educativa como una actividad dinámica, reflexiva” (Zabala, 2002 citado por García et al, 2008, p. 63), que se constituya como parte de espacios educativos donde se incursione en las diferentes formas en las que puede ser abordado algo (Maturana y Nisis, 1997), conjugado con el pensamiento epistémico para la formación de un profesional de pensamiento flexible pero reflexivo (Espinoza et. al, 2015).

Las competencias mencionadas requieren el filtro del pensamiento crítico, éste permite al futuro docente ser el responsable de fomentar e incentivar una curiosidad científica en el aula y el desarrollo de la autocrítica. Para ello la competencia creativa, de acuerdo con Gelves (2007) fomenta la toma de decisiones para transformar la realidad, al

permitir un mayor desarrollo de aprendizajes significativos. La reinención tiene que ver con “la posibilidad que tienen los sujetos de una práctica educativa dialógica y liberadora ya que facilita, por una parte, interpretar, significar, decir, expresar y por la otra de resolver, generar respuestas y poner, en la práctica, acciones alternativas” (Freire, 1989 citado por Ghiso, 2002, p. 3).

De igual forma, se deben fortalecer las competencias cognitivas y competencias analíticas, desde las emociones ya que estas son las que moldean el operar de la inteligencia, permitiendo al aprendiente establecer los consensos que lo sitúan en la cotidianidad por medio de las conductas y los comportamientos que desarrolla (Maturana, 1999). Los aspectos afectivos (emociones y sentimientos), se relacionan con el pensamiento, la comprensión y los procesos conscientes de meta-cognición y autorregulación que intervienen en el aprendizaje (Damasio, 2003; Shechtman y Leichtenritt, 2004 citado por García, 2009a).

Por su parte, las competencias interpersonales se formulan desde una convivencia basada en el amor que permite la aceptación de sí mismo y de los demás, expandiendo las posibilidades de un operar más inteligente (Maturana, 1992). En concordancia con lo expresado, la competencia de la autonomía es una meta educativa en la que se procura que el estudiante desde su proyecto de vida favorezca las necesidades del contexto, desde una cultura investigativa que motive a los futuros profesionales para que asuman su responsabilidad, conocimiento y compromiso comunitario brindándoles las herramientas necesarias para procurar alcanzar el proyecto social al que aspiran (Espinoza et al, 2015).

El medio propicio para conjugar las competencias sustentadas se encuentra en las competencias comunicativas y las competencias tecnológicas. Freire (2004a) invita al uso de los métodos comunicativos en el quehacer pedagógico, aprovechar el diálogo, la escucha y conocer los contextos por medio de los contenidos del currículo; esto va a favorecer las relaciones sociales, reconocer la diferencia en el otro a partir del respeto común.

**La Planeación Estratégica.** El plan de gestión académica propuesto para la PPI del programa de Español e Inglés toma como referente el modelo de Planeación estratégica definido por Serna (2008) como el proceso en el que quienes toman decisiones en una organización, “obtienen, procesan y analizan información pertinente, interna y externa, con el fin de evaluar la situación de la empresa, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución” (p. 55).

La elaboración de un plan de gestión estratégica se compone por los elementos que se describen a continuación:

- a) Estrategas. Se definen como aquellas personas que definen los objetivos y políticas de una organización (Amaya, 2004). Un aspecto fundamental en cabeza de los estrategas es la promoción y coordinación del trabajo en equipo, cuando se encuentra un colectivo humano que combina una alta moral, efectividad en las tareas y una clara relevancia para la organización, se está en presencia de un equipo (Gómez y Acosta, 2003).
- b) Principios corporativos. Se conocen como el conjunto de valores, creencias, normas, que regulan la vida de una organización, en el ámbito educativo (Araiza et. al, 2015), educar en valores es un proceso afectado por los cambios sociales que producen alteraciones en las relaciones humanas, en las percepciones y sentido de la vida, que no es aislada de lo material y espiritual, de lo social e individual.
- c) Diagnóstico estratégico. “Es el proceso de comparar la situación presente, fácilmente determinable, con una ya definida y por consiguiente conocida” (Estrada, 2017, p. 61). El campo educativo permite evaluar los programas educativos, puesto que las variables propuestas para el sector empresarial son compatibles con las “variables de la oferta académica, enfocada en ofrecer a los estudiantes un conocimiento amplio y sólido, con una gran capacidad para el ejercicio profesional, así como para entender y afrontar retos” (García, 2014, párr.1).
- d) Direccionamiento estratégico. Comprende elementos para encaminar la planeación estratégica como son: la determinación del propósito organizacional, la proyección a futuro de la organización y las metas que se propone (Amorocho, 2009). En el caso de las IES, el direccionamiento estratégico permite responder a las “necesidades del entorno respecto a la formación académica, el desarrollo regional, la investigación científica, la extensión cultural y las regulaciones del mercado educacional” (Bustos et. al, 2008).
- e) Proyección estratégica. Determina cuáles son las metas de la empresa a largo plazo, a partir de las cuales se establece la secuencia coherente de las acciones a realizar en la proyección estratégica (Díez y Martín, 1992).
- f) Plan operativo. Es una guía o instrumento de gestión a corto plazo por medio de la cual una organización busca priorizar sus objetivos institucionales, este plan es desarrollado en el proceso de las acciones concretadas por

los directivos, quienes dan los pasos que deben seguir los subordinados en el desarrollo del proyecto mismo (Restrepo, 2017).

g) **Monitoria estratégica.** Consiste en un “seguimiento sistemático del proceso estratégico con base en unos índices de desempeño y uso índices de gestión que permitan medir los resultados del proceso para una adecuada toma de decisiones” (Ballesteros, 2006, p, 280), haciendo parte de la función de control de las corporaciones como “la acción de verificar el cumplimiento de los planes y normas establecidas, de evaluar el comportamiento de la dirección y de aplicar correctivos necesarios” (Zabala, 2005, p. 16). La monitoria estratégica resulta un instrumento útil en las realidades educativas, por cuanto permite avanzar en el desarrollo de acciones que garanticen una educación de calidad para todos mediante sistemas de indicadores educativos para la evaluación de la situación de las instituciones (Taccari, 2010).

## Metodología

Se recurre la investigación - acción colaborativa, por cuanto se propone que el equipo docente reflexione de manera conjunta (Elliot, 2010) sobre el diagnóstico del estado de las diferentes categorías propuestas y avancen hacia posibles soluciones (Imberón, 2002 en Moliner et al, 2010), resultado pertinente por cuanto la planeación estratégica para el diseño de un plan de gestión, requiere la participación activa del equipo directamente implicado en su funcionamiento.

## Resultados y Discusión

Respecto a la Práctica Pedagógica investigativa, las categorías de estudio son: apropiación del modelo pedagógico institucional, principios misionales, formación en competencias investigativas, consistencia interna de las asignaturas de la PPI, su relación con las demás asignaturas, la regionalización y el soporte organizacional de la misma. Los principios misionales y soporte organizacional, se reconocen como elementos del currículo que orientan los objetivos, contenidos y evaluación, las estrategias de enseñanza y aprendizaje y los medios representados en recursos y ambiente escolar (Bolaños y Molina, 2007).

La apropiación del modelo pedagógico institucional, consistencia interna de las asignaturas y relación con las demás asignaturas, se soportan desde las orientaciones para el diseño curricular de Casanova (2009) y el estudio de Marcano e Inicarte (2000) los cuales evidencian la importancia de la coherencia interna y las relaciones entre los elementos del currículo como las asignaturas, y las consecuencias relacionadas con la forma como se elaboran los currículos. La formación en competencias investigativas es coherente con los lineamientos institucionales, la regionalización transversaliza el plan de gestión diseñado al permitir que este responda a las necesidades concretas del entorno, respondiendo a las directrices establecidas por el Ministerio de Educación Nacional para la acreditación de las IES (Consejo Nacional de Educación Superior, 2017, p.8).

## Análisis de contenido de los syllabus.

Con el fin de determinar la presencia de las competencias investigativas para la formación docente, se evaluaron los 19 syllabus del programa de licenciatura correspondientes a las tres primeras cohortes en curso, cada una de las competencias se tomó como variable de las cuales derivaron un total de cincuenta indicadores. Los resultados constituyeron parte del insumo para el diagnóstico estratégico, proyección estratégica, plan operativo y monitoria estratégica del plan de gestión.

**Formación en competencias investigativas.** El análisis sobre la presencia de las competencias investigativas para la formación docente en los syllabus del programa, arrojó en general índices de porcentajes de presencionalidad bajos, excepto en las competencias comunicativas que mostraron un porcentaje mayor al 80% en los componentes de áreas específicas del currículo de la licenciatura: Educación y Pedagogía, Comunicación, Español, Inglés, Práctica Pedagógica y Electivas, las competencias interpersonales y el pensamiento crítico se identificaron en todos los componentes en una proporción similar. Este resultado constituyó un insumo para la generación de las estrategias del Plan de Gestión correspondiente a los procesos de capacitación docente en torno a las competencias propuestas.

**Relación de la PPI con las demás asignaturas.** La formación en competencias investigativas se hace necesaria desde la mayoría de las asignaturas, por esto se vio la necesidad de presentar los resultados obtenidos del análisis detallado de los syllabus al equipo docente del programa de licenciatura en la siguiente actividad investigativa, con el fin de realizar un proceso reflexivo que permitiera la construcción colectiva del conocimiento científico educativo, considerando el conocimiento teórico y la acción práctica (De la Cruz, 2009).

#### **Taller investigativo.**

El taller investigativo fue dirigido a los 10 docentes que orientaban las asignaturas de las cohortes vigentes del programa con una excelente disposición y participación de cada uno de ellos en cada momento del taller. El objetivo de la actividad fue, a partir del trabajo con el equipo docente de licenciatura, sensibilizar a los docentes respecto a las categorías: principios misionales, formación en competencias investigativas, estructura organizacional del programa, la consistencia interna y relación con las demás asignaturas de la PPI, ampliar el diagnóstico estratégico y así participar en la construcción colectiva del Plan de Gestión a generar. El taller comprendió los siguientes momentos:

- Socialización de las competencias investigativas propuestas para la formación docente
- Elaboración individual de un texto que describe cómo involucran la misión, visión de la IES y del programa, el modelo pedagógico institucional y las competencias presentadas, socialización y discusión de las respuestas.
- Explicación de cómo se concibe la PPI y presentación de los resultados del análisis de syllabus.
- Actualización de los syllabus. Espacio para comentarios y conclusiones de la actividad.

**Apropiación del modelo pedagógico institucional.** La reflexión colectiva por parte de los docentes participantes del taller investigativo, aporta que es pertinente reconocer que la apropiación del modelo pedagógico institucional no se está realizando de una forma articulada por parte de la totalidad de los docentes, ni se realiza la construcción de los syllabus a partir de los elementos presentes en el Proyecto Educativo del Programa, para que exista una coherencia con el modelo pedagógico y los demás componentes del currículo. Es así como la mayoría de los docentes no son conscientes en el desarrollo de sus clases de los aportes del modelo pedagógico de la IES “autoestructurante, cognitivo o cognoscitivo”.

De tal forma, la coherencia entre el modelo pedagógico y los componentes del currículo en los syllabus, se considera necesaria y oportuna para, de esta forma, llevar a la realidad las características planteadas por la IES: el currículo se caracteriza por ser pertinente, íntegro, sistemático, auto regulable y abierto, flexible, significativo, interdisciplinar, constructivo, entre otras.

**Principios misionales.** Se requiere que exista coherencia entre los elementos: modelo pedagógico, misión y visión del programa y el aporte que realizan en sus asignaturas mediante el desarrollo de diferentes competencias. A partir del resultado de esta actividad y de acuerdo con la reflexión colectiva de los docentes, se evidencia que para la planeación de las clases en los syllabus no se está siguiendo un proceso sistemático que permita responder a la misión y la visión, para el momento del taller este proceso es de carácter intuitivo como lo manifiestan los docentes, por esta razón se propone en las estrategias del Plan de Gestión, la capacitación, orientación y sistematización de la construcción de los syllabus.

**Formación en competencias investigativas.** Como una actividad del taller se indagó a los docentes, acerca de la percepción de la puesta en práctica en el aula de clase de competencias investigativas para la formación docente, posteriormente se les presentó el análisis de contenido de los syllabus, los resultados causaron conmoción a causa de la baja presencia de las competencias investigativas en los syllabus elaborados por ellos al inicio del semestre. Es así como luego de varias intervenciones, el colectivo docente reconoce la importancia elaborar de forma rigurosa los syllabus.

En la siguiente actividad del taller se realizó una inducción sobre la importancia de la articulación de las competencias investigativas en los syllabus, de las asignaturas del programa con énfasis en el desarrollo integral del ser humano, el cual depende de la acción relacionada de sus dimensiones: cognitiva, afectiva y social. La dimensión cognitiva del saber

y la inteligencia como proceso, está relacionada con los conceptos y el pensamiento (Ortiz, 2009), la dimensión social como “conocimiento del medio físico y social, a través de información de aprendizajes y experiencias adquiridas, que le otorgan al sujeto elementos afectivos y cognitivos, para la construcción de su identidad como sujeto y asimismo, comportamientos para sus relaciones sociales” (Ríos, 2015, p.15) y la dimensión afectiva, del querer o valorativa se relaciona con los afectos, emociones y sentimientos desde una perspectiva de la inteligencia como autodeterminación (Ortiz, 2009), la cual actúa como amalgama entre lo cognitivo y lo social, en la pedagogía del amor, que se toman desde los postulados de Freire y Maturana, ya mencionados.

Finalmente, los docentes ajustaron los syllabus plasmando las competencias que desarrollan en las clases, pero que no presentaron en los mismos.

**Relación de la PPI con las demás asignaturas.** Los docentes presentan un consenso acerca de la relación de la PPI con las demás asignaturas, realizando un aporte a la investigación formativa desde sus áreas (Restrepo, 2004). Al plantearles la posibilidad de incluir otras competencias en sus asignaturas, los docentes consideran que deben desarrollar más las competencias tecnológicas, el pensamiento crítico y la observación, logrando como resultado, que cada docente se reconozca como agente potencial del proceso didáctico, promoviendo la calidad educativa y el desarrollo humano integral (Pérez, 2010).

### ***Entrevista semiestructurada a docentes implicados con la PPI.***

Se realizó con el fin de identificar las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas que permitieron elaborar un diagnóstico desde de las apreciaciones que tienen los docentes acerca de la situación y necesidades actuales, a las que debe responder la práctica pedagógica y la investigación de acuerdo con el elemento diagnóstico estratégico. Participaron dos docentes con experiencia en orientar asignaturas de investigación y dos docentes con experiencia en orientar asignaturas de práctica de la Facultad de Ciencias de la Educación.

Las respuestas al cuestionario de 11 preguntas abiertas, se trataron mediante el análisis temático con ayuda del programa Atlas ti. Los resultados permitieron determinar categorías emergentes a partir de la experiencia de los antiguos programas de licenciatura en los que la práctica pedagógica se realiza de forma independiente a la investigación formativa. Se evidencia como principal debilidad el bajo nivel en competencias necesarias para el ejercicio docente e investigativo en los estudiantes de la licenciatura. Estas falencias permiten reconocer la necesidad de fortalecer tres tipos de conocimiento: “declarativo -saber qué, procedural -saber cómo, y condicional -saber cuándo y por qué aplicar ciertos procedimientos, cuya conjugación configura el conocimiento profesional práctico” (Mattsson et. al, 2012 citado por Rivero et. al, 2019, p.16).

A su vez, las carencias en las competencias se relacionan con falencias para responder a necesidades detectadas como son el diseño de estrategias didácticas y orientar intervenciones pedagógicas que le permitan al futuro licenciado responder a problemas específicos, de acuerdo con los diferentes niveles educativos, teniendo en cuenta el contexto, la insuficiente calidad de procesos se relaciona con la laxitud con el cumplimiento de los requisitos, la falta de asesores disciplinares, la situación laboral de algunos estudiantes, quienes no cuentan con un tiempo de dedicación suficiente para el desarrollo de las prácticas y proyecto de investigación, infiriéndose e que el bajo nivel de competencias y las deficiencias en la formación generan rechazo por parte de algunas instituciones educativas.

Por otra parte, en las fortalezas determinadas por los entrevistados se encuentran avances que responden a las necesidades, como son el desarrollo de innovaciones pedagógicas y recursos tecnológicos, el desarrollo de procesos de aula que involucran a la comunidad educativa y la actualización constante, aspectos que generan una mejora en las intervenciones de los estudiantes de licenciatura, percibida como otra fortaleza.

Una segunda parte del análisis tiene que ver con las expectativas acerca de la PPI para la nueva licenciatura en relación con las categorías: oportunidades, autores, sugerencias, perfil del docente de la PPI y aspectos administrativos. En cuanto a las oportunidades en la estructura del componente PPI, se resalta con mayor frecuencia la organización y estructura de la misma, esto se relaciona con la integración de la práctica con la investigación, para la cual se vislumbra potencial para la resolución de problemas identificados en los contextos académicos destinados para ello. Se asume que la estructura del componente permitirá un mayor dominio de la disciplina y de la pedagogía, lo cual se asocia con la resolución de problemas por medio de la práctica pedagógica.

Con relación a las sugerencias para el desarrollo de la PPI, prima la formación de maestros con competencias investigativas, las cuales se relacionan con las competencias básicas, de interacción con la comunidad, la reflexión y el análisis crítico, la formación ética y la integración de las TIC; cuya planeación obedezca al trabajo en equipo de los

docentes del programa. Respecto al perfil del docente de la PPI, se espera que este tenga experiencia, dominio de la pedagogía y didáctica, sea organizado y responsable, con la capacidad de influir positivamente en sus estudiantes, que tenga las competencias en investigación que busca desarrollar en sus estudiantes, ético, con excelentes habilidades comunicativas, reflexivo, competente socioemocionalmente y con la vocación a la enseñanza, este último aspecto medible desde factores propuestos por (Ossa et. al, 2018) como son: interés por la enseñanza, logro académico, autodeterminación, motivación intrínseca e interés disciplinario.

En cuanto a los aspectos administrativos, los entrevistados enlistan una serie de formatos, fichas, plantillas e informes para el seguimiento de los procesos, los cuales se tienen en cuenta para el diseño del Plan de Gestión propuesto.

### ***Grupo de discusión.***

De forma consecuente con la actividad anterior se realizó un Grupo de discusión (Ibáñez, 1992), con tres de los cuatro docentes entrevistados y los cuatro docentes de la facultad, con el fin de proponer colectivamente otros elementos para el plan de gestión de la PPI.

Las actividades planteadas para el desarrollo del grupo de discusión fueron:

1. Discusión de la misión y la visión de la Universidad y del programa e identificación de los elementos concretos a los que puede responder el Componente PPI.
2. Planteamiento del objetivo global de la PPI, teniendo en cuenta el conocimiento construido previamente, en la discusión anterior.
3. Revisión de la matriz DOFA, resultado del diagnóstico realizado por medio del taller investigativo y de las entrevistas a docentes de la Facultad de Educación y posibles ajustes.
4. Revisión del análisis de vulnerabilidad, resultado de la matriz DOFA.
5. Revisión y alineación de los objetivos planteados con los puntales del análisis de vulnerabilidad.

Como resultado de este grupo de discusión se consolida el Plan de Gestión para la PPI del programa de Licenciatura en Español e Inglés. A continuación, se desarrollan cada una de las etapas del plan de gestión desde la planeación estratégica:

*Definición del equipo base (los estrategas).* Se propone la disposición de un Comité de PPI conformado por: un representante de los estudiantes, un representante de los docentes, el Coordinador de la PPI quien sería el jefe de área de este componente del currículo, el coordinador de la Proyección Social y el Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación. Como características del perfil de cada estrategia se encuentran la capacidad analítica, dotes de liderazgo y alto nivel de compromiso, debe tener facilidad para comunicarse y tener buenas relaciones interpersonales, asimismo resalta la importancia del conocimiento que debe tener de su trabajo lo cual genera respeto (Serna, 2008).

*Principios corporativos.* Los principios a los que debe responder la PPI para el programa de licenciatura deben ser coherentes con los planteados a nivel institucional; valores: humanista, honestidad, tolerancia, justo, discreto, solidario, creativo, liderazgo crítico, ético. Principios: libertad de cátedra, examen, aprendizaje, universalidad, pluralismo ideológico, moralidad, igualdad, fraternidad, democracia, excelencia académica y desarrollo sostenible. Los valores que definen la personalidad de la organización, hacen parte de la norma de vida corporativa y del soporte de la cultura organizacional (Mendoza y López, 2015).

*Diagnóstico estratégico.* En este caso se construye a partir del análisis de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas conocido como análisis DOFA y del análisis de vulnerabilidad (Serna, 2008). Su construcción respondió a los resultados de las actividades investigativas presentadas. El análisis de vulnerabilidad permitió “determinar hasta qué punto la materialización de algunos de los riesgos pueden ocasionar que el proyecto sea inviable, o por el contrario se deba reforzar la inversión” (Amaya, 2004), con el fin de tener una visión crítica del diagnóstico.

*Direccionamiento estratégico.* Este plan de gestión acoge y pretende responder tanto a la misión y visión institucional como a la del programa de Licenciatura en Español e Inglés. Los Objetivos estratégicos se asocian con las metas que orientan la planeación estratégica, su logro o alcance se mide desde la suma de los logros de los objetivos asociados a las estrategias y las actividades (Amaya, 2004), esto comprende: los objetivos corporativos, desde el equipo docente participante en el grupo de discusión, se toma como objetivo corporativo para el plan de gestión en diseño el objetivo

general del programa de la licenciatura, mientras que el objetivo global se construyó con los docentes del programa frente a la reflexión acerca de “la dirección que ha de seguirse en la búsqueda por lograr la misión y la visión corporativa” (Serna, 2008, p. 227), por tanto se propone:

Formar docentes íntegros, críticos y líderes con competencias para el desarrollo de su saber pedagógico e investigativo, capaces de transformar el contexto respondiendo a sus necesidades e intereses, mediante la formulación e implementación de proyectos de investigación participativos con enfoque social.

*Proyección estratégica.* En este apartado se determinan cuáles son los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y proyectos funcionales, las estrategias básicas y los planes de acción orientados a las necesidades del Plan de regionalización, que surgen como respuesta a los resultados obtenidos en el análisis DOFA y de vulnerabilidad, es decir al diagnóstico realizado por medio del equipo docente que se presenta en la tabla 1:

**Tabla 1. Proyección estratégica orientada al Plan de regionalización**

<b>Objetivos funcionales</b>	<b>Proyectos estratégicos</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Tareas de los Planes de acción</b>	<b>Necesidades planeadas en el de regionalización</b>
Desarrollo estudiantil de la PPI.	Fomentar un desarrollo de la PPI en los estudiantes del programa.	Seguimiento al cumplimiento de los lineamientos de la PPI	Revisión, actualización y/o creación de convenios y acuerdos para la PPI	*La poca coherencia entre las políticas educativas y las necesidades del territorio
			Elaboración y actualización al Manual para la PPI	*La necesidad de participación de los niños en actividades productivas en lugar de ir a educarse.
			Generación y orientación de los proyectos de responsabilidad social para el Programa Niños de Diamante, proyectos de práctica profesional y proyectos investigativos	*La existencia de modelos educativos que no se ajustan a la idiosincrasia local
		Asegurar el acompañamiento académico a los estudiantes en el desarrollo de las asignaturas pertenecientes al componente de PPI.	Asignación de docentes y distribución de funciones para el acompañamiento de las asignaturas de la PPI.	*La existencia de modelos educativos que no se ajustan a la idiosincrasia local
Capacitación profesional docente	Formar y fomentar el trabajo en equipo en los docentes del programa	Capacitación docente en competencias investigativas para la formación de formadores	Capacitación de docentes nuevos en competencias investigativas y PPI	*La poca coherencia entre las políticas educativas y las necesidades del territorio.
			Curso complementario virtual en competencias investigativas y Metas de regionalización	**La poca coherencia entre las políticas educativas y las necesidades del territorio.
			Trabajo en equipo para la construcción de los syllabus para el desarrollo de las competencias coherentes con la misión, la visión del programa y el	Capacitación semestral para el desarrollo de competencias coherentes con la Misión, Visión del programa y el modelo pedagógico en los syllabus
				*La existencia de modelos educativos que no se ajustan a la idiosincrasia local.



		modelo pedagógico institucional		
		Seguimiento a la actualización y ejecución de los syllabus.	Seguimiento a la actualización de los syllabus elaborado por el equipo docente	*La falencia de los programas educativos en el territorio que no consideran la diversidad: discapacidad u otros.
			Socialización de Buenas prácticas y experiencias pedagógicas	*El poco apoyo a estrategias de comunicaciones pedagógicas y educativas
Orientación hacia el contexto educativo	Orientar la PPI hacia el contexto educativo.	Estudio de las Prácticas Pedagógicas de los docentes del programa.	Verificación por parte del comité de PPI del estudio de la e la forma como se orientan las asignaturas del componente PPI.	*El poco apoyo a estrategias de comunicaciones pedagógicas y educativas
		Estudios de impacto de los proyectos realizados en la PPI	Verificación por parte del comité de PPI del impacto de las PPI en el contexto beneficiado por los proyectos	*La poca coherencia entre las políticas educativas y las necesidades del territorio.
		Estudio de satisfacción a las I.E en las que se desarrollan los proyectos de PPI.	Realización de una encuesta de satisfacción dirigida a las Instituciones educativas beneficiadas	*La existencia de modelos educativos que no se ajustan a la idiosincrasia local.

*Alineamiento estratégico y los mapas estratégicos.* Para que el plan estratégico formulado se convierta en una realidad se requiere la alineación integral de la estrategia como “el proceso mediante el cual una organización construye una visión compartida y la hace realidad en la gestión diaria de la empresa” (Serna, 2008, p. 254). La estrategia debe ser entendida e interiorizada por los participantes, para ello se generó un mapa estratégico, este describe la interacción de los procesos y permite gestionar la estrategia en una economía del conocimiento (Kaplan y Norton, 2000).

*Monitoria estratégica.* El plan de gestión diseñado desde el modelo de planeación estratégica requiere una cultura estratégica; para su generación en el programa se requiere un seguimiento permanente, por esto se elaboró una matriz en Excel en la cual se encuentra cada uno de los indicadores de éxito global para cada estrategia con sus respectivas tareas, otra con la meta o resultado esperado, una columna para diligenciar los logros o índices parciales de desempeño alcanzados en el periodo de análisis en cada tarea del plan de acción, una columna con la fórmula para calcular el Índice de Gestión (IG) parcial ( $IG = \text{resultado alcanzado} / \text{resultado esperado}$ ) y una columna para el índice de gestión acumulado (suma de los IG parciales) (Serna, 2008).

*Validación del plan de gestión por expertos.*

Se llevaron a cabo dos revisiones por parte de cuatro jurados expertos incluyendo la Directora de Planeación de la IES objeto de estudio. quienes validaron el Plan de gestión para la PPI, con un porcentaje de 100% de satisfacción mediante un instrumento diseñado para evaluarlo a partir de cuatro categorías: estructura, coherencia, pertinencia y trabajo participativo.

La estructura se concibe en el contexto de los planes de gestión como la distribución de las áreas que abarcan todo el funcionamiento del plan (Montilla, 2004), se evaluaron los elementos que aporta el modelo de planeación estratégica en el Plan de gestión diseñado mediante 15 indicadores, el resultado obtenido evidencia que el plan de gestión está completo, es ordenado y sistemático en su estructura, la cual se desarrolla de una manera eficaz, medible y de acuerdo a unas responsabilidades perfectamente definidas.

La coherencia es una característica imprescindible en el diseño de planes y programas en el ámbito educativo, está se valoró como adecuada, así como la correspondencia entre los componentes del plan propuestos y el modelo de planeación estratégica seleccionado para su diseño.

La pertinencia entendida como la relación entre los propósitos o metas formulados y los requerimientos sociales del entorno educativo (Quiroz, 2011), se valoró por medio de tres indicadores: la gestión de la PPI responde a las necesidades del contexto de acuerdo con su naturaleza distintiva al tratarse de un programa de licenciatura, localizado

en un territorio con alta influencia en el sector rural, es coherente con los lineamientos y con los ejes misionales institucionales.

El trabajo participativo fue acorde con el método de investigación acción colaborativa; la valoración de los cuatro indicadores demuestra que la participación de docentes, directivos y administrativos permitió comprender la realidad de la práctica pedagógica y la investigación en la Facultad de Educación y a partir de este diagnóstico, generar de forma colectiva las estrategias que conforman el plan diseñado debido a que “prioriza las interrelaciones entre los sujetos para dar soluciones integrales a las problemáticas y servicios que demandan los usuarios del sistema educativo”. (Ruay et al, 2016, p. 55).

## Conclusiones

El diseño de un plan de gestión académica para el desarrollo de la PPI para un programa de Licenciatura en Español e Inglés surge del análisis de las características de la PPI, de los elementos del modelo de planeación estratégica, del trabajo colaborativo de los docentes pertenecientes al programa y la validación por parte de jurados expertos. Se determinan como características fundamentales para el desarrollo de la PPI, la apropiación del modelo pedagógico institucional y de los principios misionales, la formación orientada al desarrollo de competencias investigativas, la consistencia interna y secuencial en las asignaturas que conforman la PPI, las cuales se encuentran estructuradas de acuerdo con la normatividad establecida por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, su relación con las demás asignaturas, la regionalización de la PPI tratándose de una seccional de una universidad y el soporte organizacional entendido como el manual y formatos relacionados con la misma. Las características mencionadas permitieron generar el plan de gestión desde los elementos del modelo de Planeación estratégica: los principios corporativos, la definición de los estrategias, el diagnóstico estratégico, el direccionamiento estratégico, la proyección estratégica-plan operativo y la monitoria estratégica.

La formación en competencias investigativas se seleccionó como eje integrador de las demás categorías de la PPI mencionadas, debido al énfasis que tiene para la IES. De allí se plantea que los syllabus construidos por parte de los docentes se constituyen en insumo, tanto para el diagnóstico como para generar un medio que oriente la formación docente por cuanto allí se plasman las competencias a desarrollar y/o fortalecer en el aula. La selección de las competencias investigativas se orienta desde el desarrollo integral del educando a partir de las dimensiones cognitiva, afectiva y social.

La evaluación del contenido de los syllabus, el desarrollo de un taller investigativo con los docentes y una entrevista a los docentes especialistas en práctica pedagógica y en investigación, puso en evidencia un bajo nivel en las competencias necesarias para el ejercicio docente e investigativo en los estudiantes, lo cual se relaciona con la deficiencia en la formación profesional necesaria, generando falencias para responder a necesidades detectadas.

El Plan de gestión para el desarrollo de la PPI propuesto y validado demostró la aplicabilidad de una teoría generada para procesos administrativos en el sector educativo. Como aporte a la gestión educativa se evidencia que un modelo formulado para la gestión de una institución, puede ser usado para la gestión académica en niveles de jerarquía menores, como lo es un componente del currículo de un programa académico de pregrado y la forma como este plan, se integra eficientemente a los procesos de calidad de la institución de educación superior para el cual fue diseñado, a pesar de ser diferentes, como lo evidencia la validación por parte de la Directora del Departamento de Planeación de la seccional de la IES.

## Referencias bibliográficas

Amaya, J. (2004). *El método DOFA, un método muy utilizado para diagnóstico de vulnerabilidad y planeación estratégica*. Documento en línea.

Amorocho, H. (2009). Planeación estratégica de largo plazo: una necesidad de corto plazo. *Pensamiento & Gestión*, 26, 2-3. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/viewFile/877/521>

- Araiza, I. J. (2015). *Los valores a través de las prácticas educativas de las y los docentes de la escuela normal rural "Ricardo Flores Magón"*. XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa. <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v13/doc/2313.pdf>
- Araya, S. (2002). *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ballesteros, S. (2006). Una forma práctica para hacer planeación estratégica logística. *Scientia et Technica*(30), 279-284. <http://revistas.utp.edu.co/index.php/revistaciencia/article/view/6547/3753>
- Bolaños, G. y Molina, Z. (2007). *Introducción al currículo*. San José de Costa Rica: EUNED. [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Ew\\_JkA-EaUC&oi=fnd&pg=PA7&dq=curr%C3%ADculo&ots=iRHpqOP-ar&sig=6xVfIdoyTvMXTSNR\\_rde\\_j0vBw#v=onepage&q=curr%C3%ADculo&f=true](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Ew_JkA-EaUC&oi=fnd&pg=PA7&dq=curr%C3%ADculo&ots=iRHpqOP-ar&sig=6xVfIdoyTvMXTSNR_rde_j0vBw#v=onepage&q=curr%C3%ADculo&f=true)
- Buendía, X., Zambrano, L., & Insuasty, E. (2018,p.6). El desarrollo de competencias investigativas de los docentes en formación en el contexto de la práctica pedagógica. *Folios*(47), 179-195. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/7405>
- Bustos, J. Z. (2008). Más allá de la gestión estratégica en educación superior: aplicación del Cuadro de Mando Integral. *Revista OIKOS*, 12(26), 95-114.
- Casanova, M. (2009). *Diseño curricular e innovación educativa* (Segunda ed.). La Muralla. [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=iDs8gYbzQ4QC&oi=fnd&pg=PA110&dq=coherencia+curriculares&ots=wd6XTHE27p&sig=\\_adDvZtBF0WCK3ME-StkDHDY5Kc#v=onepage&q=coherencia%20curriculares&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=iDs8gYbzQ4QC&oi=fnd&pg=PA110&dq=coherencia+curriculares&ots=wd6XTHE27p&sig=_adDvZtBF0WCK3ME-StkDHDY5Kc#v=onepage&q=coherencia%20curriculares&f=false)
- Consejo Nacional de Educación Superior. (Acuerdo 03 de 2017). *Lineamientos para la acreditación institucional*. [https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370\\_Acuerdo\\_03\\_2017\\_cesu.pdf](https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_Acuerdo_03_2017_cesu.pdf)
- Decreto 2450 de 2015. [Ministerio de Educación nacional] 17 de diciembre de 2015 (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019618>
- Departamento Nacional de Planeación, M. d. (2017). *Estrategia de formación de competencias socioemocionales en la educación secundaria y media..* [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385321\\_recurso.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385321_recurso.pdf)
- Díaz, V. (2006). Formación docente, práctica pedagógica y saber pedagógico. *Laurus*(12), 88-103. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76109906>
- Diez, E. y Martín, F. (1992). En torno al concepto de estrategia en *Tendencias actuales en la administración de empresas*. pp. 65-79. <http://hdl.handle.net/11441/40603>
- Elliot, J. (2010). *La Investigación-Acción en Educación*. Morata.
- Espinoza, E. R. (2015). *Formación de competencias investigativas en los estudiantes universitarios*. Atenas.
- Estrada, H. S. (2017). *Direccionamiento estratégico y aprendizaje*. Ediciones Universidad Simón Bolívar. <http://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/1283/Direccionamiento%20estrategico%20final.pdf?isAllowed=y&sequence=1>
- Freire, P. (1987). *Pedagogía Diálogo y conflicto*. Ediciones Cinco.
- Freire, P. (2002). *Educación y Cambio*. Galerna .
- Freire, P. (2004a). *Cartas a quien pretende enseñar*. Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (2004b). *Pedagogía de la Autonomía: Saberes necesarios para la práctica educativa*. Paz e Terra S.A.
- García, B. (2009a). Las dimensiones afectivas de la docencia. *Revista unam.mx. Revista Digital Universitaria*, 10(11). <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num11/art71/int71.htm>
- García, B. (2009b). *Repositorio Universitario de la DGTIC*. Las dimensiones afectivas de la docencia: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num11/art71/int71.htm>
- García, B. L. (2008). Análisis de la práctica educativa de los docentes: pensamiento, interacción y reflexión. *Revista Electrónica de Investigación Educativa, Especial*, 10, 62-77.

- García, L. (2014). El Análisi FODA como herramienta estratégica para analizar la pertinencia de programas educativos. *Boletín Científico Escuela Superior TEPEJI*, 1(2). <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tepeji/n2/p1.html>
- Gelves, H. (2007). Las prácticas docentes distributivas a prácticas docentes investigativas. (ISBN: 978-958).
- Ghiso, A. (2002). Cinco claves ético-pedagógicas de Freire. *Monitor educador*, 91, 16-20
- Gómez, A. y Acosta, H. (2003). Acerca del trabajo en grupos o equipos. *ACIMED*, 11(6). [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1024-94352003000600011&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352003000600011&lng=es&tlng=es).
- Ibañez, J. (1992). *Más allá de la sociología: el grupo de discusión: teoría y crítica*. España: Siglo XXI.
- Kaplan, R. y Norton, D. (2000). *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral para implantar y gestionar su estrategia*. Ediciones Gestión.
- Lucio, R. C. (2018). *Formación Docente y Pensamiento Crítico en Paulo Freire*. Buenos Aires: Ruth Milena Páez Martínez, Gloria Marlén Rondón.
- Marcano, N. e Inicarte, A. (2000). Arquitectura y coherencia interna de los diseños curriculares vigentes en las escuelas de educación de las universidades autónomas. *Telos*, 2(2), 240-277. <http://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/991/937>
- Maturana, H. (1992). Emociones y Lenguaje en Educación y Política. 5, 98. (C. d. Desarrollo, Ed.). Ediciones Pedagógicas Chilenas S.A.
- Maturana, H. (1999). *La ontología de la Realidad*. Sao Pablo: Horizonte Editor de UFMG.
- Maturana, H. y Nisis, S (1997). *Formación humana y capacitación*. Santiago de Chile: Dolmen. [https://desjuj.infod.edu.ar/sitio/upload/Maturana\\_Humberto\\_-\\_Formacion\\_Humana\\_Y\\_Capacitacion.pdf\\_1.pdf](https://desjuj.infod.edu.ar/sitio/upload/Maturana_Humberto_-_Formacion_Humana_Y_Capacitacion.pdf_1.pdf)
- Mendoza, D. y López, D. (2015). Pensamiento Estratégico: Centro Neuralgico de la Planificación Estratégica que Transforma la Visión en Acción. *Económicas CUC*, 36, 81-94. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6799362>
- Ministerio de Educación Nacional. (1994). Ley 115 de Febrero 8 de 1994. *Ley General de Educación*.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Lineamientos de calidad para las licenciaturas en educación*.
- Moliner, L., Castellón, J., y Loren, C. (2010). La formación continua como proceso clave en la profesionalización docente: Buenas prácticas en Chile. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 4(1), 25-44. <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/32797/36477.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Montilla, O. (2004). Modelo para evaluación de gestión de empresas industriales del subsector de cosméticos. *Estudios Gerenciales*, 20(92), 25-45. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-59232004000300002&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232004000300002&lng=en&tlng=es).
- Ortiz, E. (2009). a Psicodidáctica y el uso de las contradicciones dialécticas en el proceso de enseñanza-aprendizaje. *Revista Iberoamericana de Educación*, 50(1), 1-8.
- Ossa, C. L. (2018). Construcción y análisis psicométrico del Cuestionario de Vocación Docente para estudiantes (CVD-E). *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 17(34), 15-29. doi:10.21703/rexe.20181734cossa6
- Pérez, M. (2010). La práctica pedagógica investigativa nuevo rol de una educación integral. *Horizontes Pedagógicos*, 12(1).
- Quiroz, M. (2011). Criterios de coherencia y pertinencia para la evaluación inicial de planes y programas de pregrado: una propuesta teórico-metodológica. *REXE. Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 10(19), 49-71.
- Resolución 02041. [Ministerio de Educación nacional]. 3 de febrero de 2016. (Colombia). [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-356144\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-356144_recurso_1.pdf)

Restrepo, B. (mayo de 2003). Investigación Formativa e Investigación Productiva de Conocimiento en la Universidad. *Nómadas*(18), 195-202.

Restrepo, G. (2004). Formación Investigativa e investigación formativa: Aceptaciones y Operacionalización de esta última. *Plan maestro investigación Universidad Distrital*. Bogotá. <http://planmaestroinv.udistrital.edu.co/documentos/PMICI-UD/InvestigacionFormativa/Formaci%C3%B3n%20Investigativa%20e%20investigaci%C3%B3n%20Formativa.pdf>

Restrepo, L. (2017). *Diferencias entre el plan estratégico y el plan operativo*. Universidad Minuto de Dios: <https://ticcimd.wixsite.com/cimd/single-post/2017/10/03/Diferencias-entre-el-plan-estrat%C3%A9gico-y-el-plan-operativo>

Ríos, M. (2015). Propiciando las dimensiones social, corporal y cognitiva del ser humano a través de la educación física. [Tesis Universidad Pedagógica Nacional]

Rivero, R. A. (2019). Organización De La Formación Práctica De Futuros Docentes de Educación Primaria en Chile: Estudio Exploratorio desde las Universidades. *Calidad en la Educación*(50), 12-48.

Ruay, R. J. (2016). Modelo Colaborativo de Gestión Escolar para la Innovación Pedagógica en la escuela. *Revista Boletín Redipe*, 5(10), 49-55. <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/121>

De la Cruz, M. (2009). Fundamentos metodológicos de la investigación educativa. En R. D. Bisquerra, *Metodología de la Investigación Educativa* (Segunda ed., págs. 19-48). La Muralla.

Serna, H. (2008). *Gerencia Estratégica. Teoría, metodología, alineamiento, implantación y mapas estratégicos*. 3R editores.

Taccari, O. (2010). Mecanismos de monitoreo de los compromisos en educación en América Latina: sistemas regionales de indicadores educativos. *Sinéctica*(35), 1-25. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-109X2010000200007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2010000200007&lng=es&tlng=es).

Tagle, T. (2011,p.11). El enfoque reflexivo en la formación docente. *Calidad en la educación*(34), 203-215.

Tuning, P. (2005). *Informe final- Proyecto Tuning- America Latina*. [http://tuningacademy.org/wp-content/uploads/2014/02/TuningLAIII\\_Final-Report\\_SP.pdf](http://tuningacademy.org/wp-content/uploads/2014/02/TuningLAIII_Final-Report_SP.pdf)

UNESCO. (2012). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. L. Ediciones del Imbunche, Ed..

Zabala, H. (2005). *Planeación estratégica aplicada a cooperativas y demás formas asociativas y solidarias* (Primera ed.). Universidad Cooperativa de Colombia. [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=XW1kXEr1jIwC&oi=fnd&pg=PA9&dq=planeaci%C3%B3n+estrategica&ots=WTFboYo9vz&sig=cq8lk4SErcVqzWx\\_DnlkgtwXppY#v=onepage&q=planeaci%C3%B3n%20estrategica&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=XW1kXEr1jIwC&oi=fnd&pg=PA9&dq=planeaci%C3%B3n+estrategica&ots=WTFboYo9vz&sig=cq8lk4SErcVqzWx_DnlkgtwXppY#v=onepage&q=planeaci%C3%B3n%20estrategica&f=false)

Fecha de recepción: 23-4-2022

Fecha de aceptación: 29-5-2023



# Dificultades en Entornos Virtuales: Caso estudiantes Educación Superior UTMACH

Difficulties in Virtual Environments: Case of UTMACH Higher Education students

ERAS AGILA, Rosana de Jesús<sup>1</sup>  
LALANGUI BALCÁZAR, Margot Isabel<sup>2</sup>  
JARAMILLO PAREDES, Marcia Fabiola<sup>3</sup>

Eras Agila, R. de J., Lalangui Balcázar, M. I. y Jaramillo Paredes, M. F. (2023). Dificultades en Entornos Virtuales: Caso estudiantes Educación Superior UTMACH. *RELAPAE*, (18), pp. 150-164.

## Resumen

La presencia pandémica del COVID-19 causó efectos a nivel nacional e internacional, donde el servicio de educación sufrió cambios emergentes debido a la transición de la enseñanza tradicional presencial hacia un enfoque virtual. Esto implicó un gran reto para todos los actores de las instituciones académicas como docentes, estudiantes y demás colaboradores. Bajo este antecedente, el objetivo de esta investigación es describir las dificultades identificadas en el proceso de enseñanza aprendizaje de la modalidad virtual en los estudiantes de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Técnica de Machala (UTMACH). El estudio se apoya en una metodología de enfoque cuantitativo, de tipo descriptivo, y los datos se recopilaron a través de 103 encuestas a la población de discentes, así como también mediante la revisión de documentos procedentes de revistas indizadas en bases de datos científicas relativos al tema. Los hallazgos permitieron detectar que las principales limitaciones en los universitarios destacan la poca disponibilidad de acceso de dispositivos electrónicos, inconvenientes con el servicio de internet con un promedio del 65,60%, y el 36,9% que no ha definido un espacio adecuado para la recepción de clases. Todo esto ha dejado como resultado que el 58,95% muestre poca satisfacción académica, lo que genera una reflexión sobre el eje central de la formación profesional en aras de lograr la excelencia académica. A pesar de las necesidades de los estudiantes y las vicisitudes enfrentadas, un promedio del 50,55% reconoce haber interiorizado conocimientos en tiempos de pandemia, pese a las dificultades imprevistas.

**Palabras Clave:** enseñanza-aprendizaje, entornos virtuales, COVID-19, herramientas tecnológicas, educación, dificultades.

## Abstract

The pandemic of COVID-19 has had effects at a national and international level, where the educational service suffered dramatical changes due to the effects of the transition from traditional face-to-face teaching to a virtual approach, which implied a great challenge for all the actors of academic institutions such as teachers, students and other collaborators. Under this background, it is proposed as a research objective, to describe the difficulties identified in the teaching and learning process of the virtual modality in the students of the Faculty of Business Sciences of the Machala Technical University (UTMACH), the study is based on a methodology of quantitative approach of descriptive type, the data was collected through 103 surveys of the population of students, as well as the review of documents from journals indexed in scientific databases related to the subject. The findings made it possible to detect that the main limitations in university students highlight the low availability of access to electronic devices, inconveniences with the internet service with an average of 65.60%; and 36.9% that has not defined an adequate space for receiving classes, all this has left as a result

<sup>1</sup> Universidad Técnica de Machala, Ecuador / [reras@utmachala.edu.ec](mailto:reras@utmachala.edu.ec) / <https://orcid.org/0000-0003-0281-7252>

<sup>2</sup> Universidad Técnica de Machala, Ecuador / [mlalangui@utmachala.edu.ec](mailto:mlalangui@utmachala.edu.ec) / <https://orcid.org/0000-0003-0281-7252>

<sup>3</sup> Universidad Técnica de Machala, Ecuador / [mjaramillo@utmachala.edu.ec](mailto:mjaramillo@utmachala.edu.ec) / <https://orcid.org/0000-0002-0477-042>

that 58.95% show little academic satisfaction, which generates a reflection on the central axis of professional training with the purpose of achieving academic excellence, because despite the needs of the students and the events faced, an average of 50.55% acknowledge having internalized knowledge in times of a worldwide pandemic, despite the unforeseen difficulties.

**Keywords:** teaching-learning, virtual environments, COVID-19, technological tools, education, difficulties.

## Introducción

La educación en si misma es un valor, ya que enseña valores. El ser humano no nace perfecto o adquiere educación de manera espontánea, al contrario, necesita de los demás y del entorno. Es allí donde radica la importancia de la relación entre educación y valores, aspectos indispensables en la formación integral del ser humano. Por tanto, la educación en todos los niveles debe permitir al maestro acercarse al discente, hacer preguntas y participar con ideas que contribuyan al fortalecimiento de sus competencias a través del conocimiento, de modo que sus habilidades tributen a la solución de problemas de orden científico, tecnológico y social.

En este sentido, la educación exige de una constante actualización y adaptación del entorno. En el caso específico de la educación superior, la metodología aplicada hasta ahora implica cambios constantes, donde prima una era de digitalización. Esto ha llevado a la necesidad imperante de superar el analfabetismo digital que se ha hecho evidente durante la pandemia, cuando ha sido necesario continuar con las actividades de estudio ante las medidas de distanciamiento.

A pesar de la pandemia, la ciencia, la investigación y la tecnología han seguido avanzando, esta vez asociadas al suceso mundial. La construcción de conocimientos, teorías y valores morales que son llevados a la práctica, se canalizan en potenciar en los estudiantes sus capacidades, las cuales deben de mantener la reciprocidad entre las vivencias de la vida real y sentido común con el desarrollo de la teoría y práctica (Ortega et al., 2021).

La emergencia sanitaria ha llevado a múltiples transformaciones a nivel mundial. En el caso de la educación, se han diseñado nuevos procesos de enseñanza de manera acelerada en todos los niveles, con el objetivo de hacer más llevadera la transición de la actividad presencial para adentrarse de inmediato a la virtualidad, generando en la práctica educativa un nuevo paradigma de actuación.

En este contexto, las tecnologías de información y comunicación (Tics) han desempeñado un papel relevante al proporcionar herramientas de apoyo para las actividades académicas. Esto ha sido evidente desde el surgimiento y apogeo del uso de las Tics, las cuales han experimentado de explosión de popularidad (Mateus et al., 2022). La sinergia entre la educación y las TICS ha llevado a la automatización de las clases a través de medios digitales.

Durante la pandemia, docentes y estudiantes han aplicado el modelo pedagógico del aula invertida (flipped classroom) y se han destacado las clases online (internet-videoconferencia), a través del uso de programas como ZOOM, GOOGLE MEET, para interactuar en tiempo real desde cualquier lugar sin importar la ubicación y distancia. Esto ha obligado a los estudiantes a cambiar sus hábitos de estudio.

Según Prieto et al. (2021), este panorama fue una consecuencia directa de la presencia pandémica del COVID-19, que ha exigido la adopción de diferentes medidas para contrarrestar los contagios en actividades vinculadas con el proceso de enseñanza-aprendizaje. Esto ha representado un gran reto tanto para los docentes como para los estudiantes e instituciones académicas.

Por consiguiente, la investigación realizada se apoyó en una metodología de enfoque cuantitativo de tipo descriptivo, con documentos procedentes de revistas científicas scopus, web of science, scielo, latindex, entre otros relativos al tema. Para la obtención de la información, se realizó una muestra seleccionada de forma no estadístico a un total de 103 estudiantes que respondieron la encuesta validada por expertos y posteriormente enviada mediante la herramienta Google Formulario, a 22 estudiantes que pertenecían a primer Nivel y 81 estudiantes correspondían a II, V y VI Nivel, de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Técnica de Machala, en el periodo académico del D2 2020-2021, con la finalidad de describir las dificultades latentes en el proceso de enseñanza aprendizaje, modalidad virtual en los estudiantes. Como hallazgos principales se conoció las dificultades que exponen los estudiantes frente a la nueva modalidad del proceso de enseñanza aprendizaje, como también su adaptación al nuevo sistema de estudio, donde reconocen el alcance de sus conocimientos adquiridos, pese a las vicisitudes presentadas.

En la temática tratada, surge el reconocimiento teórico de términos representativos en el ámbito educativo, mismos que contienen información relevante para la comprensión de los resultados expuestos.



## Educación

En la educación el maestro conduce y acompaña en el desarrollo del conocimiento a sus estudiantes. De acuerdo con San Juan-Azze (2018) y Serna-Loaiza et al. (2019), la enseñanza busca la satisfacción, perfección y seguridad, promoviendo libertad y valorando firmemente la disciplina basada en la verdad, el conocimiento, la relación del ser humano y su entorno natural. Todo esto se busca lograr en armonía, felicidad y tranquilidad, con el objetivo de ser productivo en el ámbito social y mejorar la autoestima para alcanzar el éxito en una carrera.

Desde la pandemia, se hizo más evidente la adaptación de procesos de facilitación del conocimiento a través de entornos virtuales, mediante el uso de plataformas enmarcadas dentro de la disciplina y autoaprendizaje. Esto ha desarrollado la capacidad de aprender a resolver problemas en una nueva modalidad. Para lograrlo, los estudiantes utilizan el poder de la razón, para unir esfuerzos y fortalecer la conexión entre el ser natural al ser cultural, con sabiduría, inteligencia, valores, emociones, ideas, prácticas sociales de mejor estilo de vida. En resumen, se busca fusionar lo cognitivo y la praxis (Estrada-Molina y Fuentes-Cancell, 2022).

En este sentido, la UNESCO (2021), plantea la importancia de la educación a largo plazo y destaca la necesidad de identificar vías prometedoras para formular políticas y estrategias cuyo modelo sea atractivo para reparar injusticias pasadas. Establecer una educación regenerativa permitiría curar, reparar, transformar y renovar, encaminando al mundo hacia un futuro más más justos, sostenibles y más humano.

En el caso de la educación superior, según Miguel (2021), existe una gran responsabilidad con la sociedad. Su función principal es enfocarse en la formación de profesionales con valores sociales, con notable adhesión y propagación del avance científico especializado, para atender a las necesidades de los sectores productivos y colectividad. Por lo tanto, las Universidades tienen el compromiso de fomentar la formación académica como un producto competitivo y sostenible en el tiempo.

## Pedagogía

Las distintas situaciones vividas actualmente en la educación hacen posible generar una nueva visión del ámbito pedagógico. Gómez et al. (2019) y Díaz (2019) plantean que el aprendizaje del ser humano, más que un proceso de educación es un proceso de formación prevaleciendo la formación integral como prioridad a las concepciones, ideas, reflexiones sobre el acto educativo. Sugieren no limitarse únicamente a enseñanza y enfatizan un camino a un saber sobre la enseñanza.

Bajo esta perspectiva, se caracteriza a la pedagogía como una disciplina con identidad propia por el vínculo social que mantiene, y a la calidad humana con benevolencia. Por ello, surge la necesidad de contar con un elevado nivel de capacidad, responsabilidad, compromiso de quienes van a producir, crear, establecer ideas o conocimientos con diversos enfoques académicos (Prendes-Espinosa et al., 2020). Ante esta situación, la visión del cambio en el ámbito pedagógico podría consistir en la conversión desde las propias experiencias en praxis pedagógica, considerando otras prácticas y disciplinas pertinentes al área de estudio.

Continuar ejecutando la práctica educativa con la misma perspectiva tradicional, pero ante la nueva modalidad, implicó una serie de retos. La suspensión inesperada de las actividades presenciales debido a la pandemia COVID 19, provocó que ciertos estudiantes que migraron para continuar sus estudios regresen a sus residencias, pues la nueva normalidad de educación virtual abrió la oportunidad de recibir las clases desde lugares remotos.

Ante esta situación, Cossio et al. (2021) y López & Rodríguez (2020) señalan tres elementos fundamentales que resaltaron en este acontecimiento. El primero es la desigualdad educativa por su estatus socioeconómico; el segundo, es la importante labor del docente en diseñar y crear estrategias para utilizar diversas plataformas digitales con fines educativos; y el tercero es la capacidad de los docentes para adaptarse en un tiempo récord a la enseñanza virtual, lo cual ha sido posible gracias a la resiliencia, motivación, capacitación y dedicación al autoaprendizaje. Todas estas actividades se han dado dentro de un marco legal desde la disposición gubernamental según el Decreto Ejecutivo N° 1017 del 17 de marzo del 2020 (Moreno, 2020).

## Enseñanza – Aprendizaje

La cognición de las herramientas, métodos, didáctica pedagógica y la teoría del conocimiento del educador facilita un escenario de enseñanza-aprendizaje adecuado para estimular la creación del conocimiento en los estudiantes, a través de la acertada coyuntura de elementos de la docencia. El proceso de enseñanza – aprendizaje se enfocaría en ubicar al estudiante en una situación en la que aprenda a aprender, inculcando la apropiación de conocimientos para el uso de herramientas que brinden oportunidades para llevar a cabo tareas relacionadas con la realidad, con actitud personalizada y creadora (Rochina et al., 2020).

Por otro lado, es valioso motivar y capacitar al cuerpo docente desde la institución para mejorar la eficiencia y calidad de la educación. Sin embargo, la constancia de los procesos educativos debería ser coherente con relación a la asignación del tiempo para la docencia e investigación, donde también se asigna tiempo a tareas administrativas y académicas, arriesgando que se genere deficiencias que limiten la transmisión del conocimiento (Cortés, 2021).

En concordancia a lo señalado anteriormente, estudios realizados muestran que, al realizar varias tareas a la vez, se incrementan los errores y se reduce la productividad. Por tanto, si en lo posible se podría disminuir funciones administrativas al docente, se lograría incrementar el ejercicio mental enfocado a la educación, lo cual es un aspecto importante que se debe tener en cuenta en la práctica docente (Prada y Ocampo 2020).

Es necesario señalar, que la dedicación del educador implica mantener el compromiso con la calidad educativa enfocada en resultados, porque son quienes ejercen el rol de facilitador del aprendizaje para potenciar habilidades. Su actuación como agentes transformadores debe generar trascendencia eficiente y eficaz en la práctica de su quehacer como facilitador de conocimientos, conforme lo menciona Touriñan (2017).

Por consiguiente, perfeccionar la calidad educativa es una necesidad, al igual que la importancia del desempeño del estudiante y su convencimiento de estar dispuesto a la superación continua para alcanzar el éxito, seleccionando procedimientos idóneos y teniendo presente que cada ser humano posee formas diferentes de pensamiento, actuar y aprender. Estas diferencias proporcionan habilidades que les ayudarán a su desempeño y adaptación en el ámbito laboral y social. Al respecto, Estrada (2018) presenta características de formas de aprendizaje (ver tabla 1).

Tabla 1. Características de formas de aprendizaje

Estilo	Descripción	Características
<b>Activo</b>	Estudiantes con mente abierta, entusiastas, lideran grupos de trabajo, se centran en sus actividades.	Animador Improvisador Descubridor Arriesgado Espontáneo
<b>Reflexivo</b>	Estudiantes que se caracterizan por reunir datos, los analizan de forma detallada y sistémica llegando a una conclusión, son prudentes, observadores y saben escuchar a los demás.	Análítico Receptivo Conciencioso Juicioso Exhaustivo
<b>Teórico</b>	Analizan los problemas de forma vertical y escalonada, consideran etapas lógicas, son perfeccionistas, consideran una profundidad en el sistema de pensamiento, les agrada analizar y sintetizar.	Metódico, Lógico, Crítico, Estructurado.
<b>Pragmático</b>	Aplican contenidos aprendidos, descubren lo positivo de las ideas, en la mínima oportunidad las experimentan, actúan con rapidez en proyectos que les llaman la atención. Son impacientes con las personas que teorizan.	Experimentador Lógico Crítico Estructurado

Fuente: Estrada (2018).

Las características expuestas en la forma de aprendizaje influyen en el rendimiento académico del estudiante a través de su responsabilidad, interés en el proceso de aprendizaje, buscando alternativas de estudio para mejorar su formación académica. Este interés es personal, autónomo, que deberá cultivarlo en todo el proceso de estudio, dando resultados de sus conocimientos adquiridos en aplicación de su diario convivir, con el entorno empresarial.

## Estrategias

En la actualidad, la sociedad del conocimiento y de la información está inmersa en una era digital donde los cambios tecnológicos, pedagógicos y comunicacionales se encuentran en evolución constante. En este sentido, los ambientes de aprendizaje virtual e híbrido son alternativas para que la educación tenga más alcance (Vargas-Murillo, 2020).

Los procesos de aprendizaje a través del uso de nuevos recursos interactivos mediante la aplicación de las TIC's, el estudiante se convierte en el protagonista y el docente en el mediador, logrando el aprendizaje y desarrollo de competencias (Pamplona-Raigosa et al., 2019). Al respecto Ibaceta & Villanueva (2021) señalan que: "para lograr que un recurso sea eficaz en términos didácticos y tecnológicos, se deben considerar los tiempos requeridos para su planificación y construcción, así como también el equilibrio en las horas de dedicación según actividades y materias" (p.134).

Por tanto, el proceso de enseñanza aprendizaje requiere de una diversidad de herramientas que le permitirán interactuar con los estudiantes. De este modo fomentará su participación, motivación e interés en el tema a tratar, con la finalidad de transmitir el conocimiento de una manera significativa, logrando mantener activos a los participantes de manera que logren la construcción de conocimientos (Sánchez-Otero et al., 2019). Por ello, es necesario mencionar algunos de los roles del docente virtual que se consideran imprescindibles:

- Función de planeación
- Función comunicativa
- Función evaluativa
- Función de diseño en EVA (Entorno Virtual de Aprendizaje)

Por consiguiente, todo lo que el docente utilice como medio en el proceso de enseñanza aprendizaje junto al estudiante cumple con su función mediadora, apoyado en las TIC y reconociendo su importancia para explorar nuevos métodos de enseñanza (Sánchez-Otero et al., 2019). Es así como, la relación pedagógica interactiva entre el docente y estudiante, como parte del proceso educativo, emerge desde la teoría del aprendizaje como un proceso de construcción mental, social, con carácter constructivo, interactivo y comunicativo, dando un nuevo impulso a la pedagogía, estimulando la búsqueda de nuevos caminos para aprender (Pérez et al, 2018).

Para llevar una adecuada intervención del proceso de enseñanza-aprendizaje, será imprescindible que el docente, previo a elegir una estrategia de enseñanza, priorice factores que hagan posible el aprendizaje y refuerce el conocimiento. Las estrategias de enseñanza podrían considerarse como recursos o procedimientos diseñados y utilizados por los docentes con el fin de promover aprendizajes significativos, facilitando dicho proceso mediante estrategias de investigación que han demostrado su efectividad al ser empleadas como apoyo, tanto en textos académicos como en la dinámica de enseñanza (Pamplona-Raigosa et al., 2019).

En consecuencia, el aprendizaje en entornos virtuales ha permitido identificar una nueva relación entre las características tanto de los estudiantes como docentes, cada uno cumpliendo y desarrollando un rol que conlleve al logro de los objetivos bajo el esquema de educación, quedando en evidencia la necesidad de formar ciudadanos competitivos, solidarios, tolerantes, capaces de combinar estrategias de trabajo tanto individual como grupal.

En este sentido, el docente tiene un compromiso ineludible con la sociedad, para lo cual las estrategias se muestran como factores que coadyuvan en este proceso significativo, de acuerdo con Villacis, Moreno y Benavides (2021). La docencia es considerada como un proceso organizado, intencional y sistemático, el cual exige al profesor el dominio de su especialidad, así como el conocimiento de las estrategias, técnicas y recursos psicopedagógicos, que promuevan la interacción didáctica y los aprendizajes significativos en los estudiantes (Aguilar, 2020).

## Reforma educativa

Al respecto, en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador, se establece que el sistema de Educación Superior se rige por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, diálogo de saberes, producción científica y tecnológica global (Asamblea Nacional, 2021). Además, se garantiza una aproximación, estancia, movilidad y salida del sistema sin discriminación de género, creencias, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, posición socioeconómica, circunstancias o discapacidad.

En este sentido, los Modelos Educativos de las Instituciones de Educación Superior (IES) mantendrán su tendencia a las transformaciones que está experimentando el contexto de la educación superior ecuatoriana, donde se evidencia una marcada necesidad formativa de perspectiva integradora y desarrolladora. Esto permitirá la conformación de proyectos educativos en respuesta a los fundamentos estratégicos definidos como prioridad en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Por tanto, la educación ha cambiado la concepción del docente. Peñate et al. (2019) indican que, ahora el docente pasa de ser un actor pasivo en la transmisión del conocimiento a ser un actor activo, que trabaja con el fin de lograr una mejora continua de sus funciones. Por lo que, el Modelo Educativo Integrador y Desarrollador busca responder el para qué, el qué y el cómo se aprende, abordando así el proceso de socialización e individualización que la educación debe conseguir en cada una de las distintas posiciones sociales en que se desenvuelve el ser humano. Se educa e instruye al estudiante formándolo en habilidades y valores acorde al perfil profesional (Universidad Técnica de Machala, 2021).

## Metodología

El estudio se apoya en una metodología de enfoque cuantitativo de tipo descriptivo, no experimental de corte transversal, con basamento teórico en documentos procedentes de revistas científicas scopus, web of science, scielo, latindex, entre otros relativos al tema, de estudios que permiten exponer las condiciones para deducir la experiencia en el entorno virtual.

La muestra fue seleccionada de forma no estadístico, correspondiendo a los estudiantes que respondieron la encuesta validada por expertos y posteriormente enviada mediante la herramienta Google Formulario, siendo un total de 103 estudiantes de educación superior, de los cuales 22 estudiantes pertenecen al primer Nivel y 81 estudiantes corresponden a II, V y VI Nivel, de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Técnica de Machala, desde su percepción material, de aprendizaje y de afectividad, en el periodo académico del D2 2020-2021.

El instrumento fue desarrollado con preguntas de opción múltiple, que afianzan directamente la presente investigación y que ratifica sus resultados con la pregunta abierta, misma que es representada en tabla de respuestas en coincidencia de palabras de los encuestados, no se obtuvieron valores perdidos y se desarrolló de forma anónima, cuyo análisis estadístico se realizó mediante la hoja de Excel para cálculos y presentación gráfica.

## Resultados y discusión

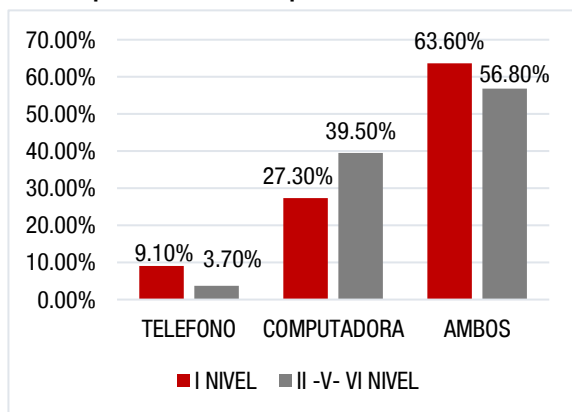
La percepción sobre las clases virtuales, de quienes por primera vez se someten a esta forma de enseñanza, al utilizar los dispositivos digitales y su funcionamiento en las clases virtuales y sesiones en línea, se presentan los siguientes resultados.

La Figura 1 muestra que el dispositivo electrónico más utilizado es la combinación de teléfono y computadora, siendo herramientas necesarias para que el estudiante pueda asegurar su aprendizaje. Esto se refleja en un promedio del 61,10%, lo cual ha motivado a las familias o a los propios estudiantes a buscar recursos económicos emergentes para adquirir estos medios tecnológicos y dar continuidad a sus estudios.

Es importante acotar que existen estudiantes que cuentan con un solo dispositivo para conectarse a clase, lo cual representa aproximadamente el 39%, denotando una debilidad, pues los equipos tecnológicos son esenciales en la

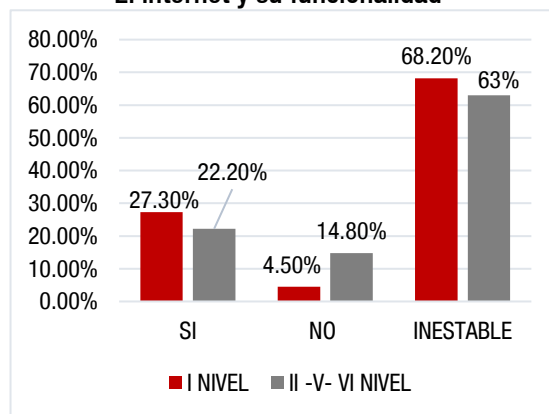
modalidad virtual. Esta situación que se torna aún más compleja de acuerdo con los resultados de la Figura 2, porque un margen del 65,60% hicieron referencia a la inestabilidad del servicio de internet. Esto se ha constituido en una preocupación recurrente, porque en ciertos casos no les ha permitido cumplir de manera satisfactoria con las actividades académicas.

**Figura 1.**  
**Dispositivo utilizado para clases virtuales**



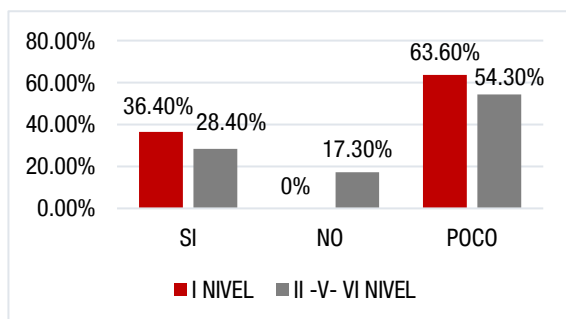
Nota: Los datos fueron tomados de la encuesta aplicada a los 103 estudiantes de diversos niveles de la Universidad Técnica de Machala, periodo 2020-2021.

**Figura 2.**  
**El internet y su funcionalidad**



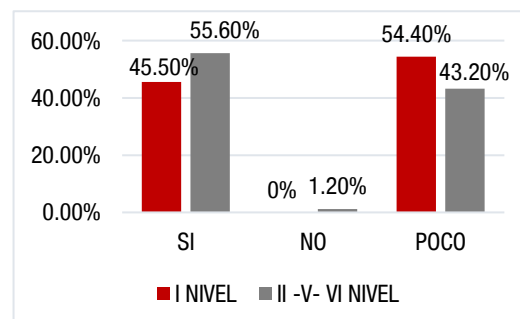
Nota: Los datos fueron tomados de la encuesta aplicada a los 103 estudiantes de diversos niveles de la Universidad Técnica de Machala, periodo 2020-2021.

**Figura 3.**  
**Percepción del agrado de la modalidad virtual**



Nota: Los datos fueron tomados de la encuesta aplicada a los 103 estudiantes de diversos niveles de la Universidad Técnica de Machala, periodo 2020-2021.

**Figura 4.**  
**Aprendizaje desde la visión del estudiante**



Nota: Los datos fueron tomados de la encuesta aplicada a los 103 estudiantes de diversos niveles de la Universidad Técnica de Machala, periodo 2020-2021.

En la Figura 3, se refleja que en un promedio del 32,4% muestra complacencia con la nueva modalidad de clases *online*, debido a la congruencia de permitir el desarrollo de otro tipo de actividades y habilidades. Este porcentaje es incipiente y centro de atención para los docentes, porque ha sido el medio para conectarse con sus estudiantes y, por ende, resalta su marcada utilidad en tiempos de distanciamiento por efectos de Covid-19.

Los resultados denotan que gran parte de la población encuestada muestra su descontento a clases en línea, pues en torno al agrado se obtuvo que el 58,95% lo catalogó de poco y el 17,30% refirió un absoluto desagrado. Este hallazgo sorprende, pues se esperaba su fácil adaptabilidad considerando que los estudiantes millennials, es decir, nacidos entre los años 1981 y 1996 (Tuff, 2020), una generación marcada por la trascendencia tecnológica. En consecuencia, desde la visión del estudiante, se puede inferir que prefieren la presencialidad antes que la virtualidad.

En referencia a la figura 4, en torno al resultado de aprendizaje desde el punto de vista del estudiante, se identifica que el 50,55% de encuestados reconoce haber aprendido a pesar de las vicisitudes enfrentadas, como mantener la

concentración, acceder a la clase, entregar tareas, y lidiar con ruidos provenientes de su entorno. Sin embargo, también se logró identificar que el promedio del 48,80% de discentes, catalogan de poco aprendizaje obtenido a través del sistema virtual, por las referencias anteriormente señaladas.

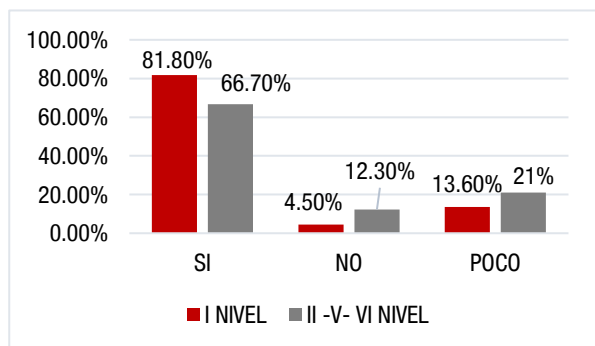
Es pertinente precisar, que el proceso de enseñanza y aprendizaje es un trabajo en equipo, donde cada uno de los actores involucrados debe de ejercer su rol específico para poder alcanzar los resultados esperados, especialmente en la modalidad virtual. Esto cobra mayor importancia en aquellas instituciones donde la práctica virtual es nueva, lo que ha llevado a la necesidad de una sinergia muy fuerte.

Acorde a la referencia de Pando (2018), el proceso de actividad académica depende en gran medida de la capacidad, responsabilidad y compromiso tanto del estudiante como del docente. Teniendo en cuenta que el profesor es el mediador de conocimientos (Espinosa et al., 2019), su desempeño implica la creación constante de nuevas estrategias de aprendizaje (Tacca et al., 2019).

También es importante destacar que, para los estudiantes un factor externo a las entidades educativas, pero de notable impacto en la educación corresponde al apoyo familiar. El entorno familiar influye en el rendimiento académico desde los primeros años de estudio (Lastre et al., 2018). Cuando los jóvenes están forjando la formación superior, sus familias aspiran a un futuro de prosperidad y están dispuestas a realizar algún sacrificio en pro de la formación profesional (Sánchez-Arias y Callejas-Calleja, 2020).

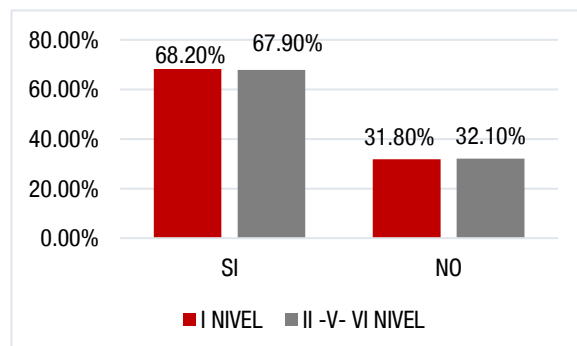
En este sentido, en las siguientes figuras 5 y 6 se muestra los resultados concernientes al apoyo que los estudiantes de la UTMACH, han recibido por parte de sus parientes un medio de educación virtual, que implica la asignación de un espacio físico para receptor clases online.

**Figura 5.**  
**Apoyo de parientes en la virtualidad**



Nota: Los datos fueron tomados de la encuesta aplicada a los 103 estudiantes de diversos niveles de la Universidad Técnica de Machala, periodo 2020-2021.

**Figura 6.**  
**Espacio adecuado para virtualidad**



Nota: Los datos fueron tomados de la encuesta aplicada a los 103 estudiantes de diversos niveles de la Universidad Técnica de Machala, periodo 2020-2021.

En la figura 5, evidencia que un promedio del 25,7% del grupo poblacional de educandos no cuenta con el respaldo de las personas cercanas a su vínculo familiar, lo cual es un detonante negativo y limita las posibilidades de concluir una carrera universitaria. Si bien es cierto que la UTMACH es una institución de carácter público, existen circunstancias que demandan ser atendidas en el plano económico.

De acuerdo con la investigación, se pudo evidenciar que, para el estudiante, ciertas circunstancias han sido complejas de atender por las limitaciones económicas. Esto genera efectos como deserción estudiantil, la desmotivación de terminar estudios superiores y el aplazamiento o procrastinación a la formación de tercer nivel. Todas estas eventualidades de manera directa e indirecta involucran a las universidades, con énfasis a los docentes, quienes en algún momento son llamados a responder sobre el seguimiento académico de sus educandos.

Acorde a Villafrade y Franco (2016), la familia representa un importante soporte integral para los estudiantes universitarios. Por ello, el amparo del círculo de parientes cercanos se constituye en un elemento clave en los procesos de formación académica. En el caso de la modalidad virtual, también implica la designación de un espacio físico idóneo

para la recepción de clases, donde se mantenga un ambiente de absoluta concentración. Sin embargo, esto no es visible en el 36,9% de los estudiantes investigados, tal como se ilustra en la figura 6. Esto se debe a que los mismos alegaron conectarse virtualmente en cualquier lugar de sus hogares, lo que implica estar sometido a constantes interrupciones como diálogos en voz alta de personas cercanas a su entorno, ruidos de vendedores ambulantes y alto volumen de dispositivos eléctricos como: televisores, equipos de sonido, entre otros.

Adicionalmente se presenta en la tabla 2, los resultados de la pregunta abierta donde los educandos expresan su realidad y ratifican las dificultades señaladas con anterioridad respecto a la educación virtual.

**Tabla 2. Dificultades que afectaron rendimiento (vista desde el estudiante)**

Pregunta	Respuestas
¿Cuál fue su dificultad en este semestre que afectó su rendimiento académico?	El internet inestable, los dispositivos no funcionan adecuadamente, solo hay una computadora en casa y los hermanos la utilizan también, el lugar es inadecuado.
	Lo difícil de adaptarse a la forma de trabajar en el aula virtual. Antes, las tareas y actividades se hacían en documentos físicos, pero al usar herramientas digitales es complicado. Muchas horas en monitor en sesiones sincrónicas y asincrónicas para desarrollar tareas.
	Incorrecta forma de utilizar excel, word, y distintas plataformas que se están aplicando en la actualidad, especialmente en tareas y actividades clases.
	Los aspectos emocionales, hay mucho estrés a las largas horas en un monitor, enfermedades en la familia como Covid-19, sentido de soledad y otras dificultades de salud.
	Mucho ruido en el hogar.
	Se siente mucha carga de tareas, envían muchas lecturas y revisar documentos, es complicado estar al día y los profesores deben bajar un poco en la cantidad de deberes que mandan.

Nota: Los datos fueron tomados de la encuesta aplicada en una pregunta abierta a los 103 estudiantes de diversos niveles de la Universidad Técnica de Machala, periodo 2020-2021.

Los resultados de la tabla 2, ratifican los inconvenientes percibidos por los estudiantes en referencia a la disponibilidad de herramientas tecnológicas, servicio de internet, alfabetización digital, aspectos emocionales y dificultades para el aprendizaje autónomo. Todo esto en un contexto que también incluyó a los docentes. Por ende, la colectividad universitaria tuvo que adaptarse aceleradamente a la modalidad de educación *online*, en donde ha primado el uso de herramientas digitales, plataformas nuevas, digitalización de recursos, cambios en la metodologías pedagógicas y didácticas (Castillo-Montes y Ramírez-Santana, 2020). En este contexto, se busca que el profesor mantenga su rol como mediador y orientador del conocimiento (Alzate-Ortiz y Castañeda-Patiño, 2020).

Además, el aprendizaje depende del alto nivel de voluntad y responsabilidad del educando, sumado a su capacidad de sobrellevar dificultades. Sin embargo, este proceso debe estar acompañado de un entorno que le prodige de las herramientas necesarias en el tránsito de la formación universitaria, pues la misma implica la resolución de problemas a la sociedad, por ende, se requiere que construya conocimientos óptimos para su quehacer profesional.

## Discusión

En la historia mundial quedará impregnado un antes y después del COVID 19, tanto así que hasta antes del 2020 fue difícil imaginar que una inminente ola de contagios con algo parecido a la gripe, y en algunos casos con pérdidas humanas, derivarían al encierro de la población y notables consecuentes en los ámbitos de la economía, social, comunicación, educación, entre otros. Sin embargo, a pesar de la emergencia y la consecuente paralización, las sociedades debían continuar adelante y la búsqueda de soluciones se convirtió en tarea apremiante, dentro de un ambiente de incertidumbre por efectos de la pandemia.

Es innegable que el mundo entero se vio afectado por el tema de coronavirus, porque tomó de sorpresa y difícilmente fue vaticinado para poder prepararse a enfrentar tal situación, pero también es menester relucir las diferencias en torno al tema de las desigualdades en la forma de su incidencia entre los distintos estados, pues unos más que otros, tuvieron mayores afectaciones; este contexto abarca a naciones de América Latina, que contiene un conjunto de economías catalogadas en desarrollo y desde su fragilidad hicieron frente a la crisis sanitaria.

En este ámbito países como México y Perú, la emergencia sanitaria tuvo efectos similares a los acaecidos en Ecuador en referencia al tema de la educación, donde relucieron situaciones sobre las limitaciones económicas de los estudiantes, impidiendo la posibilidad de contar con la dotación de equipos informáticos y acceso a plataformas virtuales desde sus hogares, lo cual tributó en algunos casos abandonar las clases, de manera inédita afectó a la población estudiantil, siendo consecuencia del Covid-19 (Ordorika, 2020; Gómez-Arteta y Escobar-Mamani, 2021; Canales y Silva, 2020).

Sumado a los problemas anteriores, la práctica de clases *online* también suscitó efectos en las relaciones sociales, pues la cuarentena que derivó a un distanciamiento, provocó las formas de actuación de las personas y en el contexto de la enseñanza remota derivó a reinventar nuevas formas para la continuidad de las actividades académicas, pero, que bajo la lupa de estudiantes y docentes en determinados momentos llevó a sentir un vacío, por la falta de interacción física con otras personas (da Silva y de Souza, 2021).

La actuación de los estudiantes de la UTMACH en la recepción de las clases sincrónicas mostró marcada resistencia para encender cámaras, sumado a escasa activación de sus micrófonos, y por ende su bajísima participación; el argumento referido por los educandos ante tales situaciones, se sustenta en que el estudiante busca proteger la privacidad de su entorno, pues el mismo hecho de no definir un espacio apropiado, es consecuente cuidar la imagen que proyectan desde sus hogares (Canales y Silva, 2020).

Todo este panorama provocado por la pandemia del virus Covid-19, implicó a docentes y estudiantes cambiar su quehacer en el plano de la enseñanza-aprendizaje, en un entorno de marcada incertidumbre, inseguridad y estrés, aunado a las dificultades relevantes como el uso del dispositivo, funcionalidad del internet, limitaciones económicas entre otros aspectos (Pequeño et al., 2020).

Por ende, esta primera experiencia de actividades virtuales para las instituciones educativas de nivel superior derivó a descubrir nuevas habilidades, capacidades en docentes y estudiantes, para continuar con su misión de generar conocimiento, donde la utilidad de herramientas tecnológicas se volvió imprescindible para los actores del ámbito académico, siendo un desafío la adaptación forzada a esta modalidad (Mazón, et al., 2018).

La educación virtual a nivel superior amerita estrategias, técnicas, modelos y métodos de enseñanza- aprendizaje, elementos considerados indispensables para generar conocimiento en los estudiantes, manteniendo el rol docente como mediador para generar conocimientos a través de la calidad educativa en su dinámica de agente transformador de recursos humanos con aprendizajes significativos (Tourrián, 2017)

En el caso del estudiante implica descubrir y aplicar nuevas habilidades para forjar un aprendizaje exitoso y eficaz en el ámbito educativo, mediante el uso de las tecnologías (Sáiz-Manzanares et al., 2022). En la modalidad virtual, los docentes intensificaron el aprendizaje autónomo de los estudiantes, un proceso complejo porque cada estudiante tiene un estilo propio de aprender y marca las diferencias en la asimilación de conocimientos, pues cada individuo procesa la información de forma diferente (Armas y Rodríguez, 2015).

En el caso de las clases online de la UTMACH, los docentes aplicaron la clase invertida, cuya metodología implica apoyarse de las tecnologías de información y comunicación, que propicie el aprendizaje activo del estudiante (Vidal et al., 2016); mediante la práctica de la lectura, observación de videos, así como resolver problemas (Garduño y Dugua, 2018), por ende, este modelo se basa en la responsabilidad del educando y control del aprendizaje por parte del docente, es por ello que, investigaciones realizadas por Castro et al. (2020) consideran a la clase invertida como un modelo que genera un impacto positivo en el aprendizaje, en razón de que depende de la autorregulación, venciendo a la vez las diversas dificultades presentadas.



## Conclusiones

La educación virtual para instituciones académicas de modalidad presencial implicó cambios inesperados para todo el conglomerado de la población universitaria, en el caso de los estudiantes derivó reemplazar los cuadernos físicos, interacción social con sus compañeros y docentes, hacia una transición meramente virtual. Sentir el giro inesperado de la práctica de clases ha suscitado una percepción poco favorecedora para los educandos, porque el 58,95% cataloga la satisfacción de las clases online de poco agrado y el 17,30% un total desagrado.

Es evidente que el estudiantado prefiere la presencialidad, pues su criterio deriva malestar en temas tecnológicos y metodologías aplicadas en las aulas, sintiendo de alguna forma excesiva carga de trabajo virtual referidas en consultas y lecturas de temáticas, con la finalidad de recabar información sin el acompañamiento del docente, lo que consideran una debilidad, porque a veces necesitan la guía de sus maestros, a pesar de contar con la retroalimentación en las clases, sostienen no ser suficientes.

En forma más específica entre las dificultades detectadas, aflora principalmente la inestabilidad del servicio de internet en un 65,60%, así como también la percepción de asimilar poco aprendizaje, pues el 48,80% refieren su inconformidad en relación con sus expectativas frente a las competencias adquiridas, en aras de su formación profesional, adicionando el 25,7% que evidencia el escaso apoyo familiar para la continuidad de clases en tiempos de pandemia, reflejando además que el 36,9% de los estudiantes no ha definido un espacio adecuado para recibir las sesiones sincrónicas de clase. Lo cual deja entrever la notable carga que tienen que llevar los estudiantes, pues dentro de sus posibilidades deben buscar soluciones para poder consagrar su formación de tercer nivel.

Sin embargo, es meritorio que la institución en paralelo con las políticas públicas vigentes busque los mecanismos ideales para que los jóvenes eleven la referencia de satisfacción de clases virtuales, pues hasta el momento solo el 50,55% refieren que aprendieron en esta modalidad y si bien es cierto es un porcentaje representativo, debe considerarse para que la sapiencia de formación eleve su calidad académica. El resultado anterior, es consecuente del esfuerzo esencial de los docentes, mismos que también se vieron en la necesidad de adaptar y crear estrategias de manera drástica y acelerada en los procesos de virtualización de las clases.

Los resultados del presente estudio abren el abanico para generar nuevas investigaciones sobre la percepción de la población de estudiantes, docentes y personal administrativo, frente a las decisiones aplicadas por las autoridades de las universidades en este campo de modalidad virtual, con la finalidad de identificar fortalezas, pero también detectar debilidades, para generar propuestas de mejoramiento a las actividades del proceso de enseñanza y aprendizaje.

## Referencias Bibliográficas

Aguilar, F. (2020). Del aprendizaje en escenarios presenciales al aprendizaje virtual en tiempos de pandemia. *Estudios Pedagógicos*, XLVI(3), 213-223. <https://doi.org/DOI: 10.4067/S0718-07052020000300213>

Alzate-Ortiz, F., & Castañeda-Patiño, J. (2020). Mediación pedagógica: Clave de una educación humanizante y transformadora. Una mirada desde la estética y la comunicación. *Educare*, 24(1), 411-424. <https://doi.org/DOI: https://doi.org/10.15359/ree.24-1.21>

Armas, M., & Rodríguez, M. (2015). Estudio de los estilos de aprendizaje de estudiantes y profesores de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Central de Venezuela. *Revista de la Facultad de Ingeniería Universidad Central de Venezuela*, 30(2), 17-26.

Asamblea Nacional. (27 de Mayo de 2021). Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior. *Educación*: <https://procuraduria.utpl.edu.ec/sitios/documentos/NormativasPublicas/REGLAMENTO%20GENERAL%20A%20LA%20LEY%20ORGANICA%20DE%20EDUCACION%20SUPERIOR.pdf>

Canales, R., & Silva, J. (2020). De lo presencial a lo virtual, un modelo para el uso de la formación en línea en tiempos de Covid-19. *DOSSIER - Cultura digital y educación*, 36, 1-20. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/0104-4060.76140>

Castillo-Montes, M., & Ramírez-Santana, M. (2020). Experiencia de enseñanza usando metodologías activas, y tecnologías de información y comunicación en estudiantes de medicina del ciclo clínico. *Formación universitaria*, 13(3), 65-76. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062020000300065>

Castro, M., Paz, M., & Cela, E. (2020). Aprendiendo a enseñar en tiempos de pandemia Covid-19: nuestra experiencia. *Revista Digital de investigación en docencia universitaria, RIDU-*, 14, 1-11. <https://doi.org/https://doi.org/10.19083/ridu.2020.1271>

Cortés, J. (2021). El estrés docente en tiempos de pandemia. Dilemas contemporáneos: educación, política y valores (Edición Especial), 11. <https://doi.org/https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i.2560>

Cossio, M., Quiñonez, O., & Cossio, A. (2021). La continuidad pedagógica en educación superior en tiempos de pandemia. *P u b l i c a n d o*, 8(28), 67-73. <https://doi.org/DOI:10.51528/rp.vol8.id2159>

da Silva, S., & de Souza, R. (2021). Relações sociais, pandemia da covid-19 e ensino médio. *Revista IBERO AMERICANA de Educación / Educação*, 86(2), 45-60. <https://doi.org/https://doi.org/10.35362/rie8624188>

Díaz, M. (2019). ¿Qué es eso que se llama pedagogía? *Pedagogía y Saberes*(50), 11-28. <http://www.scielo.org.co/pdf/pys/n50/0121-2494-pys-50-11.pdf>

Espinosa, E., González, K., & Hernández, L. (2019). Implicaciones de la reflexión y la mediación didáctica en docentes en formación durante su práctica educativa. *Revista científica*, 34(1), 101-122. <https://doi.org/https://doi.org/10.14483/23448350.13442>

Estrada, A. (2018). Estilos de aprendizaje y Rendimiento académico. *Boletn Virtual*, 11. <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/536/509>

Estrada-Molina, O., & Fuentes-Cancell, D.-R. (2022). El engagement y la deserción en los MOOCs: Revisión sistemática. *Comunicar*, XXX(70), 111-124. <https://doi.org/DOI> <https://doi.org/10.3916/C70-2022-09>

Garduño, E., & Dugua, C. (2018). Experiencias estudiantiles en la estrategia didáctica de aprendizaje invertido. *CPU-e. Revista de Investigación Educativa*(26), 44-65. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-53082018000100044](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-53082018000100044)

Gómez, J., Monroy, L., & Bonilla, C. (2019). Caracterización de los modelos pedagógicos y su pertinencia en una educación contable crítica. *Entramado*, 15(1), 26. <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v15n1/1900-3803-entra-15-01-164.pdf>

Gómez-Arteta, I., & Escobar-Mamani, F. (2021). Educación virtual en tiempos de pandemia: Incremento de la desigualdad social en el Perú. *Chakiñan*(15), 152-165. <https://doi.org/DOI> <https://doi.org/10.37135/chk.002.15.10>

Ibaceta, C., & Villanueva, C. (2021). Entornos virtuales de aprendizaje variables que inciden en las prácticas pedagógicas de docentes de enseñanza básica en el contexto chileno. *Perspectiva Educacional. Formación de Profesores*, 60(3), 132-158. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/perseduc/v60n3/0718-9729-perseduc-60-03-132.pdf>

Lastre, K., López, L., & Alcázar, C. (2018). Relación entre apoyo familiar y el rendimiento académico en estudiantes colombianos de educación primaria. *Psicogente*, 21(39), 102-115. <https://doi.org/https://doi.org/10.17081/psico.21.39.2825>

López, M., & Rodríguez, S. (20 de mayo de 2020). Trayectorias escolares en la educación superior ante la pandemia ¿continuar, interrumpir o desistir? *Educacion: http://132.248.192.241:8080/xmlui/bitstream/handle/IISUE\_UNAM/544/LopezM\_RodriguezS\_2020\_Trayectorias\_escolares.pdf?sequence=1&isAllowed=y*

Mateus, J.-C., Andrada, P., González-Cabrera, C., Ugalde, C., & Novomisky, S. (2022). Perspectivas docentes para una agenda crítica en educación mediática post COVID-19. Estudio comparativo en Latinoamérica. *Comunicar*, XXX(70), 125-138. <https://doi.org/https://doi.org/10.3916/C70-2022-10>

Mazón, B., Jaramillo, M., Romero, O., Aguirre, M., Ruiz, J., & Eras, J. (2018). Modelo de Preparación de las TIC y Adopción del E-commerce en el Sector Comercio (PTACE). *Revista Espacios*, 39(24), 1-21. [https://scholar.google.com/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=en&user=-SYTUYIAAAAJ&citation\\_for\\_view=-SYTUYIAAAAJ:qjMakFHDy7sC](https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=-SYTUYIAAAAJ&citation_for_view=-SYTUYIAAAAJ:qjMakFHDy7sC)

Miguel, J. A. (17 de Mayo de 2021). La educación superior en tiempos de pandemia: una visión desde dentro del proceso formativo. *La educación superior*: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/270/27063237017/html/index.html>

Moreno, L. (17 de Marzo de 2020). Decreto del Estado de excepción. Decreto de Estado de excepción: [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto\\_presidencial\\_No\\_1017\\_17-Marzo-2020.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf)

Ordorika, I. (2020). Pandemia y educación superior. *Revista de la educación superior*, 49(194), 1-8. <https://doi.org/https://doi.org/10.36857/resu.2020.194.1120>

Ortega, D., Rodríguez, J., & Mateos, A. (2021). Educación superior y la Covid-19: adaptación metodológica y evaluación online en dos universidades de Barcelona. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 15(1), 13. <https://doi.org/https://doi.org/10.19083/ridu.2021.1275>

Pamplona-Raigosa, J., Cuesta-Saldarriaga, J., & Cano-Valderrama, V. (2019). Estrategias de enseñanza del docente en las áreas básicas: una mirada al aprendizaje escolar. *Revista Eleuthera*, 13-33. <https://doi.org/DOI:10.17151/eleu.2019.21.2>

Pando, V. (2018). Tendencias didácticas de la educación virtual: Un enfoque interpretativo. *Propósitos y Representaciones*, 6(1), 485-505. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.20511/pyr2018.v6n1.167>

Peñate, Y., Hernández, K., & García, E. (2019). Reformas universitarias en Ecuador: impacto en la investigación científica en la universidad de Guayaquil. *Revista Conrado*, 15(69), 71-78. <http://scielo.sld.cu/pdf/rc/v15n69/1990-8644-rc-15-69-71.pdf>

Pequeño, I., Gadea, S., Alborés, M., Chiavone, L., Fagúndez, C., Giménez, S., & Santa Cruz, A. B. (2020). Enseñanza y aprendizaje virtual en contexto de pandemia. Experiencias y vivencias de docentes y estudiantes de la Facultad de Psicología en el primer semestre del año 2020. *InterCambios. Dilemas y transiciones de la Educación Superior*, 7(2), 18. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2916/inter.7.2.14>

Pérez, C., Suárez, R., & Rosillo, N. (2018). La educación virtual interactiva, el paradigma del futuro. *Atenas*, 4(44), 144-157. <https://www.redalyc.org/journal/4780/478055154009/html/>

PRADA, R., Milton, R., & OCAMPO, P. (2020). Clima de trabajo y su relación con la productividad laboral en empresas de tecnología. *Espacios*, 41(6), 57-75. <https://doi.org/DOI:10.48082/espacios-a20v41n45p06>

Prendes-Espinosa, M., García-Tudela, P.-A., & Solano-Fernández, I.-M. (2020). Igualdad de género y TIC en contextos educativos formales: Una revisión sistemática. *Comunicar*, XXVIII(63), 9-20. <https://doi.org/DOIhttps://doi.org/10.3916/C63-2020-01>

Prieto, A., Balbarroja, J., Alvarez, S., & Corell, A. (2021). Eficacia del modelo de aula invertida (flipped classroom) en la enseñanza universitaria: una síntesis de las mejores evidencias. *Educacion*(391), 59. <https://doi.org/DOI:10.4438/1988-592X-RE-2021-391-476>

Rochina, S., Ortiz, J., & Paguay, L. (2020). La Metodología de la enseñanza aprendizaje en la educación superior: algunas reflexiones. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos*, 12(1), 386-389. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v12n1/2218-3620-rus-12-01-386.pdf>

Sáiz-Manzanares, M., Casanova, J., Lencastre, J.-A., Almeida, L., & Martín-Antón, L.-J. (2022). Satisfacción de los estudiantes con la docencia online en tiempos de COVID-19. *Comunicar*, XXX(70), 35-45. <https://doi.org/DOIhttps://doi.org/10.3916/C70-2022-03>

San Juan-Azze, B. (2018). La enseñanza-aprendizaje de la resolución de problemas y sus desafíos como proceso complejo. *Luz*, 17(2), 6. <https://www.redalyc.org/journal/5891/589167622005/589167622005.pdf>

Sánchez-Arias, L., & Callejas-Calleja, A. (2020). Familia y universidad: participación de la familia en el contexto educativo universitario. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 12(2), 47-67. <https://doi.org/10.17151/rlef.2020.12.2.4>

Sánchez-Otero, M., García-Guilianny, J., Steffens-Sanabria, E., & Hernández- Palma, H. (2019). Estrategias Pedagógicas en Procesos de Enseñanza y Aprendizaje en la Educación Superior incluyendo Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *Información Tecnológica*, 30(3), 277-286. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642019000300277>

Serna-Loaiza, D., Rojas-Berrio, S., & Robayo-Pinzón, O. (2019). Valor percibido en instituciones de educación superior por parte de estudiantes de modalidad virtual. *Pensamiento y gestión*(46), 79-107. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14482/pege.46.1805>

Tacca, D., Tacca, A., & Alva, M. (2019). Estrategias neurodidácticas, satisfacción y rendimiento académico en estudiantes universitarios. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 15-32. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.18861/cied.2019.10.2.2905>

Touriñan, J. (2017). El concepto de educacin caracter, sentido pedaggico, significado y orientacion formativa temporal. Hacia construccion de ambitos de educacion. EDITORIAL *Revista Virtual Redipe*, 12, 42. <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/409/406>

Tuff, C. (2020). El encantador de millennials: Manual de estrategias prácticas, enfocadas en la productividad para trabajar con y motivar a la generación más grande del mundo. Aguilar.

UNESCO. (17 de Mayo de 2021). Avances recientes de la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación. La educacion: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375746\\_spa.locale=en](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375746_spa.locale=en)

Universidad Tecnica de Machala. (19 de Mayo de 2021). Modelo Eductivo Integrador y Desarrollador de la Universidd Tcnica de Machala. *Reforma Educativa*: <https://www.utmachala.edu.ec/archivos/ley-transparencia-2015/RegulacionesProcedimientos/Noviembre/MODELO%20EDUCATIVO%20INTEGRADOR%20Y%20DESARROLLADOR%20DE%20LA%20UTMACH.PDF>

Vargas-Murillo, G. (2020). Estrategias educativas y tecnología digital en el proceso enseñanza aprendizaje. *Cuadernos Hospital de Clínicas*, 61(1), 69-76. [http://www.scielo.org.bo/pdf/chc/v61n1/v61n1\\_a10.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/chc/v61n1/v61n1_a10.pdf)

Vidal, M., Rivera, N., Nolla, N., Morales, I., & Vialart, M. (2016). Aula invertida, nueva estrategia didáctica. *Educación Médica Superior*, 30(3), 678-688. <http://scielo.sld.cu/pdf/ems/v30n3/ems20316.pdf>

Villacis, M., Moreno, M., & Benavides, R. (2021). Entornos virtuales como espacios de enseñanza-aprendizaje. “Un enfoque teórico para la educación superior”. *Horizontes. Revista de Investigación en Ciencias de la Educación*, 5(19), 695-708. <https://doi.org/https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v5i19.230>

Villafrade, L., & Franco, C. (2016). La familia como red de apoyo social en estudiantes universitarios que ingresan a primer semestre. *Espiral, Revista de Docencia e Investigación*, 6(2), 79-90. <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/ESPIRAL/article/view/1651/1284>

**Fecha de recepción:** 3-8-2022

**Fecha de aceptación:** 17-5-2023



# La política educativa confesional de Genta entre 1943 y 1946. El caso de la Universidad Libre Argentina

Genta's confessional educational policy between 1943 and 1946. The case of the  
Universidad Libre Argentina

BRESSI, Hernán<sup>1</sup>

Bressi, H. (2023). La política educativa confesional de Genta entre 1943 y 1946. El caso de la Universidad Libre Argentina. *RELAPAE*, (18), pp. 165-174.

## Resumen

La Universidad Libre Argentina fue un intento del Profesor Jordán Bruno Genta y de un grupo de profesores provenientes del nacionalismo católico de pensar un proyecto de Universidad confesional alternativo al modelo Reformista de la Universidad Oficial argentina en 1946. Este proyecto, concebido desde dimensiones teológica, filosófica, económicas, culturales, sociales, industriales, educativas, militares y científicas, entro en tensión con el gobierno de Farrell y el peronismo, los gremios universitarios, el movimiento reformista y la Universidad Oficial en general. La creación de la Universidad Libre Argentina, bajo la concepción de la Argentina Católica, destacó la necesidad e importancia de la metafísica y la filosofía del ser para la formación universitaria de la juventud argentina. En este trabajo, intentaremos estudiar los fundamentos pedagógicos, filosóficos y de política educativa del nacionalismo católico, en el ámbito de la educación superior argentina entre 1943 y 1946, tomando como estudio de caso la figura del Profesor Jordán Bruno Genta y su proyecto inconcluso de Universidad. En la primera sección de estudio, indagaremos sobre el semblante biográfico del Profesor Jordán Bruno Genta y los fundamentos filosóficos de su magisterio pedagógico. En el segundo y tercer apartado, razonaremos acerca de los fundamentos filosóficos e ideológicos de la gestión del Profesor Jordán Bruno Genta y el rol de la Universidad Libre Argentina para sacudir los cimientos del modelo reformista.

**Palabras Clave:** Genta, Universidad Libre Argentina, nacionalismo católico, arquetipos.

## Abstract

The Free University of Argentina was an attempt by Professor Jordan Bruno Genta and a group of professors from Catholic's nationalism to think of an alternative confessional University project to the Reformist model of the Argentine Official University in 1946. This project, conceived from theological, philosophical, economic, cultural, social, industrial, educational, military and scientific, came into tension with the Farrell government and Peronism, the university unions, the reform movement and the Official University in general. The creation of the Free University of Argentina, under the conception of Catholic Argentina, highlighted the need and importance of metaphysics and the philosophy of being for the university education of argentinian's youth. In this work, we will try to study the pedagogical, philosophical and education's policy foundations of Catholic's nationalism, in the field of argentinian's higher education between 1943 and 1946, taking as a case study the figure of Professor Jordan Bruno Genta and his unfinished University project. In the first study section, we will inquire about the biographical face of Professor Jordan Bruno Genta and the philosophical foundations of his pedagogical teaching. In the second and third sections, we will reason about the philosophical and ideological foundations of the management of Professor Jordan Bruno Genta and the role of the Free University of Argentina to shake the foundations of the reformist model.

**Keywords:** Genta, Free University of Argentina, catholic nationalism, archetypes.

<sup>1</sup> Centro de Altos Estudios en Educación - Universidad Abierta Interamericana, Argentina / h\_bressi@hotmail.com

## Introducción<sup>2</sup>

El tema de nuestra investigación fue la Universidad Libre Argentina. Para esto debimos indagar sobre la influencia del magisterio y la persona del Profesor Jordán Bruno Genta dentro del sistema de educación superior argentino y su contexto político-educativo entre 1943 y 1946. Se especificaron problemas centrales de filosofía de la educación como la relación entre Profesores/Universidad/alumnos, así como la necesidad de creación, confección, organización y gestión de un modelo de Universidad confesional alternativo al Reformista para la formación de las mentes jóvenes. También analizamos y explicamos de forma sintética las principales banderas del nacionalismo católico en materia de educación superior para analizar el caso de la Universidad Libre Argentina como ejemplo de política pública educativa de formación superior de esta corriente del pensamiento. Por lo tanto, la situación problemática de la cual parte esta investigación es el análisis del impacto que tuvo en el sistema de educación superior argentino en 1946, la falta de un corpus de políticas públicas educativas de financiamiento y de apoyo a la Universidad Libre Argentina por parte del gobierno de Farrell y del peronismo, con la evidente intención de disolverla, afectando su modelo de gobierno y la influencia del nacionalismo católico dentro del sistema de educación superior argentino. Frente a este escenario teórico sobre la influencia del nacionalismo católico en nuestro sistema de educación superior nos surge este interrogante como guía de investigación que intentaremos responder: ¿Cuáles fueron los aportes doctrinarios del Profesor Jordán Bruno Genta como referente principal del nacionalismo católico en la confección de la Universidad Libre Argentina y en el sistema de educación superior argentino entre 1943 y 1946?

Desde una perspectiva cualitativa, escogimos el estudio de caso intrínseco, comenzando con una indagación socio-histórica, como estrategia de investigación, porque el foco de nuestra exploración se encuentra en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real (Stake, 1998; Forni, 2010). Con este objetivo, el trabajo fue dividido en 3 secciones de análisis y una conclusión que da cuenta de los resultados. En el primer apartado realizamos una breve semblanza sobre la figura del Profesor Jordán Bruno Genta para aproximarnos a la importancia del magisterio de los arquetipos de la nacionalidad en su magisterio pedagógico. El segundo y tercer apartado, nos invita a indagar sobre la figura de Genta como Interventor-Rector de la Universidad Nacional del Litoral y las motivaciones que lo llevaron a la creación de la Universidad Libre Argentina. Finalmente, como corolario del trabajo, plantearemos algunas conclusiones teóricas sobre la impronta del Profesor Jordán Bruno Genta en la Universidad Libre Argentina como forma de consumación reflexiva de un proyecto de universidad inconcluso tendiente a ser instrumento del Reinado Social de Cristo.

### 1. La pedagogía de los santos y héroes frente al modelo reformista

Jordán Bruno Genta, nació el 2 de octubre de 1909, en la ciudad de Buenos Aires y cae asesinado a manos de una célula terrorista del Ejército Revolucionario del Pueblo, el 27 de octubre de 1974. Siendo el segundo hijo varón de Carlos Luis Genta, un reconocido anarquista, ateo y anticlerical, y de Carolina Coli. El joven Jordán Bruno cursó su bachillerato en el Mariano Moreno, y egresó como filósofo de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, cuando promediaba el año 1933. Pero la fecha más significativa para Jordán Bruno, fue en 1940, cuando voluntariamente abraza la fe católica por medio del bautismo, en la parroquia Inmaculada Concepción de Santa Fe. A partir de este acontecimiento, la gracia va a ser parte trascendental de la vida de Genta hasta su muerte, encarnando en bienes y testimonio esos valores universales fundados en la unión hipostática, de que cabía verter la sangre en su custodia. El bautismo produjo en Genta una metanoia personal tan profunda que transformó todo su ser en Cristo. Pero solamente por sus amores, por su palabra, por su pensamiento, por sus frutos y por su muerte conoceremos verdaderamente a Genta y a su magisterio (Caponetto, 2009, 2021; Alaniz, 2016).

El magisterio pedagógico de Genta (1945a), enseña que la educación, especialmente la universitaria de una República, debe obedecer a las leyes escritas de las instituciones del derecho natural y a las virtudes de los arquetipos de sus

---

<sup>2</sup> Este trabajo es un avance del proyecto de investigación, en el cual, nos proponemos ampliar las conclusiones doctorales recomendadas por los jurados en los dictámenes de la tesis titulada *Análisis comparativo de las políticas educativas de Educación Superior en Argentina entre 1946 y 1959. El caso de la conversión de la Universidad Obrera Nacional en la Universidad Tecnológica Nacional*, defendida el 1 de abril del 2022, en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y realizada bajo la dirección del Dr. Pablo Jacovkis.

héroes-fundadores. Para consolidar, de esta manera, una verdadera aristocracia del hombre fundada en una jerarquía moral que logre mantener la identidad del ser nacional, a través de las generaciones. Este sistema educativo debe pensarse en nuevas categorías alternativas a los principios reformistas, para devolverle a la Universidad Argentina, su esencia y finalidad, respetando el orden natural de la creación y del saber, a través de la instauración de un sistema de educación superior cristocéntrico, patriótico, tradicionalista y jerárquico. La Universidad Argentina tiene que favorecer el hábito de los principios absolutos y de las reglas seguras, como medio pedagógico de fortalecimiento de las virtudes, para lograr una libertad real del discípulo por medio de arquetipos de la nacionalidad. He aquí el fin de una pedagogía nacional de formación del carácter, dura, severa y ascética para formar hombres que puedan soportar las necesidades de una vida libre y soberana. La pedagogía de los héroes y santos, se tiene que implementar por medio de un sistema de educación superior que forme la inteligencia del estudiante conforme al verdadero ser de la persona, sin interpretaciones erradas o falaces procedentes de falsas ideologías (Bressi, 2022; Genta, 1945a, 1960, 1973).

La Universidad, sostiene Genta (1945a), es la corporación medieval de profesores que enseñan y gobiernan; y de alumnos que aprenden y obedecen, fundada en los principios eternos de la fe católica y nacida en la vieja Europa del siglo XII, que tiene como fin formar a las inteligencias en la dura disciplina de la vida intelectual. Es el ordenamiento jurídico autónomo que protege el reposo de la contemplación y de la investigación pura. Siendo, el lugar natural y autónomo de la vida de la inteligencia. Por lo tanto, su ley es invariable e inmóvil como la Verdad Inmutable que constituye la esencia del ser y el fin de su existencia. Existe en el Estado y tiene que ser exigencia y rigor académico para la juventud. Es el ámbito del alma que conoce y el reflejo mental del Universo creado por Dios. Pero esta definición de universidad, inspirado en el modelo de universidad escolástica y en el modelo del Cardenal Newman (2002), se verá desvirtuada plenamente por la consolidación del proceso de descristianización del saber al imponerse la Reforma Universitaria de 1918, desde la Universidad Nacional de Córdoba para toda América Latina. Este hito nacido en Córdoba, que termina de subvertir las jerarquías naturales del saber y del gobierno sometiendo a la Universidad Argentina al profesionalismo utilitario y a una barbarie auténtica imbuida de mercantilismo e individualismo, dentro de la cosmovisión de Genta (1945a, 2012), es la culminación de un proceso de descristianización del saber; que se inicia en la Constitución Nacional de 1853, y se agudiza con la implantación en la argentina de las escuelas normales regidas por maestras norteamericanas y protestantes traídas por Sarmiento para tal fin; y las leyes 1420 de 1884 y la ley avellaneda de 1885. De esta manera, la Universidad Argentina, en el diagnóstico de Genta (1960, 1973), se transforma en el Estado Mayor del Comunismo, en la guerra revolucionaria latinoamericana, destruyendo la esencia misma de la Universidad, transfigurándola en una adulación de la juventud. Los aportes de la Reforma Universitaria al sistema de educación superior argentino, que fueron más cuestionados por Genta (1960, 1973), son:

1. El sistema de educación superior argentino había perdido la esencia fundacional del fin de la Universidad escolástica gracias a la Reforma Universitaria.
2. La experiencia educativa de la Universidad Reformista había demostrado que era imposible rehabilitar las inteligencias en la Verdad Inmutable.
3. La verdadera Universidad debía ser gobernada por probados profesores en el amor a la Verdad Eterna, prefiriéndola a la comodidad en la hora de la prueba, y no por un cogobierno tripartito en forma de soviet como proponía la Reforma Universitaria.

El magisterio de Genta se opone radicalmente al modelo reformista, porque la Universidad Reformista, en Argentina, separa en el edificio del saber el orden natural del sobrenatural, encuadrándose dentro del modelo profesionalizante francés y de investigación pura humboltiano orientado a la formación general de las profesiones liberales, sin duda diestros en su campo profesional, pero no en un sentido integral (Bressi, 2022). Su ideal lo encarnarán, entre otros, Julio V. González, Deodoro Roca y José Ingenieros. Siendo, Julio V. González, el arquetipo del intelectual comprometido, formador de estirpes de americanos de la Nueva Generación, de corte nihilista, iconoclasta que promovían el divorcio con el pasado (Suasnábar, 2018).

Los principales referentes del reformismo, y en especial, Roca (2017) soñaban con una Universidad democratizada, fuera de las ciudades, que no se dejará gobernar por la penuria docente de unos cuantos profesores pedantes y dogmáticos, como ocurría históricamente dentro del modelo universitario escolástico de la Universidad Nacional de Córdoba. Al espíritu del estudiante lo formará el espíritu de la investigación, en el libre pensamiento, que dará una verdadera esencia democrática a la Universidad rompiendo con el modelo escolástico tradicional. Roca (2017) nos

devela que la verdadera democracia debe asegurar la igualdad de derechos para todos los hombres y que, en la Universidad, está la verdadera transformación para tal fin. De la alianza entre Universidad y Pueblo debe irradiar la formación del alma nacional para poder dar respuesta a los problemas universales de la cultura.

Por su parte, Julio V. González (1945:114), siguiendo esta línea de pensamiento, no duda en señalar que la Reforma Universitaria “fue la explosión de un estado de conciencia social que se había formado alrededor de los cristalizados centros de cultura”. En una clave cultural marcada por el positivismo, esta aspiración era compartida por José Ingenieros. Ingenieros (1920), concebía a la Universidad como un laboratorio, en donde se plasma la ideología social del pensamiento colectivo dominante de una época determinada. Para 1918, esa ideología dominante en Córdoba, era el laicismo y el positivismo, que le pedían a la Universidad separarse de la teología medieval, fijando principios directivos, que permitan organizar la cultura superior en servicio de la sociedad. En este modelo de Universidad del Porvenir, como lo denominó Ingenieros (1920), predomina un nuevo humanismo emergente de los métodos científicos modernos que enseñaban al alumno a pensar libremente por sobre los dogmatismos dialécticos medievales renovando de este modo la ideología de la Universidad, tomando distancia del marxismo ortodoxo y el nacionalismo popular.

Estos principios destinados a naturalizar, modernizar y democratizar el contenido, método y estructura de gobierno de las universidades nacionales han cambiado la relación entre Estado/Universidad/Iglesia Católica, al moldear los estatutos de las universidades nacionales sin adquirir forma legislativa alguna. Y es justamente en estos puntos, en donde radican las llaves interpretativas para comprender las transformaciones del sistema de educación superior que se pensaban encaminar en el derrocamiento de Yrigoyen por Uriburu y en la revolución del 4 de junio de 1943 hasta 1954, en el punto culminante del conflicto de Perón con la Iglesia. Debido a esta idiosincrasia de la Universidad Reformista, los objetivos propuestos para refundar el sistema de educación superior argentino por el magisterio de Genta – de acuerdo a sus discursos como profesor y Rector y de otros discípulos importantes de su Cátedra Privada-fueron: 1. la despolitización de la Universidad reformista para lograr una vinculación más directa con la sociedad y el proyecto de país de la Argentina Católica llevado a cabo por San Martín y los grandes próceres argentinos; y 2. que la juventud argentina tuviera una formación del carácter basado en la pedagogía de los santos y héroes. Para esto, el Poder Ejecutivo debía, en la visión de Genta (1997), tener una programación de educación superior flexible y activa, fundada en la metafísica del ser y la filosofía perenne, para revertir la influencia ideológica de la Universidad Reformista y evangelizar al movimiento estudiantil en general (Genta, 1945a, 1960, 1973; Bressi, 2022).

## **2. Jordán Bruno Genta como interventor de la Universidad Nacional del Litoral**

El modelo de la Universidad Reformista se convirtió en modelo hegemónico del sistema de educación superior argentino entre 1918 y la revolución del 4 de junio de 1943, interrumpido brevemente, entre septiembre de 1930 y abril de 1931, fecha en que es designado por el gobierno de José Félix Uriburu el nacionalista católico Ernesto Padilla como ministro de Justicia e Instrucción Pública. Tras su renuncia en abril de 1931, Uriburu designa al arquetipo del reformismo, Guillermo Rothe, como ministro de Justicia e Instrucción Pública hasta el 30 de diciembre de 1931. El gobierno de Uriburu y la revolución iniciada el 4 de junio de 1943, veían la necesidad de pensar la patria, a partir de las jerarquías naturales sociales y políticas dadas por la experiencia histórica verdadera del país sobre la Iglesia de Cristo; y de un sistema de educación superior bajo un enclave cristocéntrico, patriótico, tradicionalista y jerárquico («Documentos del G.O.U.», 1998; Koc, 2018; Piñeiro, 1997).

Para evitar que la Universidad permaneciera como actor político de oposición, los gobiernos militares implementaron un corpus de políticas públicas educativas de nivel superior propagadas por el nacionalismo católico para restaurar el orden y la autoridad, que produjeron un quiebre entre Estado y Universidad al ser impuestas por la fuerza. En principio, los gobiernos militares contaron con gran apoyo del arco de la oposición, pero muy especialmente de los sectores nacionalistas católicos, que veían en los nuevos gobiernos militares la posibilidad de concretar sus anhelos políticos, especialmente en el ámbito de la educación superior. Estos planes de normalización institucional designando Interventores-Rectores provenientes del nacionalismo católico sobre la Universidad Reformista para eliminar el gobierno tripartito, la reforma de los estatutos de todas las universidades nacionales y la prohibición, disolución y clausura de los centros y federaciones estudiantiles como la Federación Universitaria Argentina, por ser órganos de combate del estado mayor comunista, fueron las políticas públicas educativas llevadas a cabo en el plano universitario por los gobiernos



militares de Uriburu, de la revolución del 4 de junio entre 1943 y 1946; y por el peronismo («Documentos del G.O.U.», 1998; Perón, 1998, 2005; Presidencia de la Nación, 1954).

Dentro del marco de implementación de estas políticas de normalización institucional impuestas por la fuerza, el 28 de julio de 1943, el Profesor Jordán Bruno Genta es designado Rector-Interventor de la Universidad Nacional del Litoral por Decreto del Gral. Pablo Ramírez. Asumiendo sus funciones el 31 de julio de 1943 y con pleno apoyo de integrantes del Grupo Obra de Unificación, como el coronel Ávalos, que por ese entonces era el Jefe de la Guarnición Militar de Campo de Mayo. Al asumir Genta como Rector-Interventor de la Universidad Nacional del Litoral, los principios rectores de organización definitiva del modelo de gobierno de esta Casa de Estudios se inspiraban en la Reforma Universitaria de 1918. El cogobierno, la asistencia y docencia libre, la democratización del claustro de profesores por medio de concursos públicos, la educación laica, autónoma y la extensión universitaria eran los pilares en lo que se apoya la denominada hija institucional de la reforma universitaria. Las causas que llevaron al gobierno militar del 4 de junio de 1943, a la designación como nuevo Rector-Interventor de la Universidad Nacional del Litoral, del Profesor Jordán Bruno Genta, se debieron a una necesidad estratégica del nuevo gobierno de crear un sistema de educación superior alternativo al reformista, de impronta cristocéntrica, patriótico, tradicionalista y jerárquica, fuertemente crítico de las ideologías foráneas como el liberalismo y el marxismo, que logre reintegrar la Universidad al servicio de la patria; y reorganizándola jerárquicamente restableciéndola a los más altos niveles del espíritu (Ávalos, 1943; Bressi, 2022; Genta, 1943).

El Profesor Genta elige el día 17 de agosto de 1943, como fecha inaugural de su gestión al frente de la Universidad. A las 10.30 horas de esa mañana, en el Paraninfo de la Universidad, se realiza el primer acto oficial de la nueva gestión en homenaje al Gral. José de San Martín, héroe fundador de la nacionalidad, ocasión en que fue pronunciada por el Interventor, la conferencia titulada “La función de la Universidad Argentina”. En la misma, el Profesor Genta anuncia los lineamientos de planificación institucional estratégica de su gestión. Según Genta (1945b), el problema de la Universidad argentina, y en especial de la Universidad Nacional del Litoral, se plantea en torno a la oposición entre antiguos y modernos; y que la máxima de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Reformista en general, es: “Hay que desaristotelizar la Universidad”. En otras palabras, la Reforma pensó una universidad sin metafísica como base de la vida académica. Su modelo rector es el físico-matemático del humanismo alemán, fundado en el cálculo y en la experimentación, que nace con la filosofía moderna y conduce con Descartes hasta Kant, con el fin de imponer dialécticamente el dogma del libre examen y la ciencia legítima.

De esta manera, prosigue Genta (1945b), el hombre se convierte en mero instrumento biológico para obtener verdades de uso, perdiendo el sentido de la realidad y la trascendencia, quebrándose la unidad del espíritu y de la vida en un desorden intelectual y moral que arriesga la existencia misma de la Universidad. Por esta razón, Genta (1945b) propone que la Universidad Nacional del Litoral sea la institución docente por excelencia en el orden civil; con la misión de formar auténticas aristocracias de la inteligencia para que el hombre se prepare para vivir en la libertad política. Para esto, es indispensable que la juventud sea formada en el dominio de los bienes universales de la ciencia, la eficacia en el uso de las verdades útiles, la especulación desinteresada de la verdad superior y de la conducta moral cristiana, dentro de la tradición histórica nacional propuesta por la pedagogía de los héroes y santos, a fin de que los jóvenes lleguen a colaborar en el fortalecimiento de la unidad moral de la Patria. Pero este anhelo de Genta se verá descabezado por las fuertes resistencias internas y externas hacia su modelo de universidad.

Frente a este modelo de universidad propuesto por el Rector-Interventor, un grupo de estudiantes universitario vinculados a la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA) y encabezados por Arturo Jauretche, creen indispensable salir al choque intelectual con el Profesor Genta, mediante un documento titulado *La falsa opción de los colonialismos* que tendrá amplia difusión en los medios universitarios. En este documento, Jauretche (2009) disiente de los planteos propuestos por Genta (1945b), entre la oposición de antiguos y modernos, tomando distancia de la pedagogía de los héroes y santos como el fundamento de la verdadera pedagogía nacional y de que la universidad es la escuela donde el hombre se prepara para vivir la libertad política. Para Jauretche (2009), el problema de la República no se encontraba en el plano de la inteligencia, como argumentaba Genta (1945b), ni que el problema de la Universidad Argentina, y en especial de la Universidad Nacional del Litoral, se solucionaría con un reordenamiento filosófico. Si no que el problema real, tanto de la República como de la Universidad, se hallaba en el plano de la antinomia, colonialismo y liberación. La Universidad tenía que ser la encargada de acotar la brecha existente entre doctores y pueblo para lograr la liberación nacional mediante una Universidad con patria, que cumpla con la pedagogía esencial de la Reforma y de

la voluntad popular de próceres y héroes silenciosos, con profundo sentir nacional y arraigados en la cultura popular, que no estuvieran viciados por la Universidad del 80, ni por la antigua (Bressi, 2020; Jaureche, 2009).

En medio de este contexto de incertidumbre y ataques a la figura del Rector-Interventor, debido al rechazo generalizado por el movimiento reformista universitario y de distintos sectores docentes y no docentes de la Universidad Nacional del Litoral hacia sus políticas de intervención, se llega al último mes de septiembre de 1943, último de la gestión de Genta al frente de la Universidad Nacional del Litoral. La situación para ese entonces era insostenible; los acontecimientos internos habían desbordado al estricto claustro universitario y habían ganado el ámbito político. En un comunicado fechado el 8 de septiembre de 1943, Genta (1945b:72) hace público el siguiente diagnóstico situacional sobre la realidad de la Universidad Nacional del Litoral, que agrava aún más la inestabilidad de su gestión:

1. Está probado que apenas una tercera parte, en el mejor de los casos, de los jóvenes argentinos que ingresan en la Universidad, consigue terminar sus estudios.
2. Está probado que en las Facultades donde los estudios son eminentemente teóricos — como en Ciencias Jurídicas y Sociales de Santa Fe—, la deserción de las aulas por parte de los estudiantes, es casi absoluta y solo se presentan a la Facultad para rendir examen.
3. Está probado que la preparación teórica se hace fundamentalmente por medio de apuntes, que los profesores declaran no haber autorizado, pero en base a los cuales los estudiantes aprueban las materias desde hace años.
4. Está probado que los Centros de Estudiantes "regulan" a las autoridades y a los cuerpos docentes de la Universidad.
5. Está probada la acción conjunta de los estudiantes y de algunos profesores en gestiones extrauniversitarias que revelan un definido carácter comunista o comunizante.
6. Está probada la estrecha vinculación que existe entre los Centros de Estudiantes y los gremios de obreros, cuya finalidad es "la unidad nacional de los sectores democráticos sin temerosas exclusiones", es decir, sin excluir a los comunistas, como dice expresamente el manifiesto universitario al pueblo de Santa Fe, dado a publicidad por los Centros de Derecho e Ingeniería Química en mayo del corriente año.

Este comunicado no pasa inadvertido para la comunidad académica y cultural santafesina en general. Como respuesta a esta situación, la Federación Universitaria del Litoral (FUL) convoca a una huelga general avalada fuertemente por el movimiento reformista estudiantil y todos los factores de poder (los gremios, el movimiento estudiantil, el cuerpo de profesores y autoridades cesanteadas por Genta durante su gestión, los Centros de Estudiantes y en especial; profesores y académicos de las Facultades de Ciencias Jurídica y Sociales e Ingeniería Química) opositores a Genta. A raíz de esta reacción, el Interventor-Rector decide disolver los centros de estudiantes e intervenir la Federación Universitaria del Litoral, agravando más la situación (Genta, 1943; Salomón, 2007). En un segundo comunicado fechado el 23 de septiembre, Genta (1945b:73-74) declara:

1° Que no deja de sorprenderme que profesionales que se consideran idónea, intelectual y moralmente, se sientan señalados en una declaración que se refiere exclusivamente a la "legión de profesionales, funcionarios y políticos incapaces, venales e irresponsables". Que de la Universidad hayan salido estos egresados dice del estado de la misma, objeto del comunicado y no que todos los egresados tengan esa calidad. Regla elemental de lógica».

2° Que debieron haber hecho idénticas manifestaciones ante los claros términos que fundamentan el Decreto de Intervención, donde se especifica que "en la Universidad existen factores y elementos adversos a la nacionalidad; ¡que los hechos producidos vigorizan el criterio de que existe en dicha Universidad una tendencia avanzada con fines proselitistas debidamente probada por innumerable documentación y el conocimiento de antecedentes que ya obran en poder del Gobierno de la Nación. Los fundamentos expresan además "la tolerancia de su cuerpo directivo" y que "la estructura ideológica de la Universidad es perjudicial a los intereses generales de la sociedad y de consiguiente estéril en su acción cultural".

3° Que en mi carácter de Interventor de la Universidad Nacional del Litoral he comprobado irrefutablemente la verdad de los cargos enunciados por el decreto de Intervención y, a medida que avancen las investigaciones iniciadas, los iré documentando cada vez más, sin que nada pueda apartarme del cumplimiento de mi deber: ni las actitudes irreflexivas, ni las palabras desmandadas.

4° Que es deber de todo argentino bien nacido cooperar a la obra del Superior Gobierno de la Nación y en este sentido se acepta con simpatía la colaboración de los egresados, profesores y alumnos de la Universidad, cuando aportan pruebas y razones, no declamaciones sentimentales o tendenciosas.

Debido a que este segundo comunicado empeora aún más la delicada situación universitaria, el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, proveniente del ala liberal del ejército, releva de su cargo a Genta con pleno apoyo del Poder Ejecutivo y nombra al Dr. Salvador Dana Montañó como su sucesor. Los años de los distintos gobiernos militares, entre 1943 y 1946, se caracterizaron por continuas intrigas palaciegas, entre liberales y nacionalistas, por quedarse con las distintas carteras de gobierno, en especial por la de Instrucción y Justicia. Y dentro de este escenario, el sector nacionalista del ejército afín a Genta, no logró imponerse plenamente en las esferas estratégicas y de poder de los distintos gobiernos militares (Bressi, 2020; Genta, 1943; Puiggrós, 2002; Salomón, 2007).

### 3. La Universidad Libre Argentina como modelo gentista de universidad.

Terminada su gestión al frente de la Universidad Nacional del Litoral, Genta se instala un tiempo en Paraná, dónde continúa ejerciendo sus funciones docentes en el Instituto Nacional del Profesorado Secundario, hasta que el 4 de julio de 1944, parte rumbo a Capital Federal para asumir como Rector del Instituto Nacional del Profesorado Secundario de esa ciudad. Su gestión al frente de este establecimiento dura un mes aproximadamente, hasta que el 1 de agosto de 1944, con la creación de la Escuela Superior del Magisterio, fundado por el entonces Interventor del Consejo Nacional de Educación, José Ignacio Olmedo, Genta asume la dirección de este organismo hasta el 2 de abril de 1945, fecha final de su carrera pública docente debido a su cesantía decretada por el Gral. Farrell (Caponnetto, 2021).

Así llegamos a 1946, año crucial para el destino pedagógico y docente del Profesor Jordán Bruno Genta. El 15 de abril de 1946, Genta, excluido ya para ese entonces de todos los órganos educativos oficiales, intenta crear y consolidar su modelo de Universidad mediante la fundación de la Universidad Libre Argentina. A cargo del Consejo Directivo, se encontraba como presidente: el Pbro. Amancio González Paz, como secretario general: el Sr. Cecilio J. Morales, la tesorería estaba a cargo del Sr. Pedro Caraballo Rivero y como vocales los Dres. Carlos Perretti, Luis Santiago Sanz, Horacio Julio Storni y el Sr. Julio De la Vega. El Profesor Jordán Bruno Genta y el Dr. Héctor Bernardo, asistidos espiritualmente por el Sr. Presidente, el Pbro. Amancio González Paz integraban el Consejo Docente (Genta, 1946).

En el discurso de presentación oficial de la Universidad Libre Argentina, su Secretario General, el Sr. Cecilio Morales (1946), manifiesta que la motivación fundante para la creación de esta Casa de Estudios, correspondió a la obligación moral y patriótica, de un núcleo de verdaderos maestros, señores en la virtud y el saber, quienes acompañados de un grupo de estudiantes con un amor desinteresado a la Verdad, ambicionaron dar una respuesta definitiva al flagelo universitario reformista restaurando los principios eternos del catolicismo, en el espíritu de las nuevas generaciones. Por esta razón, nos dice Genta (1946), en su clase inaugural de cátedra, el fin de la Universidad Libre Argentina tenía que ser la contemplación de la Verdad inmutable y el cuidado del alma de la Nación. Esta Casa de Estudios fue pensada para ser una corporación de maestros y estudiantes que se jerarquizaba según los grados de saber y de Verdad. Era un ordenamiento jurídico, autónomo, aunque existía el Estado, custodio de la contemplación y de la investigación pura, gobernada por sus jerarquías naturales, que residía en el profesor, que era el que enseñaba y sabía. Era el lugar de la inteligencia en la vida del hombre y como tal; invariable, inmóvil e inmutable como toda ley natural. Y en esto, radica la importancia de la creación y misión de la Universidad Libre Argentina, porque la Universidad Reformista había subvertido el orden del saber y destruido la naturaleza de las seis Universidades oficiales, iniciando la decadencia de la patria; y era necesario que un grupo de profesores, que en su mocedad fueron profesores de la Universidad oficial bajo las condiciones impuestas por esta; y que han probado suficientemente su amor a la Verdad, prefiriéndola a la comodidad en la hora de la prueba, den este paso necesario para rehabilitar la inteligencia al saber de la juventud argentina (Genta, 1946).

La concepción escolástica imperante en este modelo de universidad se sostenía por una estructura fuertemente jerárquica en que las disciplinas académicas se vinculaban con la teología, la filosofía del ser tomista, que da los fundamentos antropológicos para abordar de un modo integral el estudio de las humanidades, incorporando al latín como lengua madre y la metafísica de la participación, porque se funda en el concepto de participación para hallar una explicación última de la realidad recurriendo a principios que están más allá del mundo de la experiencia. Los estudios se basaban en la llamada *ratio studiorum*, regulada por el esquema pedagógico propuesto por Aristóteles y

perfeccionado por Santo Tomás de Aquino. Dentro de este esquema pedagógico gentista, la creación de una Universidad confesional es fundamental para el establecimiento del reinado social de Cristo (Genta, 1946).

La Universidad Libre Argentina fue un proyecto de fundación de una universidad confesional del nacionalismo católico, independiente del modelo reformista y profesionalista existente en el sistema de educación superior argentino en 1946, que tuvo su debut y despedida ese mismo año. El intento de Genta (1946:28-29) de crear una Alta Casa de Estudios, que sea, “el testimonio visible de la preeminencia intelectual sobre las virtudes prácticas, de la visión sobre la acción, de la teoría sobre la praxis, del ocio contemplativo sobre el trabajo manual o mecánico”, sin reconocimiento oficial, sin apoyo de la jerarquía eclesiástica, sin fondos estables y permanentes; y con la oposición del sistema universitario reformista oficial, los movimientos estudiantiles, los gremios docentes oficiales y el peronismo, a pesar de contar con la simpatía de algún que otro funcionario nacionalista de la cartera de justicia e instrucción, era la receta perfecta para el fracaso. El proyecto de Genta solo contaba con la buena voluntad de un grupo de amigos que aportaban 50 pesos en 500 bonos bajo la denominación aporte de fundación a pagarse a un año. No obstante, ello, Genta organiza en su casa, el mismo año 1946, al fracasar su proyecto de Universidad, lo que fue su “Cátedra Privada de Filosofía y Política” que subsistió hasta el día de su muerte. Desde el año 1955 hasta 1966, el periódico Combate, fue fruto y expresión de esta Cátedra (Morales, 1946; Genta, 1946).

#### 4. Conclusión

Las derivaciones principales de esta investigación, presentan en sintonía con Genta (1946) y Morales (1946) que la Universidad Libre Argentina fue el resultado de la experiencia pedagógica y de gestión testimonial del Profesor Jordán Bruno Genta. Y que su contribución más importante al sistema de educación superior universitario argentino, a pesar de no haberse consolidado y perdurado en el tiempo, fue la redefinición del concepto de Universidad empleado por el modelo reformista de la Universidad oficial argentina. De este modo, concluimos con Genta (1946, 1960, 1976), que el nacionalismo católico habría buscado fundar y consolidar un modelo universitario propio, dentro de las necesidades socioculturales de la Argentina Católica y las bases de las necesidades estratégicas de su proyecto de país. Aunque, en realidad, la Universidad Libre Argentina, fue un proyecto inconcluso, tanto por la caída en desgracia del Profesor Jordán Bruno Genta, con el peronismo como por la falta de consolidación real de poder de los sectores nacionalistas del Ejército, afines a Genta, durante los gobiernos militares iniciados el 4 de junio de 1943 y el primer peronismo; si podemos afirmar, que el hábito metafísico de los principios y de las esencias que no excluye el cultivo de las ciencias prácticas y de las artes desde una Verdad para servir, propuesto por Genta (1946), en la Universidad Libre Argentina, es único dentro de la historia de nuestro sistema de educación superior.

#### Referencias bibliográficas

Alaniz, R. (2016, julio 27). *Jordán Bruno Genta*. El Litoral. [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/133692-jordan-bruno-genta-cronicas-de-la-historia-por-rogelio-alaniz](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/133692-jordan-bruno-genta-cronicas-de-la-historia-por-rogelio-alaniz)

Ávalos, E. (1943, 27 de julio). [Telegrama Privado al Profesor Jordán Bruno Genta]. En *Archivo Privado de Genta*.

Bressi, H. (2020). El problema universitario argentino durante la Nueva Argentina de Perón. *Revista Cruz de Sur*, 39(X), 197-230.

Bressi, H. (2022). *Análisis comparativo de las políticas educativas de Educación Superior en Argentina entre 1946 y 1959. El caso de la conversión de la Universidad Obrera Nacional en la Universidad Tecnológica Nacional*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Tres de Febrero]. Repositorio Institucional Biblioteca UNTREF Koha.

Caponnetto, A. (2009, octubre 18). *Jordán B. Genta: Semblanza de Jordán Bruno Genta*. Jordán B. Genta. Verbo, Vita et sanguine docuit. <https://jordanbgenta.blogspot.com/2009/10/semblanza-de-jordan-bruno-genta.html>

Caponnetto, A. (2021, octubre 21). *Homenaje a Jordán Bruno Genta*. Religión o Muerte. <https://religionomuerte.wordpress.com/2021/10/28/homenaje-a-jordan-bruno-genta-antonio-caponnetto/>

Documentos del G.O.U. (1998). En *Juan Domingo Perón. Obras Completas Vol. 6* (pp. 1-112). Docencia.

- Forni, P. (2010). Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Mirada*, 3(5):1-26.
- Genta, J.. (1943). Resoluciones Rectorales de la Universidad Nacional del Litoral desde enero a octubre 1943. En *Resoluciones Rectorales desde enero a noviembre 1943* (Vol. 14, pp. 100-238). Museo Histórico UNL.
- Genta, J. (1945a). El magisterio de los arquetipos de la nacionalidad. En *Acerca de la libertad de enseñar y de la enseñanza de la libertad* (pp. 95-104). Ediciones del Restaurador.
- Genta, J. (1945b). La función de la Universidad argentina. En *Acerca de la libertad de enseñar y de la enseñanza de la libertad* (pp. 59-74). Ediciones del Restaurador.
- Genta, J. (1946). *Rehabilitación de la inteligencia. Universidad Libre Argentina*. Francisco A. Colombo.
- Genta, J. (1960). *La Universidad en la guerra ideológica*. <https://ia800202.us.archive.org/13/items/gentajordancursodemetafisica/65-laUniversidadEnLaGuerraldeologica-c4231.mp3>
- Genta, J. (1973). *Universidad de las Masas o de la Persona*. <https://ia800202.us.archive.org/13/items/gentajordancursodemetafisica/39-UniversidadDeLasMasasODeLaPersona-c4204.mp3>
- Genta, J. (1976). *El nacionalismo argentino*. Cultura Argentina.
- Genta, J. (1997). *Opción política del cristiano: soberanía de Cristo o soberanía popular*. Ediciones REX.
- Genta, J. (2012). El asalto a la Universidad. En *El asalto terrorista al poder* (pp. 301-304). Buen Combate.
- González, J. V. (1945). *La Universidad. Teoría y acción de la Reforma*. Claridad.
- Ingenieros, J. (1920). *La Universidad del Porvenir*. Ateneo.
- Jauretche, A. (2009). La falsa opciones de los colonialismos. En Galasso, N. (Ed.), *Arturo Jauretche: Polémicas 1: Las Polémicas*. (pp. 81-93). Colihue.
- Koc, S. (2018, diciembre). Reforma, peronismo y universidad obrera: un análisis comparativo en torno a dos modelos universitarios. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 12(14): 1-11. <https://doi.org/10.24215/23468866e051>
- Morales, C. (1946). Palabras de presentación. En *Rehabilitación de la Inteligencia. Universidad Libre Argentina*. (pp. 11-15). Francisco A. Colombo.
- Newman, H. (2002). *Acerca de la idea de Universidad*. (Trad. de Pablo Soler Frost). Libros del Umbral. (Trabajo original publicado en 1852).
- Perón, J. D. (1998). Al Constituirse el Consejo Nacional de Posguerra (6 de septiembre de 1944). En *Obras Completas de Juan Domingo Perón. Tomo 6* (pp. 343-354). Docencia.
- Perón, J. D. (2005). *Obras Completas de Juan Domingo Perón. Tomo 26*. Docencia.
- Piñeiro, E. (1997). *La tradición nacionalista ante el peronismo. Itinerario de una esperanza a una desilusión*. AZ.
- Presidencia de la Nación. (1954). *Manual Práctico del Segundo Plan Quinquenal*. Subsecretaría de Información.
- Puiggrós, A. (2002). *Qué pasó en la educación Argentina : breve historia desde la conquista hasta el presente*. Galerna.
- Roca, D. (2017). La Reforma Universitaria. *Integración y Conocimiento*, 1(6): 86-90.
- Salomón, P. (2007). Las Intervenciones a la Universidad Nacional del Litoral entre 1943-1945. Mesa Temática: Historia de las Universidades y los Movimientos Estudiantiles:1880-1983. [Ponencia] *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Facultad de Filosofía y Letras*, San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudios de caso*. Morata.

Fecha de recepción: 22-5-2023

Fecha de aceptación: 19-4-2023



# El aprendizaje organizacional de directivos en instituciones educativas privadas

The organizational learning of directors in private educational institutions

OTÁROLA CCOCHACHI, Estefany <sup>1</sup>  
SÁNCHEZ HUARCAYA, Álex <sup>2</sup>

Otárola Ccochachi, E. y Sánchez Huarcaya, A. (2023). El aprendizaje organizacional de directivos en instituciones educativas privadas. *RELAPAE*, (18), pp. 175-185.

## Resumen

El aprendizaje organizacional (AO) es el uso de la capacidad propia para adquirir conocimientos de experiencias individuales y colectivas para desarrollar nuevas capacidades y generar propuestas de mejora para la institución. La presente investigación tiene por objetivo describir cómo se presenta el aprendizaje organizacional en las instituciones educativas privadas de Lima, desde la mirada de los directivos. El recojo de información se realizó con la aplicación de entrevistas semiestructuradas a directivos de tres instituciones educativas privadas (I.E.P.) ubicadas en Lima, considerando tres categorías: elementos, proceso e importancia del AO, concluyendo que el AO se presenta como un aprendizaje individual y grupal en los docentes, mas no en un nivel organizacional.

**Palabras Clave:** Aprendizaje organizacional, aprendizaje individual, aprendizaje grupal, proceso del AO, directivos.

## Abstract

Organizational learning (OL) is the use of one's own capacity to acquire knowledge from individual and collective experiences to develop new capabilities and generate improvement proposals for the institution. The objective of this research is to describe how organizational learning is presented in private educational institutions in Lima, from the managers' point of view. The information was collected through the application of semi-structured interviews with managers of three private educational institutions (I.E.P.) located in Lima, considering three categories: elements, process and importance of OC, concluding that OC is presented as individual and group learning in teachers, but not at an organizational level.

**Keywords:** Organizational learning, individual learning, group learning, OC process, managers.

<sup>1</sup> Escuela de Posgrado - Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú / estefany.otarola@pucp.edu.pe

<sup>2</sup> Escuela de Posgrado - Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú / aosanchezh@pucp.edu.pe

## 1. Introducción

Según Schechter (2005), el término aprendizaje organizacional fue utilizado por primera vez por Cangelosi & Dill, quienes dieron a conocer el cuerpo de conocimiento que abarca el aprendizaje organizacional; sin embargo, este fue planteado, en primera instancia, para organizaciones cuyo ámbito estaba muy alejado del sector educativo. Es recién a fines del siglo XX donde empiezan a crecer las nociones del aprendizaje organizacional en las instituciones educativas, esto a raíz del crecimiento de la sociedad que cada vez era más rica en información. Como consecuencia, Schechter (2005) plantea los siguientes: las instituciones deben dejar de ser organizaciones burocráticas y convertirse en organizaciones que aprenden. Dado este contexto, es necesario comprender cómo se presenta el aprendizaje organizacional en el ámbito educativo.

Para comprender ello, es necesario conocer en qué consiste el aprendizaje organizacional. Según Minami (2020), Mamani & Estrada (2020), Muñoz & Sánchez (2020), Baturay & Yastibas (2021) y Angulo et al. (2021), el aprendizaje organizacional es entendido como un proceso o conjunto de procedimientos en el cual los trabajadores pertenecientes a una institución hacen uso de su capacidad propia para explorar, crear, utilizar, integrar y gestionar el conocimiento a partir de evaluaciones, experiencias y la asimilación y aplicación de nuevos conocimientos adquiridos de manera colectiva, lo que les permite desarrollar nuevas capacidades y generar nuevas propuestas en su trabajo, las cuales socializan, para mejorar diversos procesos, productos y servicios que ofrece la institución.

Por otro lado, Lagrosen & Lagrosen (2020), Şahin (2021), Moker et al. (2020), Rodríguez & Herrera (2021) y González et al. (2022), señalan que el aprendizaje organizacional es comprendido como una forma de inteligencia de un conjunto de individuos que generan conocimientos que son compartidos a nivel grupal e integrados a la cultura y estructuras de una organización para mejorarla y transformarla.

En este sentido, podemos ver que el aprendizaje organizacional:

- No es sólo entendido como un proceso para generar conocimientos.
- Es una forma de inteligencia que permite que un grupo de personas construyan conocimientos, tanto de manera individual como también colectivamente.
- Permite que lo aprendido sea transferido a la organización con el fin de mejorar en el tiempo.
- Facilita que los diferentes agentes de una institución educativa utilicen sus capacidades para desarrollar habilidades a partir del conocimiento en diversas situaciones.
- Desarrolla nuevas capacidades para mejorar su desempeño en la institución educativa.

A partir de la comprensión del concepto de aprendizaje organizacional, nos planteamos la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se presenta el aprendizaje organizacional en las instituciones educativas privadas de Lima, desde la mirada de los directivos? Esta interrogante necesita ser respondida porque el tema ha sido poco abordado en el campo educativo, en específico desde la mirada de los directivos (directores, coordinadores, etc.).

## 2. Elementos, proceso e importancia del aprendizaje organizacional en las instituciones educativas

Según Minami (2020), el aprendizaje organizacional lo conforman los siguientes elementos: las causas (razones por las cuales se busca que la organización aprenda), las condiciones (el contexto en el que la organización va a aprender), los tipos (diferentes formas en que las organizaciones aprenden), el proceso (los pasos durante el aprendizaje), las fuentes (distintas situaciones a considerar para generar aprendizajes), el sujeto (los que aprenden) y el impacto (las mejoras que ocasiona el aprendizaje organizacional).

Tomando en cuenta los elementos del aprendizaje organizacional, es fundamental comprender uno de ellos: el proceso de este aprendizaje. De acuerdo con la concepción de cada autor, varían los pasos que son considerados en el proceso del aprendizaje organizacional, es por ello que, a continuación, revisaremos algunos de ellos.

En relación con esto, Muñoz & Sánchez (2020) consideran que el aprendizaje organizacional cuenta con dos niveles dentro del proceso, el primero en el cual cambian las prácticas o acciones de los agentes de la organización, pero se mantienen las normas que la rigen y en un segundo nivel, considerado el más complejo, las normas cambian generando mayores beneficios, ya que se alcanza un nivel mayor de efectividad y conocimiento organizacional. De acuerdo con estos niveles podemos comprender que el aprendizaje organizacional en una institución educativa se inicia de manera



individual, con pequeños pero significativos cambios en los agentes, lo cual, con el tiempo, se convierte en un aprendizaje logrado por la organización y que va a generar mejoras.

Por otro lado, Bermúdez et al. (2020), el proceso del aprendizaje organizacional consta de cuatro etapas: la primera, la experimentación concreta, donde los agentes de la organización realizan alguna actividad; la segunda, la observación reflexiva, en la cual se analiza la actividad realizada, se reflexiona en base a los resultados del análisis, relacionando las dos primeras etapas; la tercera, la conceptualización abstracta, donde se establecen las conclusiones o generalizaciones luego de la reflexión; y finalmente, la experimentación activa, en la cual se ponen en práctica las conclusiones obtenidas. Podemos ver en este proceso, a diferencia del anterior, que hay mayor minuciosidad al momento de establecer los pasos; sin embargo, tienen en común el punto de partida que sigue siendo de manera individual y la parte final al momento de socializar el aprendizaje.

De forma similar, Mokher et al. (2020) considera que el proceso de aprendizaje organizacional consta de los siguientes pasos: la incorporación de nuevas ideas (aprendizaje individual de los agentes), la repartición de la información (de las instituciones hacia los agentes), el desarrollo profesional sobre el uso de datos (incremento de capacidades de los agentes), la formación de grupos para revisar e interpretar datos (socialización del aprendizaje), la fomentación del liderazgo crítico y la valoración de los errores como oportunidades de aprendizaje. De acuerdo con lo expuesto, el proceso del aprendizaje organizacional es mucho más complejo, consta de muchos pasos específicos, pero mantiene la estructura de partir de lo individual para llegar a lo social, al aprendizaje de la organización.

Finalmente, para Argote y Miron-Spektor (citados en Ishak & Mansor, 2020), el proceso del aprendizaje organizacional consta de tres subprocesos: crear, mantener y transferir conocimiento, entendiendo el subproceso de crear, como el aprendizaje individual de los agentes de la institución; mantener, como el subproceso en el que los agentes de la institución desarrollan sus capacidades en torno a estos aprendizajes y transferir, como el procedimiento en el que se socializan los aprendizajes.

A manera de síntesis, el aprendizaje organizacional tiene importantes elementos que lo componen como son: las causas, las condiciones, los tipos, el proceso, las fuentes, el sujeto y el impacto, de manera similar tiene un proceso establecido que sigue para alcanzar el AO, el cual está compuesto por: el aprendizaje individual, el aprendizaje grupal, la reflexión de lo aprendido y el aprendizaje institucional.

De acuerdo con la comprensión del aprendizaje organizacional, podemos destacar la importancia de este tipo de aprendizaje en una institución debido a los logros que alcanza. Debido a ello, a continuación, mencionaremos algunas de las razones por las que el desarrollo del aprendizaje organizacional es importante en las instituciones educativas.

La primera razón es que el aprendizaje organizacional permite el empoderamiento de las instituciones educativas manteniendo su propósito de perdurar en el tiempo (Muñoz & Sánchez, 2020), es decir, el AO dota de recursos (conocimientos) a las instituciones educativas para que estas, a su vez, adquieran un poder que las diferencie de otras y, por ende, perduren en el tiempo.

La segunda razón es que el aprendizaje organizacional busca lograr la sostenibilidad de la institución educativa, esto ocurre cuando se forman conocimientos beneficiosos para una institución, los cuales son asimilados por estas como propios, devolviéndose a los agentes y socializándolos nuevamente para ser utilizados (Muñoz & Sánchez, 2020). En otras palabras, el aprendizaje organizacional genera y brinda conocimientos a una institución, los cuales no son desechados luego de haber sido utilizados en determinadas situaciones, sino que se convierten en parte de la institución para ser usados por sus agentes en situaciones similares que se puedan presentar en el futuro.

Por otro lado, Saadat y Saadat (citados en Muñoz & Sánchez, 2020) consideran que el aprendizaje organizacional es importante, ya que permite que la institución esté conectada y marche a la par con los cambios del entorno, lo cual la coloca como una de las entidades de éxito que aprenden de manera rápida y subsisten a la competencia. Se entiende entonces, que el aprendizaje organizacional es determinante pues permite que las instituciones no queden obsoletas en términos de conocimiento, al contrario, busca que estén en constante actualización para que ello le permita ir acorde a los cambios de su contexto y perdurar en el tiempo.

Finalmente, de acuerdo con las tres perspectivas del aprendizaje organizacional, podemos valorar también la importancia de este aprendizaje en las instituciones (Rojas, 2020):

- a) Cognitiva, nos dice que el conocimiento es adquirido por los individuos a través de la investigación.
- b) Conductual, nos dice que se da cuando la información se convierte en conocimiento y se integra a las diversas rutinas de la organización.
- c) Social, nos dice que el individuo adquiere conocimientos a partir de su interacción con la sociedad.

Rojas (2020) afirma también que, dadas estas tres perspectivas, podemos comprender la importancia del aprendizaje organizacional en las instituciones, ya que fomentan la investigación en cada uno de sus miembros, así como también favorece el intercambio de ideas entre pares y mejora las prácticas, pues se forma un entendimiento en común que permite solucionar problemas en el futuro.

Por lo tanto, es importante que todas las instituciones educativas desarrollen el aprendizaje organizacional, pues éste les permite, de manera general, empoderarse como institución, perdurar en el tiempo, ser sostenible, estar sincronizada al entorno, sobrevivir a la competencia y, de manera individual, fomentar la investigación en sus miembros, el intercambio de ideas, mejorar las prácticas y solucionar problemas.

### 3. Diseño Metodológico

El presente estudio es una investigación cualitativa, debido a que es realizado en un entorno natural en el cual el investigador recopila datos y edifica un panorama complejo del problema estudiado para luego analizar la información brindada por los participantes y, finalmente, describirlo de manera detallada usando un lenguaje significativo y convincente (Creswell, 2007). De forma adicional, este estudio tiene un nivel descriptivo, debido a que expresa el qué y cómo del objeto de estudio, precisando aquellas interpretaciones que serán consideradas para ello (Aguirre & Jaramillo, 2015).

Asimismo, esta investigación tiene como objetivo describir cómo se presenta el aprendizaje organizacional en las instituciones educativas privadas de Lima, desde la mirada de los directivos. Las categorías en base a las cuales se ha analizado el problema de investigación fueron: los elementos del AO, el proceso del AO e importancia del AO.

En este estudio se empleó la entrevista como técnica de recojo de información, ya que ello nos permite acercarnos a la percepción que tienen los directivos sobre el aprendizaje organizacional. La entrevista es definida como aquella concentración de personas en la cual se intercambia información entre el entrevistador y el o los entrevistados (Hernández et al., 2014). El mismo autor refiere que, las entrevistas permiten comunicar y construir conjuntamente significados respecto a un determinado tema por medio de una serie de preguntas y respuestas.

Para el propósito de esta investigación, se utilizó la entrevista de tipo semiestructurada, la cual se caracteriza porque existe una guía de preguntas elaboradas, sin embargo, el entrevistador tiene la posibilidad de agregar preguntas o precisar ciertos conceptos de acuerdo con las respuestas dadas por el o los entrevistados para obtener más información. (Hernández et al., 2014).

En ese sentido, se diseñó una guía de entrevista, la cual tuvo por objetivo recoger información de los directivos sobre el aprendizaje organizacional, a partir de la gestión realizada en instituciones educativas privadas (Lima Metropolitana), en el marco del retorno a la presencialidad, a consecuencia de la pandemia del Covid-19. En esta se plantearon preguntas abiertas de acuerdo con las categorías del presente estudio, las cuales se desprenden del aprendizaje organizacional, y las respuestas a estas interrogantes hacen referencia a las percepciones que tienen los directivos con respecto a este aprendizaje. A través de estas preguntas intentamos recoger información sobre el proceso que siguen las instituciones educativas para lograr un aprendizaje, la importancia de que los agentes de la institución estén en constante aprendizaje, el rol que desempeña el gestor en el proceso de aprendizaje de su institución y los beneficios que obtiene la institución cuando logra alcanzar un aprendizaje.

El instrumento de recojo de información fue validado mediante el juicio de un experto, quien determinó la coherencia y pertinencia del contenido de cada una de las preguntas. Después del proceso de validación, se aplicó el protocolo de consentimiento informado a cada directivo participe en la investigación, considerando el principio ético de respeto

planteado por el Comité de Ética de la Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Esto, con la finalidad de garantizar su participación anónima, la reserva de sus datos personales y la grabación de la entrevista.

La entrevista se realizó de manera virtual por medio de la plataforma Zoom, en la cual se realizó la grabación respectiva para su posterior análisis.

Los entrevistados son tres directivos de diferentes instituciones educativas privadas, las cuales son establecidas, dirigidas y apoyadas, principalmente, por entidades no gubernamentales. Estas instituciones atienden los niveles de inicial, primaria y secundaria. La selección de dichos entrevistados se realizó teniendo en cuenta los siguientes criterios: tener el cargo de directivo en una institución educativa privada, haber laborado durante el tiempo de pandemia de manera virtual y, actualmente, de manera presencial en la institución y tener un tiempo no menor de 5 años en el cargo de directivo. Considerando estos criterios, se le asignó un código a cada informante para preservar su anonimato. Esto se puede visualizar en la siguiente tabla.

Tabla 1. Caracterización de los entrevistados

Código	Sexo	Edad	Título Profesional o Grado Académico	Tiempo de servicio (años)	Tipo de Gestión	Tiempo en la institución (años)
D1	Femenino	35	Doctora	11 años	Privada	5 años
D2	Femenino	60	Magíster	36 años	Privada	27 años
D3	Masculino	34	Licenciado	10 años	Religiosa	6 años

Fuente: Elaboración propia.

Cabe resaltar que muchas instituciones volvieron recién a la presencialidad el 2022, para lo cual muchos directivos y docentes tuvieron que adecuarse nuevamente a esta modalidad y los retos que esto implica. El estudio fue realizado en tres instituciones educativas privadas de diferentes distritos de Lima Metropolitana (San Juan de Lurigancho, San Luis y Breña), que contaban con diferentes niveles educativos (inicial, primaria y secundaria) y cuya gestión está conformada por directores, coordinadores pedagógicos y coordinadores de área. A su vez, dichas instituciones educativas tienen diferentes denominaciones (dos laicas y una religiosa).

Finalmente, las entrevistas fueron grabadas con el permiso de los entrevistados, manteniendo su anonimato y posteriormente transcritas por la investigadora, para lo cual se elaboraron matrices con el objetivo de organizar adecuadamente los datos recogidos en la entrevista, para luego proceder a realizar la codificación respectiva de las respuestas dadas por cada entrevistado. De acuerdo con las respuestas obtenidas de los entrevistados se procedió a codificar los hallazgos importantes, los cuales fueron resultado de un estudio minucioso de la información recopilada. Luego de ello, se identificaron los elementos emergentes de cada hallazgo relacionados a las categorías del estudio, los cuales nos permitieron identificar similitudes y diferencias entre las respuestas dadas por los diferentes entrevistados y, a la vez, facilitaron el encontrar sentido y coherencia a los resultados obtenidos en la investigación.

#### 4. Resultados

A continuación, se exponen los resultados con base en las categorías del presente estudio: Elementos del AO, proceso del AO e importancia del AO.

#### 5. Elementos del AO

En referencia a la primera categoría, elementos del aprendizaje organizacional, los directivos expresaron la importancia de conocer la situación actual de una Institución Educativa (IE) como condición para generar un aprendizaje y esto lo podemos evidenciar en la siguiente respuesta: “El proceso, primero, es conocerlo, cuando uno llega como directivo encuentra diversas situaciones dentro de la parte documentaria, donde están todas las carpetas de los documentos pedagógicos, encuentras cómo está trabajando y cómo está estructurado el colegio” (D1), afirmación que expresa la necesidad de conocer la manera en que opera institución y cómo se conforma su estructura, esto con la finalidad de generar cambios a través del aprendizaje, de ser necesarios: “primero es conocer el colegio, cómo estaban llevándolo,

si hay algo por mejorar, cambiarlo, pero antes de cambiarlo, tienes que hacerle ver a todo el personal, a todo el equipo humano, el por qué vas a cambiar” (D2). Ante esto, se hace necesario conocer a fondo la IE ya que esto permite diagnosticar lo que necesita aprender una organización y nos permite justificar los cambios que se implementarán a raíz de dichos aprendizajes.

Finalmente, también se expresaron las necesidades de aprendizaje de los docentes como causa del AO y esto se ve reflejado en el siguiente hallazgo: “identificar primero la necesidad del docente, porque hay diferentes tipos de docentes, tal vez uno maneja bien el currículo, pero quizá no tiene estrategias, hay otros que sí tienen muchas estrategias pero quizá no manejan el currículo, no saben cómo desarrollar la competencia, no saben cómo llegar en un aula de clase de 30 estudiantes, es un mundo distinto cada uno” (D3). De acuerdo a este hallazgo, cobra vital importancia el partir de las necesidades de aprendizaje de los docentes para iniciar el proceso de aprendizaje, necesidades no solo relacionadas a la documentación (currículo), sino también a su acción pedagógica (didáctica en el aula).

### 5.1. Proceso del AO

En referencia a la segunda categoría, proceso del aprendizaje organizacional, los directivos mencionaron las constantes capacitaciones docentes que se realizan en sus instituciones educativas, y esto lo podemos evidenciar en la siguiente respuesta: “es todo un proceso, porque se ha tenido que capacitar al docente, pero antes de capacitarlo hacerle entender que estaba mal y que ese no es el camino correcto” (D1), donde no solo hace evidencia de las capacitaciones que se realizan, sino de la concientización previa al recibirlas.

Estas capacitaciones se realizan en diferentes ámbitos, como por ejemplo para mejorar su práctica educativa: “ya me puse en contacto con la especialista del Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (SAANEE) para poder tener capacitaciones, entonces, ya la próxima semana van a ir las especialistas al colegio a hacernos una capacitación al personal” (D2), además se realizan capacitaciones sobre seguridad y salud, como se menciona en el siguiente hallazgo: “estamos justo a puertas de iniciar una capacitación de la seguridad y salud en el trabajo, porque es algo tan importante que todos debemos saber cómo actuar en caso de una emergencia, en caso de que pueda suceder algún percance” (D2), a su vez también sobre temas de currículo, como se evidencia en el hallazgo a continuación: “en esos espacios nosotros nos capacitamos según las herramientas que se necesitan, en lo presencial pues era hablar mucho del currículo, de los enfoques transversales de cada uno de los puntos en donde iba surgiendo”(D3).

Finalmente, se realizan también capacitaciones sobre el aspecto emocional de los docentes, como lo enuncia el siguiente hallazgo: “de la parte cristiana, en el colegio también hubo, a la par, experiencias como jornadas, encuentros y retiros, según las necesidades y colocándolo como trabajo en equipo con la comunicación asertiva” (D3).

Por tanto, las capacitaciones docentes a nivel de las instituciones educativas son un pilar fundamental para el inicio del aprendizaje como organización, ya que es la primera instancia en donde se transmite el conocimiento y es asimilado por los agentes educativos. Este primer paso para el aprendizaje organizacional no solo se realiza en ámbitos concernientes a la práctica educativa como temas de currículo o diversificación para trabajar con estudiantes con necesidades especiales, sino también temas de seguridad laboral y el aspecto socioafectivo de los docentes.

Los directivos también consideraron a las reuniones de socialización y retroalimentación de aprendizajes como partes del proceso del aprendizaje organizacional que se realiza, lo cual podemos apreciar en los siguientes hallazgos: “terminado de hacer todas en conjunto, ya nos reunimos solo nosotros y decimos que has entendido tú, cómo pondrías en práctica lo que nos han dicho y eso permite que cada profesora tenga su propia dinámica de trabajo y al compartir ideas, ayudamos a mejorar” (D2) y “dentro de estos talleres que, valgan verdades, las empresas vienen y las desarrollan, sea un taller o sea una charla, pero no lo dejábamos ahí, se generaban otros espacios, inclusive desde mi área de pastoral para poder tener estos encuentros de fraternidad que le llamamos nosotros” (D3).

De lo anterior podemos observar que en esta etapa se comparten los aprendizajes que cada integrante ha logrado captar para que, de esa manera, se convierta en un aprendizaje grupal y no quede solo de manera individual.

Estos espacios también permiten retroalimentar lo aprendido en las capacitaciones, así como afianzar aquellos aprendizajes que no hayan quedado claros, como expresa el siguiente hallazgo: “explico a todos, dentro de ellos, yo sé, por las caritas, si me están entendiendo y hay otros que no me están entendiendo, entonces lo que hago, justo ahora estoy en esa práctica, porque estamos en el receso de bimestre, yo los reúno en un aula, les explico a todos, pero me

siento con ellos para las dudas que tengan los maestros, entonces ellos empiezan a elaborar sus documentos” (D1), tal como expresa el hallazgo, esta retroalimentación permite, no solo captar la información de la capacitación, sino ponerla en práctica de manera inmediata en sus labores.

Estos espacios también permiten plantear mejoras a la práctica docente como lo expresa el siguiente hallazgo: “hace menos de un mes tuvimos otro encuentro virtual, donde hablamos un poquito entre retos y dificultades que hemos encontrado en esta semipresencialidad, porque los chicos iban dos veces por semana y justo fue antes de iniciar” (D3). El planteamiento de estas mejoras es una forma de poner en práctica lo aprendido en alguna de las capacitaciones, la cual se enriquece con dichas reuniones de socialización. Por ello, consideramos importante la creación de dichos espacios, ya que permiten que el aprendizaje no quede solo en la internalización de cada individuo, sino que permite compartirlo con sus pares para la mejora de su práctica, para proponer cambios y seguir aprendiendo.

De forma similar, el acompañamiento docente fue mencionado por los directivos como parte del proceso del aprendizaje organizacional como lo podemos apreciar en los siguientes hallazgos: “y si algo no les quedó claro, entonces yo estoy ahí con ellos, no es que ya les mandé a hacer y mañana me lo traen” (D1) y “todos los docentes tienen un acompañamiento pedagógico por el coordinador académico de cada nivel, dentro del coordinador académico de cada nivel también hay asesores por áreas” (D3). De estos dos hallazgos podemos deducir que el acompañamiento de los directivos en el aprendizaje recibido por los docentes es constante, y que este proceso permitirá poner en práctica, de manera efectiva, los aprendizajes adquiridos y no dejar que se queden solo como teoría.

Otra referencia a esta categoría son los aprendizajes que se han mantenido en las instituciones luego de la pandemia, como las reuniones virtuales con padres de familia (PPFF), los cuales podemos apreciar en los siguientes hallazgos: “hoy día, por ejemplo, han empezado a hacer la entrega de las libretas, ha sido su reunión por Zoom y le dice ‘mamitas ya su evaluación, su libreta de notas, la estamos mandando a su correo’ o sea se quedaron con eso” (D2) y “la reunión de PPFF ahora son virtuales, entonces ellos se conectan desde su trabajo, desde donde estén con un dispositivo, eso se está manteniendo, por ejemplo esas reuniones todavía hemos decidido mantener” (D3). Vemos, de este modo, que son aprendizajes en contexto de pandemia que se están manteniendo en ambas organizaciones, pese al regreso de la presencialidad.

De la misma forma, también se ha mantenido el uso de ciertas herramientas tecnológicas, como apreciamos en los siguientes hallazgos: “yo en cada salón he puesto su laptop con su televisor para que también puedan adecuarse a un trabajo virtual con los chicos, las docentes ya utilizan sus tablets con un programa determinado y lo trabajan con los chicos y ellos dicen ‘miss ¿te acuerdas que eso trabajamos cuando estábamos en nuestra casa?’ entonces ya la miss les explica” (D2) y “siento que las herramientas virtuales han ayudado y se han mantenido hasta el día de hoy” (D3). Estas herramientas son implementadas en clases presenciales y están dando buenos resultados en el aprendizaje de los estudiantes.

Finalmente, también se están manteniendo aprendizajes relacionados al tema de salud e higiene, como se expresa en el siguiente hallazgo: “los chicos mismos son cuidadosos con sus mascarillas, en el momento en el que me la pongo, me retiro, como, en el uso del alcohol, ¡qué íbamos a imaginar que en tan corto tiempo podían tomar conciencia de estar desinfectando las manos en cada momento! Y, de hecho, los chicos, han tomado mucha conciencia de ello” (D3). De acuerdo con este y los anteriores hallazgos, podemos observar que hay ciertos aprendizajes que han sobrevivido a la situación para la cual inicialmente fueron aplicados (pandemia), lo cual los convierte en un aprendizaje propio de la institución y ya no en uno únicamente individual o social.

## 5.2. Importancia del A0

En referencia a la última categoría, los directivos mencionaron que el aprendizaje organizacional es importante debido a tres razones. En primer lugar, motiva el crecimiento profesional del docente por medio del desarrollo de proyectos, como podemos ver expresado en el siguiente hallazgo: “Es importantísima la actualización permanente, es algo que no debe dejarse de lado. La actualización permite que podamos lograr nuevos proyectos nuevas cosas con los chicos” (D2). La segunda razón se debe a que facilita la mejora en la práctica educativa y lo vemos expresado en este hallazgo: “todo profesional debe estar en constante capacitación, actualización, y eso va a permitir que su trabajo sea dinámico, divertido para que los chicos puedan estar contentos, con gusto de regresar al colegio” (D2).

La última razón permite al docente enfrentar los nuevos retos que exige la educación y lo vemos expresado en el siguiente hallazgo: “las generaciones van avanzando con otro tipo de conocimientos y habilidades, también los maestros

que ya tienen tiempo enseñando, que si no se actualizan va a haber un desfase o no va a contrastar con lo que se quiere llegar” (D3), cada una de estas razones explica la importancia de implementar el aprendizaje organizacional en una institución educativa.

Otra referencia a esta categoría, son los beneficios que obtienen las instituciones educativas al implementar el AO en sus organizaciones, las cuales, según lo descrito por los directivos, puede ser de dos formas, la fidelización del padre de familia hacia la institución educativa, como podemos verlo expresado en los siguientes hallazgos: “los beneficios que tiene la institución es que los papás están contentos y recomiendan al colegio, dicen ‘aquí mi hijo está bien educado, bien tratado, recibe mucho amor’, entonces yo veo esos resultados, todo tiene un efecto multiplicador, ya nosotros, este año, cumplimos 27 años de servicio a la comunidad y todos los chicos que llegan al colegio son recomendados, o sea ya no estoy yo haciendo publicidad por una vacante” (D2) y “primero, hablando empresarialmente, fidelizar a los padres de familia, o sea, si yo veo que mi hijo está feliz ahí, yo digo este colegio vale” (D3).

Podemos observar que ambos directivos coinciden en el beneficio de fidelizar al padre de familia para que el estudiante se mantenga en dicha institución.

Por otro lado, el otro beneficio que obtiene la IE es el logro del aprendizaje en los estudiantes, lo cual apreciamos en los siguientes hallazgos: “yo tengo a los niñitos desde los 2 años y justo una niña iba a postular al San Agustín y me dice ‘miss Aurora, ¿mi hijita estará preparada para postular al San Agustín?’, le digo: ‘Señora, tranquila, que postule Vanesita al San Agustín, está preparada’, postuló la niña e ingresó al San Agustín” (D2) y “ahí viene el segundo punto, ‘si mi hijo está feliz y aparte va aprendiendo, porque, por ejemplo, yo veo a mi pequeño que va creciendo y ya me hace una crítica de una película que a él le gusta, pues está aprendiendo, eso viene del colegio, es el juicio crítico por medio de una obra, por medio de lecturas que pueda tener, si yo voy viendo avances dentro de él, significa que está aprendiendo” (D3).

Finalmente, podemos observar que otro beneficio de que la institución aprenda es el logro del aprendizaje en sus estudiantes, dado que tiene docentes preparados y en constante aprendizaje.

## 6. Discusión

Cuando hablamos de elementos del aprendizaje, nos referimos a todo aquello que conforma e interviene al momento de adquirir un aprendizaje, nuestros entrevistados no son ajenos a ello y consideran como elementos del aprendizaje organizacional al conocimiento de la situación actual en la que se encuentra una institución educativa y a las necesidades de aprendizaje que esta pueda tener. Dichos elementos se relacionan con lo descrito por Fassio y Ruty (citados en Minami, 2020), quienes nos describen como elementos a las causas y las condiciones donde se da el aprendizaje. En este caso consideramos como causas a las necesidades de conocimiento de los docentes, ya que son las razones por las cuales se implementará el aprendizaje organizacional. De manera similar, consideraremos como condiciones al conocimiento de la situación actual de la IE, ya que en esa realidad se desarrollará el aprendizaje.

Con respecto al proceso del aprendizaje organizacional, nuestros entrevistados coinciden en que el principal espacio para la adquisición de aprendizajes son las capacitaciones, entendiéndose como capacitación al proceso de adquisición de conocimientos en el cual están inmersos un grupo de personas para modificar sus comportamientos en bien de la organización. De acuerdo con lo expresado por nuestros entrevistados, estas capacitaciones son en grupos, donde un especialista comparte sus conocimientos acerca de un tema en específico, ya sea relacionado a su práctica docente o ámbitos generales propios de la organización.

Estas capacitaciones forman parte de una parte del proceso del aprendizaje organizacional, que para Alves y Odelius (citados en Muñoz & Sanchez, 2020) es considerado el primero en el cual cambian las prácticas o acciones de los agentes de la organización. Para Kolb et al. (citados en Bermúdez et al., 2020), es la primera etapa, conocida como la experimentación concreta, donde los agentes de la organización realizan alguna actividad; para Kesar (citado en Mokher et al., 2020), es conocido como la incorporación de nuevas ideas y para Argote y Miron-Spektor (citados en Ishak & Mansor, 2020), es el subproceso de crear, en resumidas cuentas, las capacitaciones es lo que llamamos el primer tipo de aprendizaje, el aprendizaje individual por parte de los agentes de la organización.

Otro de los procesos del aprendizaje organizacional mencionado por nuestros entrevistados es el relacionado con las reuniones de socialización y retroalimentación de aprendizajes, los cuales son espacios proporcionados por las

instituciones a sus miembros para compartir sus conocimientos acerca de lo aprendido en las capacitaciones, así como también sirven de refuerzo para afianzar ciertos conocimientos que no hayan quedado claros.

Estos espacios de socialización forman parte también de otro de los procesos del aprendizaje organizacional que, para Kolb et al. (citados en Bermúdez et al., 2020), es la observación reflexiva, en la cual se analiza la actividad realizada, para Kesar (citado en Mokher et al., 2020), es la formación de grupos para revisar e interpretar datos y para Argote y Miron-Spektor (citados en Ishak & Mansor, 2020), es el proceso de transferir, el procedimiento en el que se socializan los aprendizajes. En resumen, esta parte del proceso es lo que llamamos la socialización de los aprendizajes entre los agentes de una organización.

Finalmente, otro de los procesos del aprendizaje organizacional mencionado por los entrevistados es el relacionado con los aprendizajes que se mantienen y conversar luego de solucionar ciertas situaciones que se presentan, como fue el caso de la pandemia para muchas instituciones educativas. Estos aprendizajes fueron implementados como estrategias para afrontar la virtualidad, sin embargo, al volver a la presencialidad, son aprendizajes que se siguen poniendo en práctica debido a que mantienen su relevancia en el tiempo.

Este proceso es considerado, para Alves y Odelius (citados en Muñoz & Sánchez, 2020), como el más complejo, las normas cambian generando mayores beneficios, ya que se alcanza un nivel mayor de efectividad y conocimiento organizacional y para Kolb et al. (citados en Bermúdez et al., 2020), la experimentación activa en la cual se ponen en práctica las conclusiones obtenidas, es decir, es lo que llamamos aprendizaje institucional, debido a que no solo se queda en lo individual y en lo social, sino que trasciende, es internalizado por la institución y se sigue aplicando pese a haber afrontado o superado la causa principal por la cual se implementó.

Con respecto a la importancia del aprendizaje organizacional, nuestros entrevistados coincidieron en dos aspectos, el primero es que permite la fidelización de los padres de familia hacia la institución educativa, lo que ocasiona que, pese a otras propuestas educativas, los padres sigan apostando por esta institución de acuerdo a las características favorables que tiene y la segunda porque permite que los docentes estén constantemente actualizándose y creciendo profesionalmente, debido a que la educación cambia continuamente, así como los aprendizajes.

Estos dos aspectos guardan mucha relación con lo propuesto por Muñoz & Sanchez (2020), quienes afirman que las instituciones educativas son importantes en relación con el aprendizaje organizacional, pues permiten el empoderamiento de las instituciones educativas manteniendo su propósito de perdurar en el tiempo, es decir, si los padres siguen apostando por estas organizaciones, eso permitirá su perdurabilidad en el tiempo.

De la misma manera, guarda relación con lo propuesto por Saadat y Saadat (citados en Muñoz & Sanchez, 2020), quienes aseguran que el aprendizaje organizacional es importante, ya que permite que la institución esté conectada y marche a la par con los cambios del entorno, lo cual las coloca como instituciones de éxito que aprenden de manera rápida y subsisten a la competencia, he ahí la importancia de que los docentes estén actualizándose y preparándose constantemente para afrontar nuevos retos.

## 7. Conclusiones

En conclusión, en estas instituciones educativas privadas, solo se reconocen dos elementos del aprendizaje organizacional, los cuales son las causas y las consecuencias del AO; por otro lado, con respecto al proceso del AO, solo logran alcanzar un aprendizaje individual y grupal y se encuentran en proceso de reflexión acerca de sus aprendizajes y en proceso de alcanzar el aprendizaje como institución. Finalmente, con respecto a la importancia del AO en las instituciones, se reconocen dos razones: la fidelización del padre de familia con la institución y la formación continua de los docentes.

En primer lugar, los dos elementos del AO identificados están relacionados al contexto de docente con dificultades en el desarrollo de su labor (condiciones) y al desconocimiento de aspectos que involucran su trabajo docente (causas).

En segundo lugar, en estas instituciones educativas se reconocen dos procesos del AO, las capacitaciones (aprendizaje individual) y los espacios donde se comparten aprendizajes y aclaran dudas (aprendizaje grupal).

En tercer lugar, el AO es importante por dos razones: la fidelización de los PPF (se identifican con la IE) y la constante formación y actualización docente (de acuerdo con los cambios educativos).

## Referencias bibliográficas

- Aguirre, J., y Jaramillo, J. (2015). El papel de la descripción en la investigación cualitativa. *Cinta de Moebio*, (53), 175-189. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2015000200006>
- Angulo, S. A., Fuster, D., Sánchez, A., Bautista, E. L., y Cabezas, T. V., (2021). Características predominantes del aprendizaje organizacional que influyen en el bienestar laboral de los docentes del Perú. *Propósitos y Representaciones*, 9(1), e1035. <https://dx.doi.org/10.20511/pyr2021.v9n1.1035>
- Baturay, M. H. & Yastibaş, A. E. (2021). Association of Organizational Learning with Leadership, Job Satisfaction, and Engagement in an EFL Setting. *Journal of English teaching*, 7(2), 101-117. <https://doi.org/10.33541/jet.v7i2.2513>
- Bermúdez, A. P., Cuéllar, C. J., Riascos, S. C. (2020). Estrategias de aprendizaje organizacional y tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar la gestión de conocimiento en las pymes del Valle del Cauca, Colombia. *Revista Escuela De Administración De Negocios*, (89), 69–90. <https://doi.org/10.21158/01208160.n89.2020.2818>
- Creswell, J. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. SAGE Publications.
- González, A. L., Pedraza, N. A., & Barajas, J. I. (2022). Organizational learning and human capital competencies in the performance of upper-level secondary education institutions. *Información tecnológica*, 33(4), 191-200. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642022000400191>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación (6ta edición)*. McGraw Hill Education.
- Ishak, R., & Mansor, M. (2020). The Relationship between Knowledge Management and Organizational Learning with Academic Staff Readiness for Education 4.0. *Eurasian Journal of Educational Research*, 20(85), 169–184. <https://doi.org/10.14689/ejer.2020.85.8>
- Lagrosen, Y. & Lagrosen, S. (2020). Organizational learning in consciousness-based education schools: a multiple-case study. *International Journal of Educational Management*. 34(5), 849-867. <https://doi.org/10.1108/IJEM-01-2019-0009>
- Mamani, H. J., & Estrada Araoz, E. G. (2020). El aprendizaje organizacional y productividad en las instituciones educativas públicas del distrito de Tambopata. *Revista Conrado*, 16(75), 397-402. <https://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado/article/view/1437>
- Minami, V. (2020). *Condiciones institucionales para el aprendizaje organizacional en el proceso de reacreditación de una universidad privada de Lima metropolitana*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17114>
- Mokher, C. G., Park, T. J., Spencer, H., Hu, X., & Hu, S. (2020). Institutional Transformation Reflected: Engagement in Sensemaking and Organizational Learning in Florida's Developmental Education Reform. *Innovative Higher Education*, 45(1), 81–97. <https://doi.org/10.1007/s10755-019-09487-5>
- Muñoz, G. H., & Sanchez, A. O. (2020). El aprendizaje organizacional en un Instituto de Educación Superior Tecnológico del Callao. *Voces y Silencios*, 11(2), 84–102. <http://dx.doi.org/10.18175/VyS11.2.2020.5>
- Rodríguez, V., & Herrera, J. (2021). Organizational Learning in Higher Education Institutions. Case Study of a Research Group. *Revista Electrónica Educare*, 25(3), 1-13. <https://doi.org/10.15359/ree.25-3.3>
- Rojas, D. (2020). Modelo de aprendizaje organizacional: Integración de las perspectivas de investigación. *Revista Lasallista de Investigación*, 17(1), 338–357. <https://doi.org/10.22507/rli.v17n1a26>



Şahin, F. (2021). The role of school administrators in organizational learning processes. *Research in Educational Administration & Leadership*, 6(4), 833-868. <https://doi.org/10.30828/real/2021.4.3>

Schechter, C. (2005). Organizational Learning Mechanisms: Exploring a Conceptual Framework for Organizational Learning in Schools. *Journal of School Leadership*, 15(5), 571–600. <https://doi.org/10.1177/105268460501500505>

**Fecha de recepción:** 10-2-2023

**Fecha de aceptación:** 17-5-2023



# Dispositivos de evaluación de los aprendizajes en el nivel secundario desde la sanción de la obligatoriedad hasta la crisis del COVID-19. Cambios y continuidades en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Learning assessment devices at the secondary level from the sanctioning of compulsory education to the COVID-19 crisis. Changes and continuities in the Province of Buenos Aires and the Autonomous City of Buenos Aires.

ÁLVAREZ, Marisa<sup>1</sup>  
CATTARIN, Cecilia<sup>2</sup>  
IARDELEVSKY, Alberto<sup>3</sup>  
RIOS, Cristian<sup>4</sup>  
DE LUCA, Milagros<sup>5</sup>

Álvarez, M., Cattarin, C., Iardelevsky, A., Ríos, C. y De Luca, M. (2023). Dispositivos de evaluación de los aprendizajes en el nivel secundario desde la sanción de la obligatoriedad hasta la crisis del COVID-19. Cambios y continuidades en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *RELAPAE*, (18), pp. 186-208.

## Resumen

Desde la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 en el año 2006 que dispuso la obligatoriedad escolar hasta la finalización del nivel secundario, las jurisdicciones han asumido metas importantes de ampliación de cobertura y han implementado importantes transformaciones en su estructura y en el régimen académico. Esta agenda de transformaciones se ha visto impactada por los efectos de la pandemia de COVID-19. En esta investigación indagamos acerca de las transformaciones en relación con los dispositivos de evaluación en dos jurisdicciones en el período previo y durante la pandemia, a partir de la normativa y desde la perspectiva de los supervisores. Con este objetivo se analizaron las disposiciones de la normativa e instrumentos de política a nivel nacional y en las jurisdicciones seleccionadas, relativas a la evaluación, calificación y acreditación de los aprendizajes individuales y a la promoción de los estudiantes<sup>6</sup>. El trabajo de campo incluyó entrevistas semiestructuradas a supervisores de esas jurisdicciones. Los métodos utilizados permitieron indagar sobre los cambios y tensiones que se produjeron en la utilización y la apropiación de distintos dispositivos de evaluación, desde la perspectiva de esos actores. La exploración permitió indagar acerca del impacto de la pandemia de COVID-19 en las estrategias y dispositivos de evaluación.

<sup>1</sup> Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / malvarez@untref.edu.ar / <https://orcid.org/0000-0001-9177-3938>

<sup>2</sup> Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / cecilia.cattarin@bue.edu.ar / <https://orcid.org/0009-0002-7162-2387>

<sup>3</sup> Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / iardeal@hotmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-2313-47>

<sup>4</sup> Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / isfdcristianrios@gmail.com / <https://orcid.org/0009-0005-4919-535X>

<sup>5</sup> Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / milagros.deluca@bue.edu.ar / <https://orcid.org/0009-0005-6914-5974>

<sup>6</sup> En el contexto de la búsqueda de un lenguaje inclusivo y no sexista, ha surgido la necesidad de replantear ciertas convenciones lingüísticas que históricamente han dado lugar a la invisibilización o subordinación de las mujeres en el discurso. En este sentido, se ha debatido ampliamente acerca del uso del lenguaje no sexista, entendido como aquel que busca eliminar la discriminación y el sesgo de género en la comunicación escrita y hablada. Sin embargo, en aras de facilitar la comprensión y evitar la sobrecarga de la escritura, se ha optado por emplear el plural masculino como forma genérica y neutra que incluye a todas las personas sin distinción de género, toda vez que no pueda ser reemplazado por un término que no indique género.

**Palabras Clave:** : educación secundaria, dispositivos de evaluación, evaluación, COVID-19

## **Abstract**

Since the enactment of National Education Law No. 26,206 in 2006, which established compulsory schooling until the completion of the secondary level, jurisdictions have assumed important goals to expand coverage and have implemented important transformations in their structure and academic regime. This transformation agenda has been impacted by the effects of the COVID-19 pandemic. In this research we inquired about the transformations in relation to the evaluation mechanisms in two jurisdictions in the period before and during the pandemic, based on the regulations and from the perspective of the supervisors. With this objective, we analyzed the provisions of the regulations and policy instruments at the national level and in the selected jurisdictions, related to the assessment, grading and accreditation of individual learning and the promotion of students. The fieldwork included semi-structured interviews with supervisors from these jurisdictions. The methods used made it possible to inquire about the changes and tensions that occurred in the use and appropriation of different evaluation devices, from the perspective of these actors. The exploration made it possible to inquire about the impact of the COVID-19 pandemic on evaluation strategies and devices.

**Keywords:** secondary education, assessment devices, evaluation, COVID-19

## Introducción

Hace más de 16 años que se estableció, con la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la obligatoriedad escolar hasta la finalización del nivel secundario. En las últimas décadas, el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han asumido metas importantes de ampliación de cobertura con el objeto de garantizar el derecho a la educación en el nivel para todos los jóvenes. Desde entonces, la escuela secundaria viene atravesando transformaciones y redefiniciones de su estructura y del régimen académico en todas las jurisdicciones, a partir de los acuerdos alcanzados a nivel federal (Res. CFE 84/09, 93/09, 134/11, 285/16 y 330/17). Esta agenda de transformaciones se ha visto impactada por los efectos de la pandemia de COVID-19.

En relación con el nivel, existe un fuerte consenso entre distintos actores de la sociedad y del sistema educativo sobre el estado crítico o, al menos, controvertido de la escuela secundaria. Este diagnóstico parte de considerar la baja capacidad que tiene el sistema de responder a la inclusión de todos los jóvenes, la desactualización de contenidos y modos de educar que no logran brindar una educación que los prepare para los estudios superiores, la vinculación con el mundo del trabajo y la ciudadanía. La regularidad de las trayectorias, medida a través del tiempo medio para completar el nivel, la finalización de los estudios secundarios, medida a través de la tasa de egreso, y los resultados de las evaluaciones de desempeño son indicadores que muestran las dificultades que tiene la escuela secundaria.

El formato de la escuela secundaria ha sido interpelado y es objeto de un profundo análisis y revisión en varios de sus componentes desde la implementación de la Ley de Educación Nacional (LEN), con el propósito de establecer las condiciones que garanticen el pleno ejercicio del derecho de todos los jóvenes a acceder, completar sus trayectorias y obtener su título. La reflexión sobre los contenidos curriculares, las metodologías y prácticas pedagógicas, los procesos de evaluación y la selección de los docentes ha sido fundamental en este proceso de reevaluación. La irrupción de la pandemia ha evidenciado con mayor claridad la urgencia de implementar estos cambios en aras de adaptarse a las nuevas realidades. No obstante, el régimen de cursada graduado y anualizado se mantiene como el elemento más arraigado, incluso en el contexto de estas experiencias de transformación.

Si bien se ha avanzado y mucho en la mejora de la escuela secundaria en los términos indicados, uno de los aspectos señalados como causas de la problemática situación actual refiere a la propia estructura jerárquica del sistema y una matriz de origen selectiva vinculada con la formación de las élites dirigentes. Múltiples investigaciones (Steimberg et al., 2019; Baquero et al., 2009; Terigi, 2008; Terigi y Briscioli., 2020; Ziegler, 2011; Steimberg et al., 2018; Acosta, 2019, 2022, entre otros) señalan que la escuela no logra atender a todos los estudiantes ni superar las inequidades sociales que reproduce en su interior y que esto es producto de la propia organización escolar que estructura prácticas de los diferentes actores, la organización y formación de los docentes basadas en disciplinas, la inadecuada organización y distribución de los recursos y del incumplimiento de las pautas normativas de financiamiento educativo, entre otras.

A lo anterior, se suman los efectos de la pandemia de COVID-19, que profundizó las desigualdades educativas existentes debido, principalmente, al desigual acceso y uso de las tecnologías digitales y de conectividad, lo que se convirtió en un obstáculo para el sostenimiento del vínculo pedagógico en amplios sectores de la sociedad (Krichesky et. al, 2022; Martínez Tessoro et al., 2022, Herrero Tejada et al. 2022, Sanz et al., 2020, Álvarez et al., 2020; Di Piero y Miño Chiappino, 2020).

Cabe recordar que la Argentina es un país federal, que se caracteriza por la acción concurrente entre el nivel nacional y el provincial, donde las provincias tienen la responsabilidad principal de brindar el servicio educativo, en particular de los niveles obligatorios. Esta formación estructural ha implicado un desarrollo autónomo de las distintas regiones, dando lugar a un panorama territorial muy diverso y complejo que deviene de circunstancias históricas y del desarrollo económico en cada región (Steinberg et al., 2011), y afecta directamente las capacidades estatales para afrontar el servicio educativo en su territorio.

En ese marco de autonomía y con capacidades diferenciales (recursos técnicos, económicos, entre otros), las provincias desarrollaron distintos formatos y dispositivos para avanzar en el cumplimiento de la obligatoriedad y asegurar la continuidad pedagógica en el contexto de la crisis del COVID-19.

Esta investigación se focalizó en dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Provincia de Buenos Aires (PBA). La selección fue una decisión metodológica con el objeto de analizar cambios, continuidades y

rupturas en las políticas para la escuela secundaria en jurisdicciones que presentan características diferentes en cuanto a su gestión y continuidad institucional.

Cabe aclarar que la Argentina, como país federal, se encuentra atravesado por las tensiones entre la continuidad de las políticas en el gobierno nacional, como en los gobiernos subnacionales, y la educación no ha sido una excepción a estos importantes cambios.

Entre el 2006 y el 2022 el gobierno nacional, como los de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han tenido distintas líneas políticas. En el ámbito nacional, tras 12 años de gobierno peronista, asumió la presidencia Mauricio Macri de la coalición Cambiemos, y en 2019 volvió al gobierno el partido peronista. En ese período la Provincia de Buenos Aires ha sido gobernada por distintos partidos políticos, existiendo alineación política entre el gobierno nacional y el provincial y una mayor coordinación en la implementación de políticas. No sucedió lo mismo con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde, desde diciembre de 2007 gobierna el PRO -ahora coalición Cambiemos-. Actualmente, la situación ha cambiado y el gobierno nacional es liderado por Alberto Fernández -del partido peronista-, mientras que en la provincia de Buenos Aires gobierna Axel Kicillof y en la Ciudad de Buenos Aires continúa Horacio Rodríguez Larreta. Desde el punto de vista del sistema educativo federal, la continua tensión Nación-provincias, relacionada con las diferencias de afiliación política de las autoridades y las dinámicas propias de los problemas de orden sistémico (cómo lograr la unicidad del sistema en un marco de mayor valor a los enfoques locales), se ha traducido en algunas discontinuidades en el ámbito educativo. Esto ha llevado a una gran variabilidad en la gestión de los sistemas educativos en todo el país.

En primer lugar, es importante mencionar que la política educativa ha sido históricamente un campo de disputa en Argentina. Desde el retorno a la democracia en 1983, se han sucedido distintos gobiernos con visiones y propuestas diferentes en cuanto a la educación. Sin embargo, algunos aspectos han mantenido cierta continuidad, como la expansión de la obligatoriedad de la educación secundaria y el incremento de la cobertura del nivel en todo el país.

En el caso de la CABA se ha destacado su papel como "laboratorio" en el diseño de políticas educativas, especialmente durante la gestión del exjefe de gobierno y expresidente Mauricio Macri, que presentan una continuidad en la jurisdicción, pero en tensión con el gobierno nacional.

En la provincia de Buenos Aires, por otro lado, la política educativa ha experimentado importantes discontinuidades entre los distintos gobiernos, en particular en el período que gobernó la Alianza Cambiemos entre 2015 y 2019.

Con el triunfo del Frente de Todos en 2019 se abrió un panorama de incertidumbre, particularmente por la irrupción de la pandemia de COVID-19. En este contexto, se ha producido un cambio en la política educativa, con un mayor énfasis en la educación virtual e infraestructura tecnológica como con el desarrollo de proyectos que tendieron a asegurar la continuidad pedagógica en el marco de las restricciones sanitarias.

Esta investigación parte de una concepción que entiende que la política pública, desde los distintos actores públicos, se implementa a partir de diversos instrumentos que se relacionan directamente con los modos de hacer política. Bajo esta consideración y desde un marco de interpretación interaccionista de las relaciones sociales y de la acción pública (Cefai, 1996; Gusfield, 2014; Trevenot, 2016; Dubois, 2014) se hizo foco en los instrumentos (técnicas, medios de funcionamiento y dispositivos) que hacen operativa la acción gubernamental (Lascoumes y Le Gales, 2004). Estos autores denominan instrumentos de acción pública a dispositivos, herramientas y procedimientos que organizan las relaciones sociales, en particular entre los poderes públicos y sus destinatarios. La elección de los instrumentos para la implementación de las políticas y su *modus operandi* no son opciones o elecciones puramente técnicas, lo que exige considerar su dimensión política. Se conciben los dispositivos como instrumentos con un fin práctico y político: la construcción de procedimientos y técnicas vinculadas a una instancia de poder que contribuye a performar u orientar cierta conducta en un sistema.

En esta investigación, se entiende como dispositivo aquellas disposiciones de diverso orden con capacidad performativa de las prácticas, tales como: i) el modelo de enseñanza (gestión curricular, organización horaria, formatos de prácticas -talleres, proyectos, ateneos, etc.-, desarrollo de actividades sociocomunitarias; ii) los mecanismos de evaluación, acreditación de saberes y promoción; iii) los distintos dispositivos de acompañamiento a las trayectorias escolares estudiantiles; iv) los roles institucionales, entre otros.

En esta etapa de la investigación, el objetivo se centró en el análisis de los dispositivos de evaluación de los aprendizajes en la educación secundaria implementados en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde la sanción de la obligatoriedad del nivel hasta la pandemia. En particular, interesó conocer las opiniones y valoraciones de los supervisores o inspectores de ambas jurisdicciones respecto de la implementación de cambios en los dispositivos de evaluación de los aprendizajes, en cuanto afectaron las prácticas pedagógicas, como así también sus implicancias sobre las trayectorias educativas.

Entendemos que los dispositivos de evaluación tienen incidencia directa sobre las prácticas de enseñanza y sobre el desarrollo de las trayectorias de los estudiantes. Las trayectorias escolares se enlazan con el derecho a la educación cuando son continuas, protegidas institucionalmente y logran cumplir con las expectativas de aprendizaje y formación establecidas para el nivel. Las escuelas son organizaciones cuya razón de ser es generar las oportunidades educativas para que todos los alumnos puedan alcanzar los resultados esperados para la educación obligatoria. En ese sentido, enseñanza, aprendizaje y evaluación son tres actividades fundamentales y constitutivas de las trayectorias educativas. No significa que no haya otros componentes que configuran las condiciones en las cuales éstas se desarrollan, como la constitución de grupos escolares a través de prácticas de convivencia democrática, solidaria y de cuidado, el desarrollo de la capacidad de trabajar con otros, el estímulo a la participación, entre otras.

En el último año se han realizado varios estudios que analizaron los cambios en la evaluación de los estudiantes en la escuela secundaria durante la pandemia. A pesar de que se ha estudiado la evaluación de aula durante la pandemia desde la perspectiva académica, como en el proyecto PISAC "La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia" coordinado por R. Giovine (Giovine et al., 2023; Pinkasz et al., 2023; Acosta y Graizer, 2022), así como en otros estudios académicos (Herrero et al., 2022; Herrera y González Angeletti, 2021) y en informes de organismos nacionales e internacionales (UNESCO, 2021; CEPAL y UNESCO, 2020), y también en la gestión pública (Ministerio de Educación de la Nación, 2021), no hay muchos estudios que analicen cómo la evaluación regula el flujo de estudiantes.

En cuanto a la evaluación pedagógica, uno de los pocos trabajos relevados presenta una experiencia de evaluación "con-formativa" -entendida como parte del proceso de aprendizaje con participación de los estudiantes- como un modelo útil para adoptar en este contexto. A su vez, el trabajo postula la necesidad de que los docentes estén capacitados para llevarla adelante tanto en un contexto de educación presencial como en el formato a distancia. Las prácticas, los estudios como las recomendaciones de diversos organismos se han concentrado en un tipo de evaluación, denominada evaluación formativa. Se entiende por evaluación formativa aquella que centra su intervención en los procesos de mejora, a través de un proceso continuo de retroalimentación variado y frecuente, de manera de incidir positivamente en el desarrollo de los aprendizajes y de las prácticas de enseñanza (Perkins y Blythe, 1994; William, 2009; Ravela, Picaroni y Loureiro 2017). En este sentido es un proceso permanente y sistemático en el que se recoge y analiza información para conocer y valorar los procesos de aprendizaje al mismo tiempo que permite reflexionar sobre las prácticas de enseñanza. Sobre esta base se toman decisiones de manera oportuna y pertinente para la mejora continua de ambos procesos. La evaluación en proceso está vinculada también con los desarrollos de la enseñanza y del aprendizaje y no es considerada como elemento de cierre o clausura. Asimismo, la evaluación sumativa, también denominada evaluación final, es aquella que se realiza al término de un proceso instruccional o ciclo educativo cualquiera. Como ya lo han expresado varios autores, su fin principal consiste en verificar el grado en que las intenciones educativas han sido alcanzadas.

No obstante, la evaluación cumple múltiples funciones: Es un contrato entre el estudiante, la familia y la escuela en tanto da cuenta del recorrido de los estudiantes en el sistema educativo. Además, en la normativa se reconocen otras funciones: en principio, la evaluación permite construir evidencia respecto del alcance de objetivos para acreditar un espacio curricular y en un sistema graduado, esto se vincula directamente con la promoción y con el recorrido o trayectoria de los estudiantes. La normativa también reconoce una función informativa, en tanto le brinda al estudiante como al docente el estado de avance en el logro de aprendizajes previstos en el proyecto educativo, y también sostiene que la función de la evaluación es aportar evidencia al docente para revisar sus propias prácticas y repensar distintas estrategias para que el estudiante alcance los aprendizajes esperados.

En esta investigación se ha focalizado en la evaluación como un dispositivo que presenta efectos inmediatos en las trayectorias de los estudiantes y, por consiguiente, en la concreción de la obligatoriedad escolar. Si bien el análisis considera los cambios a partir de las resoluciones que promueven los lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria (Res. CFE 84/09, 93/09 y 330/17), la emergencia de la pandemia de COVID-19 alteró

por completo el funcionamiento del sistema educativo y tuvo un impacto directo en los formatos y dispositivos de evaluación, lo que en algunos casos movilizó las transformaciones que ya se estaban produciendo.

En ese contexto, aconteció una gran producción normativa en las jurisdicciones que modificó las regulaciones vigentes referidas a la evaluación y la acreditación. A nivel nacional, se destaca la Resolución CFE 368/20, la que estableció pautas para la implementación de la evaluación formativa, propuso el registro y comunicación de la valoración de los aprendizajes a través de instrumentos conceptuales y estableció la unidad pedagógica 2020-2021 a los fines de la acreditación y promoción, las que deberían realizarse sobre la base de contenidos curriculares priorizados. Algunas de las decisiones provinciales anteceden los acuerdos alcanzados en el ámbito federal y la normativa nacional recupera las modificaciones de las provincias (Pinkasz et. al., 2023).

Bajo ese marco, se presenta un primer resultado de la investigación que aborda los cambios en modos de regulación respecto de la evaluación de los aprendizajes en el nivel secundario, desde la sanción de la obligatoriedad del nivel y considerando especialmente los cambios a partir de la pandemia.

## Metodología

El estudio analiza los cambios en los procesos de evaluación y sus efectos sobre las trayectorias a partir de la sanción de la LEN, y en particular en el período 2020/2022, en dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Las mismas fueron elegidas porque, a pesar de contar con modelos de gestión diferentes, y con mayor o menor continuidad en sus políticas educativas, en ambas -como también en otras jurisdicciones- se venían experimentando transformaciones en el formato de la escuela secundaria (incluyendo algunas experiencias que avanzaron en la instalación de proyectos innovadores, modificación de la organización académica, inclusión de proyectos interdisciplinarios, la inclusión de roles de acompañamiento a trayectorias, etc.) como así también respecto a la evaluación y al Régimen Académico en general previo a la pandemia.

Con este objetivo se analizaron las disposiciones de la normativa e instrumentos de política a nivel nacional y en las jurisdicciones seleccionadas, relativas a la evaluación, calificación y acreditación de los aprendizajes individuales y a la promoción. El trabajo de campo incluyó entrevistas semiestructuradas a supervisores e inspectores<sup>7</sup> de esas jurisdicciones.

La perspectiva de los supervisores es relevante en esta investigación dado que se considera que son actores fundamentales para concretar los objetivos de la política. Ese nivel de gestión se constituye en el espacio de articulación o mediación entre el nivel central y las escuelas, y su rol busca garantizar que la dirección de las políticas educativas esté presente en las instituciones (Aguerrondo, 2013). Esta función se caracteriza por su complejidad, en tanto pone en juego distintas competencias (gestión de la información, aplicación de la normativa, acompañamiento y direccionamiento político pedagógico) y construye una mirada sobre las escuelas, que comunica a los niveles centrales y sobre la que se basa para intervenir en el campo.

En respuesta al tipo de investigación exploratoria, la elección de los informantes clave conformó una muestra no representativa. Este criterio se justifica en este caso porque, al ser la investigación de naturaleza exploratoria, tiene como objetivo principal generar conocimiento y comprensión sobre el tema de los cambios en los procesos de evaluación, como fenómeno poco estudiado. En este estudio, fueron seleccionados supervisores e inspectores de gestión estatal y gestión privada, teniendo en cuenta que estuviese presente la voz de los dos tipos de gestión, como así también de distintas áreas geográficas (en el caso de la Provincia de Buenos Aires, tanto del interior como del Conurbano), para garantizar una variedad de perspectivas y opiniones, en particular la dimensión subjetiva de la percepción de los supervisores sobre la implementación de la normativa. Es importante tener en cuenta que las entrevistas realizadas en este estudio son una fuente de información valiosa, pero deben ser consideradas como

---

<sup>7</sup> Los inspectores o supervisores, en adelante supervisores, como agentes del Estado, han cumplido históricamente un rol preponderante observando el cumplimiento de los lineamientos políticos pedagógicos que regulan el acto educativo, con fuerte anclaje en las leyes vigentes y normas que emanan de los diferentes ministerios de educación nacionales y provinciales. Este rol tradicional del supervisor, como intermediario entre las políticas públicas y las escuelas, está siendo tensionado hacia un rol profesional que contribuya a la mejora escolar, generando posibilidades para la reflexión de los actores institucionales, siendo aliado del equipo de conducción y construyendo redes, promoviendo la articulación de las escuelas de su área.

percepciones y opiniones de los participantes y no como una representación completa o definitiva de la realidad y que no han sido contrastadas con las de otros actores, pero cumplen con el objetivo exploratorio, no pudiendo ser generalizados los resultados. En total se realizaron 12 entrevistas virtuales entre septiembre de 2021 y junio de 2022, como se detalla a continuación:

	PBA	CABA
Gestión Estatal	4 (Entrevistas A, C, F y G)	4 (Entrevistas H, J, K y L)
Gestión Privada	2 (Entrevistas B y D)	2 (Entrevistas E e I)

Se utilizó un protocolo de entrevista semiestructurada, incluyendo preguntas abiertas, que abordaron las siguientes dimensiones: perfil del entrevistado, aspectos normativos, cambios en las prácticas, características y tipos de evaluación.

Es importante destacar que la exploración de los casos seleccionados fue llevada a cabo con el fin de obtener información detallada y específica sobre el fenómeno investigado. En ese sentido, se realizó un análisis descriptivo, más que comparativo, para poder identificar los elementos clave. Los métodos utilizados permitieron indagar sobre los cambios y tensiones que se produjeron en la utilización y la apropiación de distintas herramientas o dispositivos de evaluación desde la perspectiva de esos actores. La exploración permitió también indagar acerca del impacto de la pandemia de COVID-19 en las estrategias y dispositivos de evaluación. Este enfoque metodológico permitió obtener información rica que sirvió, a la vez, para generar nuevas preguntas e hipótesis para futuras investigaciones.

## Resultados: Los principales hallazgos

### *Primera parte: contexto normativo y procesos de gestión*

En primera instancia se presentan los resultados de la indagación sobre los marcos normativos dado que se consideran como uno de los principales mecanismos de regulación de las prácticas pedagógicas.

#### *La Provincia de Buenos Aires*

El nivel secundario orientado de la Provincia de Buenos Aires se encuentra regulado por distintos instrumentos que definen las condiciones de escolarización (Pinkasz, 2019) y la trayectoria de los estudiantes con vistas a garantizar los preceptos de obligatoriedad e inclusión educativa. Entre ellos, se identifican como más relevantes los Diseños Curriculares (2007-2012), el Régimen Académico (2011) y las orientaciones sobre la organización escolar planteadas para el Bienio 2020-2021 por la situación de pandemia por COVID-19. Se incluye el análisis normativo de las pautas establecidas en el marco del Programa Escuelas Promotoras (2018-2019) en función de las referencias que realizan los supervisores durante el trabajo de campo.

En esta provincia, los Diseños Curriculares (DC), llamados “prescriptivos”, operan con la pretensión de ser un dispositivo altamente organizador de las prácticas pedagógicas escolares: establecen contenidos, orientaciones didácticas, expectativas de logros (ciclo básico), objetivos de enseñanza y aprendizaje (ciclo superior), pero también referencian “orientaciones para la evaluación” desglosado en criterios de evaluación, instrumentos de evaluación, relaciones entre actividades y evaluación, definiciones de evaluación, tipos de evaluaciones (autoevaluación, coevaluación, evaluación mutua), entre otros. En general, se observa una preocupación por lograr prácticas de evaluación que no solo centren la mirada sobre los aprendizajes, sino también en los propios procesos de enseñanza que los posibilitan, determinando



la evaluación a: las condiciones didácticas, la obtención de información, conocer el logro de los objetivos propuestos y reorientar el proceso de enseñanza<sup>8</sup>.

A su vez, el Régimen Académico (Res. DGCyE 587/2011) (RA), se constituye en un corpus de normas y criterios que ordenan la práctica educativa, en procesos como: ingreso, asistencia y puntualidad, evaluación, acreditación, calificación y promoción, movilidad y equivalencias, como así también a la organización pedagógico institucional de la enseñanza. El RA alinea la evaluación con lo definido en el DC, e interpela a los docentes en relación con sus propias prácticas:

La evaluación es un acto con intencionalidad cuyas prácticas tienen efectos sobre las trayectorias de los estudiantes, que supone la formulación de un juicio de valor sobre un objeto determinado. Mediante la misma, se está frente a una construcción de carácter pedagógica por parte de quien realiza el proceso de evaluación, que debe interpelar sus propias prácticas en cuanto a que enseña como lo hace y si se corresponde con lo efectivamente enseñado (Res. DGCyE 587/2011, Anexo 4: “Evaluación, acreditación y calificación de los estudiantes”).

El RA contiene un anexo (Anexo 6, el ítem V, “Acompañamientos pedagógicos específicos”) que habilitó una amplia variedad de propuestas con la finalidad de atender a trayectorias débiles o de vulnerabilidad escolar. Las estrategias desarrolladas por las escuelas en el marco de este anexo son, entre otras, peinado de materias aprobadas, promoción con más de dos materias pendientes de aprobación, cursada solo de materias pendientes de aprobación, semipresencialidad o evaluación personalizada. El espacio de innovación que generó este Anexo es reconocido por todos los entrevistados, constituyéndose como respaldo legal para el desarrollo de experiencias de atención a estudiantes. Cada una de estas propuestas flexibilizan los lineamientos generales del RA que obstaculizan la continuidad escolar de ciertas trayectorias escolares y definen otros procesos y desarrollos evaluativos y organizacionales posibles.

En 2018, a través de la Resolución DGCyE 748, se aprobó el Programa Escuelas Promotoras como una experiencia pedagógica para la Escuela Secundaria que se implementaría en forma gradual y progresiva en toda la jurisdicción. Sin embargo, la misma se vio discontinuada por el cambio de gestión del gobierno provincial en 2019. Durante los dos años en que se implementó, alcanzó a 903 escuelas, tanto de gestión estatal como privada, de distritos del interior y del conurbano bonaerense. Una de las características principales del Programa Escuelas Promotoras fue la definición de cambios en la forma de evaluación, la que debía ser indefectiblemente de carácter formativo, con centralidad en el aprendizaje de los estudiantes, y constituirse en un instrumento de mejoramiento de las prácticas de enseñanza de los docentes. Se planteó una “evaluación para el aprendizaje” como proceso dinámico, continuo y permanente, del que el estudiante fuera un sujeto activo. Para ello, se propusieron estrategias como la evaluación entre pares, la co-evaluación o la auto-evaluación<sup>9</sup>. Asimismo, se concibió a la evaluación como un asunto institucional. La evaluación colegiada y la rúbrica colegiada -elaborada en base a seis capacidades transversales- fueron prácticas sugeridas para el abordaje de las propuestas docentes<sup>10</sup>. A los fines de la acreditación y promoción, se estableció que la calificación final no debía ser un promedio de las notas de los tres trimestres, sino que representaría una ponderación de todo el proceso de aprendizaje de cada estudiante. Se implementó el Boletín Abierto para aquellos estudiantes que no hubieran aprobado todos los espacios curriculares al finalizar el tercer trimestre, concluyendo la calificación final en las instancias de recuperación de los aprendizajes de diciembre-marzo. Y se estableció la promoción con hasta tres materias pendientes de acreditación después de dicho período de recuperación de aprendizajes<sup>11</sup>.

Esta experiencia intentó introducir en forma oficial cambios que interpelan la matriz curricular disciplinar al incluir el trabajo por proyectos y el aprendizaje basado en problemas (intentando incluir una mirada multidisciplinaria en las actividades pedagógicas, al igual que intentar calificar a los estudiantes en forma colaborativa), pero que al mismo tiempo, trabajan sobre ella, es decir en tensión con determinados aspectos de los DC prescriptivos, como ser: currículum disciplinar o integrado, centrado en los contenidos o en capacidades, evaluación disciplinar o colegiada, entre otros.

<sup>8</sup>No se encuentra referencia explícita al término “evaluación formativa” ni en los diseños curriculares del ciclo básico (primero, segundo y tercer año) ni en los diseños curriculares del ciclo superior (cuarto, quinto y sexto año) de las materias comunes todas las orientaciones.

<sup>9</sup>Véase “La evaluación y la acreditación en la escuela secundaria. 1era Parte: La propuesta de evaluación en el nuevo formato de la escuela secundaria”, publicado por la Dirección de Educación Secundaria en abril de 2018.

<sup>10</sup>Ver por ejemplo: Documento “La evaluación y la acreditación en la escuela secundaria. 2da. Parte: la propuesta de evaluación colegiada: las rúbricas”. DGCyE. 2018.

<sup>11</sup> Documento “La evaluación y la acreditación en la escuela secundaria. 3ra. Parte: La propuesta de acreditación y promoción de aprendizajes: Experiencia Escuelas Promotoras”. DGCyE. 2018.

En marzo de 2020 se decretó el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) para toda la población y todas las escuelas del país suspendieron las clases presenciales. La organización escolar planteada para el Bienio 2020-2021 por la situación de pandemia por COVID-19 estuvo signada por intentos de continuidad pedagógica remota, retomando en el último tramo del bienio una presencialidad programada o alternada, con la presencia rotativa de grupos reducidos en el espacio escolar.

Una de las definiciones centrales (con orientaciones desde el nivel nacional) fue la “priorización de contenidos” a trabajar. La provincia definió un Currículum Prioritario, construido sobre lo pautado por la Resolución del CFE 367/20, los Núcleos de Aprendizaje Prioritario y los Diseños Curriculares de la jurisdicción vigentes para cada nivel y modalidad. Este currículum prioritario contiene consideraciones de enseñanza, objetivos de aprendizaje y selección de saberes o contenidos. Además, define las áreas (materias) de trabajo articulado entre docentes que definirá en el ciclo 2021 los criterios curriculares para la promoción en la secundaria orientada.

A su vez, el Anexo II de la Resolución DGCyE 1872/20, “Evaluar en Pandemia” incluye pautas de evaluación, acreditación y promoción para el nivel. La evaluación “será la valoración pedagógica a través de un registro de las trayectorias educativas de las y los estudiantes” (p. 9), entendiendo a la valoración como registro cualitativo de los aprendizajes de los estudiantes que se lograron construir en la pandemia. En ella se establece la implementación del Registro institucional de trayectorias educativas (RITE). La evaluación para el bienio 2020-2021 estuvo asociada a valoraciones cualitativas del desempeño de los estudiantes registrados cuatrimestralmente en dicho dispositivo. El RITE consta de dos informes cualitativos anuales sobre el proceso de aprendizaje de los estudiantes y establece una nueva terminología o categorías cualitativas en relación con los aprendizajes: TEA (Trayectoria educativa avanzada), TEP (Trayectoria educativa en proceso) y TED (Trayectoria educativa discontinua). Estas categorías servirán de síntesis evaluativas del proceso y determinarán acciones de intensificación de la enseñanza dirigidas a estudiantes con situación de TEP y TED que se extenderán durante todo el ciclo 2021 para estudiantes con “promoción acompañada”. En este punto, vale detenernos en el concepto de “promoción acompañada” -que aparece en las dos jurisdicciones estudiadas. Éste se refiere al proceso mediante el cual se da continuidad al trayecto educativo de los alumnos entre un año escolar y otro, con medidas de apoyo, asistencia y acompañamiento basadas en una propuesta pedagógica que garantice la adquisición de los saberes no alcanzados el año anterior, y que permitan un seguimiento individualizado y con la propuesta de un tiempo específico de intensificación de la enseñanza.

Para el ciclo 2022 se definió una vuelta a los DC dando por finalizado los dispositivos implementados en el bienio anterior, aunque con cierta continuidad en la lógica evaluativa implementada (sostenimiento del RITE y valoraciones cualitativas de los aprendizajes), la cuatrimestralización de los cortes evaluativos y la propuesta de una reformulación del RA. Con respecto a la acreditación de espacios curriculares pendientes, se proponen alternativas para las Comisiones Evaluadoras como ser: acreditaciones integradas (areales o cicladas), previas por tramos, trabajos prácticos integradores, trayectos intensivos (Comunicación Conjunta -Secretaría de Educación y Direcciones de Educación- 1/22 “Pautas para la enseñanza y la evaluación en el nivel secundario”).

### *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

En 2015 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actualizó el diseño curricular del nivel medio bajo el nombre de Nueva Escuela Secundaria (en adelante NES)<sup>12</sup>. La NES como reforma curricular plantea “una reorganización institucional y una revisión de las estrategias pedagógicas para la escolarización y el sostenimiento de la trayectoria escolar de los alumnos” (Steinberg et al., 2019, p. 80). Este cambio curricular propuso una estructura de 5 años, con un ciclo básico de dos y un ciclo orientado de tres. Lo que implicó una reestructuración de las horas cátedra en las escuelas y reducción en carga horaria de materias troncales a favor de las materias propias de la orientación, generando cambios en la carga horaria laboral de muchos docentes. Como orientaciones del ciclo orientado se propusieron<sup>13</sup>: Agro y Ambiente, Artes, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Humanidades, Comunicación, Economía y Administración, Educación, Educación Física, Informática, Lenguas, Literatura, Matemática y Física, y Turismo.

<sup>12</sup>Diseño Curricular NES. Resolución 321/MEGC/2015

<sup>13</sup>Se tomaron como marco de referencia las siguientes resoluciones del Consejo Federal de Educación: Resolución CFE N° 210/13, Resolución CFE 142/11, Resolución CFE 156/11, Resolución CFE 190/12. Tomado de “Nueva Escuela Secundaria. Diseño Curricular. Formación General. Ciclo Básico del Bachillerato.” p.12. Disponible en [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/qcaba/files/dc\\_nes.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/qcaba/files/dc_nes.pdf)

Este diseño curricular plantea algunos ejes transversales a ser abordados en las escuelas, tales como “desarrollo sustentable, educación digital y medios, formación para la ciudadanía, creatividad y pensamiento crítico, habilidades para el siglo XXI, capacidades emprendedoras” (Diseño Curricular. Formación General. Ciclo Básico del Bachillerato, p.126). En cuanto a la relación enseñanza- aprendizaje, la NES plantea que el alumno debe ser entendido “como protagonista y constructor de conocimiento”, mientras que el docente “como líder del cambio y mediador” (Diseño Curricular. Formación General. Ciclo Básico del Bachillerato, p.122).

En 2017 la Ciudad decidió iniciar la “profundización” de la NES bajo el nombre de “Secundaria del Futuro”, retomando los lineamientos de la Secundaria Federal 2030. Ésta plantea “un nuevo modelo de organización pedagógica e institucional” (Secundaria del Futuro: “La escuela que queremos. Profundización de la NES”, 2018, p. 9)<sup>14</sup> haciendo foco en la enseñanza y en la necesidad de que los estudiantes puedan transitar espacios de integración disciplinar, talleres, semanas temáticas, salidas educativas, entre otras actividades. Propone la integración de las disciplinas por área de conocimiento y entre distintas áreas a través de proyectos y talleres interdisciplinarios. Para lograr incluir estos espacios formativos se recurrieron a las horas “extraclase” creadas a partir del Régimen de Profesores por Cargo (Ley 2905 de 2008). Como afirman Steinberg et al., desde el año 2008 “El cargo docente está compuesto por horas cátedra y horas extraclase para la ejecución de actividades diversas en relación con las necesidades del alumnado” (Steinberg et al., 2019, p. 80).

En cuanto a la evaluación, la Secundaria del Futuro afirma que “En la última década se asiste a una suerte de desplazamiento del concepto de evaluación formativa hacia el de evaluación para el aprendizaje (William, 2011) que complejiza y amplía el concepto, ya que se orienta a pensar en ella como un proceso que tiende a ser continuo, que destaca el efecto retroalimentador de la información para los docentes y en especial para los estudiantes” (Secundaria del Futuro: “La escuela que queremos. Profundización de la NES”, 2018, p. 9). Este tipo de evaluación necesita de procesos de retroalimentación para propiciar la capacidad de reflexión sobre el propio proceso de aprendizaje. En este sentido, también propone variar las estrategias e instrumentos de evaluación, así como la utilización de rúbricas en relación a los objetivos de aprendizaje. Para acompañar las trayectorias educativas se plantea que la responsabilidad es de toda la escuela y una tarea colaborativa entre distintos actores institucionales, tales como: “docentes, tutores, preceptores, equipos de conducción y Departamento de Orientación Escolar (DOE).” (Secundaria del Futuro: “La escuela que queremos. Profundización de la NES”, 2018, p. 13).

La Ciudad de Buenos Aires no estuvo ajena al cierre de los establecimientos por la pandemia y también desarrolló un conjunto de normativas y pautas de acción para poder asegurar la continuidad pedagógica en ese marco. Con respecto a la evaluación, al inicio del aislamiento, mediante la Resolución N.º 1577/MEDGC/2020 se suspendió el régimen vigente y se estableció que los docentes deberían realizar una valoración del proceso pedagógico desarrollado de forma remota, sin calificación numérica, que se comunicaría a los estudiantes y sus familias al finalizar cada cuatrimestre. En septiembre de 2020, mediante la Resolución N.º 2215/MEDGC/2020, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires estableció un trayecto curricular integrado para el ciclo lectivo 2020-2021 y aprobó un Régimen de Evaluación, Acreditación y Promoción especial para ese período. A los informes de valoración de los aprendizajes se agregó, para todos los años del nivel secundario salvo el último, una calificación conceptual a partir de la siguiente escala: “en proceso”, “suficiente” y “avanzado”. Asimismo, se estableció que aquellos estudiantes que contaran con más de dos asignaturas no acreditadas (calificadas “en proceso”) continuarían su escolaridad en el curso siguiente con una “promoción en proceso”, con instancias de acompañamiento y apoyo a lo largo del siguiente año para acreditar los espacios curriculares pendientes, eliminando así la repitencia en el contexto de excepcionalidad.

El 2021 se inició con la sanción de la Resolución N.º 800/MEDGC/2021, que organizó el año en dos cuatrimestres/cuatro bimestres, estableció la evaluación formativa de los estudiantes a partir de los Contenidos Priorizados 2021 y dio continuidad a la implementación del informe de valoración pedagógica. En julio de ese año, el Ministerio de Educación elaboró el documento Acreditación de Aprendizajes y Promoción Nivel Primario y Secundario, que sostuvo “promoción en proceso” para estudiantes de 1º año con más de dos espacios curriculares pendientes y para estudiantes de 2º a 6º año con tres o cuatro espacios curriculares a acreditar. También se estableció que las instituciones deberían ofrecer múltiples y variadas oportunidades a los estudiantes para que logren la acreditación de dichos espacios curriculares.

Herederos de todo este proceso de cambio es el nuevo Régimen Académico de la Educación Secundaria establecido por la Resolución N.º 970/MEDGC/2022. Esta norma, que modifica el régimen de cursada y asistencia, así como las

---

<sup>14</sup>[https://www.buenosaires.gob.ar/sites/qcaba/files/la\\_escuela\\_que\\_queremos.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/qcaba/files/la_escuela_que_queremos.pdf)

condiciones de evaluación, acreditación y promoción, entre otros aspectos, institucionaliza algunas de las medidas que fueron establecidas excepcionalmente debido a la pandemia de COVID-19 durante el período 2020-2021.

El régimen de cursada establecido continúa siendo graduado y anualizado, cursándose simultáneamente en bloque todos los espacios curriculares correspondientes a un año. Sin embargo, la norma introduce la posibilidad de que aquellos estudiantes que deban permanecer en el último año cursado vuelvan a cursar únicamente los espacios curriculares no acreditados. Se modifica también la organización del ciclo lectivo, que es desde el 2020 cuatrimestral-bimestral (no ya trimestral), pero se sostienen los períodos de *clases regulares* (común a la totalidad del alumnado) y de *apoyo y acompañamiento para la evaluación y promoción* (para aquellos estudiantes con espacios curriculares pendientes de aprobación).

Con respecto a la evaluación, el nuevo régimen propone una mirada colegiada y procesual a partir de la que el equipo docente, al momento de la planificación de la enseñanza, acuerde criterios e indicadores. Asimismo, establece que “Al culminar cada bimestre, los/as profesores/as deben elaborar Informes de aprendizaje para el seguimiento de las trayectorias que son compartidos con estudiantes y familias<sup>15</sup>”. Al término del primer y tercer bimestre, dichos informes se acompañarán por una calificación conceptual (en proceso, suficiente o avanzado). Al finalizar cada cuatrimestre, en cambio, la evaluación se sintetizará en una calificación numérica (1-10). La acreditación de los espacios curriculares se expresará con una calificación igual o superior a 6 al finalizar el período de cursada regular, o bien durante el período de apoyo y acompañamiento para la evaluación y la promoción. Se indica que la calificación final numérica debe ser el resultado de una valoración integral del proceso de aprendizaje y no un mero promedio aritmético de las calificaciones de los cuatrimestres.

Las mayores novedades que se advierten en el nuevo régimen se vinculan con la flexibilización de los criterios para la promoción. Dentro del primer ciclo (de primero a segundo año), los estudiantes promoverán ya sea de manera *directa* -aquellos que tengan hasta dos espacios curriculares pendientes de aprobación- o con *promoción acompañada*. En este último caso, el equipo de profesores del curso establecerá un plan personalizado con un compromiso de acompañamiento de la institución para que cada estudiante pueda recuperar los objetivos de aprendizaje pendientes. La *permanencia* solo se podrá proponer de manera excepcional a la Supervisión cuando “los saberes no acreditados sean tales que signifiquen un obstáculo ineludible para la continuidad en el segundo año” (Resolución N.º 970/MEDGC/2022).

Para los siguientes años, también se establece la *promoción directa* de aquellos estudiantes que tengan hasta dos espacios curriculares pendientes y se podrá decidir la *promoción acompañada* de los estudiantes que adeuden tres y cuatro espacios curriculares (siempre y cuando no más de dos de dichos espacios curriculares sean de una carga horaria igual o superior a 4 horas cátedra), para que éstos continúen en el año subsiguiente con un plan personalizado para la acreditación de los objetivos pendientes. La promoción acompañada será definida por el equipo de profesores del curso junto con el equipo de conducción sobre una evaluación integral de los desempeños de los estudiantes, quienes también podrán optar por la permanencia de éstos.

Por otra parte, la norma prevé una serie de formatos para la acreditación de los espacios curriculares pendientes, a definir por la institución en cada caso, como ser: cursar de manera remota en modalidad virtual o combinada, en contraturno en el mismo establecimiento, en el mismo turno, en espacios de apoyo a las trayectorias escolares o dispositivos similares, entre otros.

### ***Segunda parte: la voz de los supervisores***

Con el objeto de analizar los efectos de las transformaciones en las formas de evaluar en las trayectorias de los estudiantes, se ha consultado y sistematizado la perspectiva de supervisores sobre este aspecto en ambas jurisdicciones. La misma se presenta organizada por grandes descriptores en dos momentos temporales (referencias a los cambios pre-pandemia y posteriores).

---

<sup>15</sup> “Estos informes que evalúan los desempeños y producciones de los/as estudiantes cuentan con una devolución cualitativa que permite comprender en qué momento del proceso de aprendizaje se encuentran. Detallan los aspectos o contenidos que deben revisar o profundizar y aquellos que han logrado o en los que se han destacado, para fortalecer la confianza de los/as estudiantes.” (Resolución N.º 970/MEDGC/2022).

## *Testimonios sobre la evaluación con anterioridad a la pandemia*

En principio, es importante señalar que el **concepto de evaluación** ha sido objeto de debate en diversos sectores educativos y se han identificado múltiples experiencias que pueden llevar a cambios en los modos de evaluación utilizados.

Al consultar a los inspectores de Provincia de Buenos Aires acerca de las transformaciones en la evaluación de los aprendizajes que se produjeron desde la sanción de la obligatoriedad del nivel, el primer antecedente que mencionan es la reforma del diseño curricular que se dio de manera progresiva a partir del año 2007. Los nuevos documentos curriculares propusieron un cambio de paradigma con respecto a la evaluación, buscando instalar la evaluación formativa. Se promovió la idea de que la evaluación debería brindar información sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje que sirva para la toma de decisiones pedagógicas. Los nuevos diseños curriculares fueron acompañados también por una serie de documentos de apoyo sobre procesos e instrumentos de evaluación que desarrollaron esta concepción.

Por otra parte, los inspectores señalaron las posibilidades que habilita el Régimen Académico del año 2011 con respecto a la evaluación, en particular en su Anexo 6, como ser promoción con más de dos materias pendientes de aprobación, el "peinado de materias"<sup>16</sup>, semipresencialidad y evaluación personalizada.

Asimismo, los inspectores trajeron algunas experiencias con las que se intentó introducir innovaciones en la forma de evaluar, como por ejemplo las Aulas de Aceleración y en la materia Construcción de la Ciudadanía. En el primer caso, se trata de una propuesta para reorganizar el horario escolar con el objetivo de promover la continuidad en las trayectorias educativas. Esto resultó especialmente beneficioso para aquellos jóvenes entre 15 y 17 años que no habían comenzado el Ciclo Básico en la edad establecida por el sistema o que no lo habían aprobado, ya que las Aulas de Aceleración les permitieron obtener la acreditación en un tiempo menor al estipulado. Esta propuesta también abrió la puerta a una perspectiva diferente en cuanto a la evaluación, incluso incorporando experiencias de evaluación colegiada. En el caso de la asignatura Construcción de la Ciudadanía, se proponía una evaluación conceptual basada en una escala que medía el progreso en los aprendizajes de los alumnos. Sin embargo, no se logró implementar como se esperaba y, finalmente, la evaluación se homologó a la de otros espacios.

Cabe destacar que todos los supervisores entrevistados coinciden en resaltar el impacto que tuvo el programa Escuelas Promotoras en la concepción respecto de la evaluación de los aprendizajes, en particular, a la difusión de la evaluación formativa. Dicho programa, implementado a partir de 2018 habría generado un "cambio conceptual" en las instituciones educativas en relación con la evaluación y otros aspectos de la enseñanza que ya se venían debatiendo, pero que este programa volvió a poner en la agenda. Algunos de estos aspectos incluyen las trayectorias educativas, el enfoque de derechos y la enseñanza basada en proyectos. Aunque no se implementó el programa Escuelas Promotoras en todas las escuelas de la jurisdicción, los inspectores coinciden en que las transformaciones se extendieron a otras instituciones donde el programa no estaba en funcionamiento, ya sea porque compartían docentes o porque los lineamientos de trabajo se promovieron en las reuniones distritales con todos los equipos directivos.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los supervisores observan también que en los últimos años se vienen produciendo transformaciones en las formas, instrumentos y prácticas de la evaluación de los aprendizajes y que en la jurisdicción se han registrado una multiplicidad de experiencias de evaluación formativa. Sin embargo, en algunos de los casos consultados afirman que éstas no son generalizadas aún y dependen más bien de la actividad de algunos docentes e instituciones puntuales que de respuestas más generales.

A nivel de la normativa, señalan como primer antecedente la Resolución 11684/2011, enmarcada en la Resolución CFE N° 93/2009. La misma establece el período de apoyo y acompañamiento para aquellos estudiantes que obtuvieron una calificación inferior a 4, el que se desarrolla en diciembre y febrero. Asimismo, la norma prescribe que debe haber un trabajo institucional sobre la evaluación de los estudiantes.

Por otra parte, los entrevistados mencionan como impulso a los cambios en la secundaria obligatoria, a partir de 2018, la implementación de la Secundaria del Futuro (Profundización de la NES). Según afirman, en forma muy dispar, se generaron espacios de trabajo areales e interareales en los que se pudo avanzar en la evaluación colegiada desde una

---

<sup>16</sup> Refiere a clarificar la situación de materias aprobadas/desaprobadas en los diferentes ciclos lectivos que el estudiante haya cursado del mismo año.

mirada más integral de los estudiantes, lo que fue aprovechado mejor en algunas instituciones que en otras. También, propició la introducción de nuevos instrumentos de evaluación que pudieran dar cuenta del proceso de aprendizaje. Cabe aclarar que la implementación de la Secundaria del Futuro fue gradual, primero en algunas escuelas y año a año de la escolaridad, motivo por el cual los supervisores encuentran que estos cambios se han concentrado en los años afectados por la profundización de la NES. Sin embargo, también mencionan que, en algunas escuelas, el trabajo realizado en el ciclo básico logró impactar y replicarse en el ciclo orientado.

### *Los cambios en la evaluación durante y pospandemia*

En ambas jurisdicciones, el advenimiento de la pandemia de COVID-19 en el año 2020 y la declaración de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO, luego DISPO) movilizó una serie de transformaciones en relación con los procesos de aprendizaje, en las formas de dar continuidad a la actividad escolar y asegurar el vínculo con los estudiantes, en el desarrollo de estrategias pedagógicas, y con las formas en que se desarrollaron los procesos de evaluación de los aprendizajes y la promoción de los estudiantes.

La pandemia resultó un factor que interpeló los paradigmas tradicionales en las formas de evaluar al trastocar las variables estructurales de la práctica educativa escolar: el tiempo y el espacio compartidos.

Algunos aspectos que resultaron fundamentales para atender los cambios en las prácticas fueron la decisión de seleccionar contenidos para trabajar con los estudiantes (lo que se dio el llamar la priorización de contenidos) y la implementación de la unidad pedagógica en los años iniciales de los ciclos. En el primer caso, hay un **cambio del referente en la evaluación**, dadas las orientaciones y disposiciones en relación con el abordaje y la definición de contenidos curriculares a desarrollar en pandemia. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, esto se lleva adelante con la implementación del “currículum prioritario” y el reagrupamiento de varias materias en un área. Otro cambio significativo de señalar es la implementación de la **unidad pedagógica** en el primero y el segundo año en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los estudiantes promoverán al segundo año de estudios directamente, independientemente de la cantidad de espacios curriculares pendientes de acreditación. Asimismo, para los demás años de estudio, se amplía a cuatro la cantidad de “materias previas” que permiten la promoción.

En el contexto del desarrollo de la pandemia, se generaron numerosas normativas, directrices y orientaciones relacionadas con la evaluación. Estas provinieron tanto del nivel nacional, con pautas tales como “no utilizar calificación numérica”, la orientación hacia una evaluación cualitativa y procesual, y modificaciones en los periodos de evaluación. Asimismo, surgieron indicaciones que se desarrollaron en las jurisdicciones en diferentes momentos, algunas de las cuales resultaron contradictorias, o incluso se emitieron con posterioridad a prácticas que ya se habían implementado en las escuelas, casi a finales del ciclo lectivo. Todo esto ocasionó confusión y desconcierto en las prácticas de evaluación que debían llevar a cabo los docentes.

Quizás uno de los aspectos que más impactó los cambios fue el **pasaje de la evaluación cuantitativa** a una valoración cualitativa. Uno de los puntos más señalados y que resultaron orientativos en todas las jurisdicciones fue la estrategia de pasar de la concepción numérica de la calificación y de forma sumativa, a considerar la valoración del proceso educativo. En general, se abordó como evaluación formativa o en proceso, una concepción valorativa y formativa de la evaluación, de carácter cualitativo y cuatrimestral, que tiene su correlato en la promoción, acreditación y calificación. Los entrevistados señalan que la evaluación cuatrimestral facilita al docente la posibilidad de evaluar mejor la trayectoria del estudiante.

Esto introdujo **cambios en los modos y dispositivos de evaluación**. Como ya se mencionó, la Provincia de Buenos Aires implementó el Registro Institucional de Trayectoria Educativa y la Intensificación de la Enseñanza (RITE), en donde se deben registrar las valoraciones pedagógicas realizadas por los docentes y que consta de dos informes cualitativos anuales sobre el proceso de aprendizaje de los estudiantes. Esta concepción valorativa y formativa de la evaluación tensiona la estructura del régimen académico de la evaluación trimestral con calificación numérica:

*Nos corre bastante de ese lugar y apela a una evaluación formativa, de proceso, de carácter cualitativo y cuatrimestral. Son dos informes valorativos por año. Ya no son tres (Entrevistado A-PBA, 2021, entrevista personal, 5 de septiembre).*

Esto se evalúa positivamente, en tanto permite revisar el proceso de aprendizaje de los estudiantes en un período más extenso. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se implementaron también valoraciones cualitativas en el primer y tercer bimestre, las que se combinaron con calificaciones numéricas al finalizar los cuatrimestres.

Para poder movilizar los cambios impulsados por la política educativa, todos los supervisores señalaron la necesidad de establecer un vínculo cercano con las instituciones para implementar las medidas que se estaban promoviendo desde el nivel nacional y jurisdiccional. Ante la gran producción normativa y cuya aplicación no resultaba del todo clara, los supervisores apoyaron a las instituciones en reuniones con los equipos directivos, quienes serían los encargados de replicar lo trabajado en sus escuelas. En muchos casos, resultado de las decisiones que adoptaron en el encuentro con otros supervisores. Los supervisores destacan el recurso de las EMI (Espacios para la Mejora Institucional), jornadas con suspensión de clases en las que todo el plantel docente puede abordar temáticas como la evaluación y alcanzar algunos acuerdos institucionales ante la situación cambiante y de incertidumbre respecto de la ASPO y DISPO.

Tanto supervisores como asistentes técnicos intentaron poner el foco en lo que un alumno aprende o no, en los aprendizajes, más que en lo formal del cumplimiento de las tareas. Esto lo señalan, en particular, cuando también se identifica la construcción y uso de rúbricas. En algunos casos, se marcó la ayuda de los asesores pedagógicos o asistentes técnicos para apoyar este cambio en la mirada, con opciones simples: por ejemplo, el desarrollo de algunos instrumentos de gestión y seguimiento:

*Les proponemos a los profes armar en una planilla Excel por año y que en cada solapa vayan armando un espacio curricular y los profes vayan plasmando qué es lo que presentaron esta semana era un trabajo que podían recuperar en general del Google Classroom, porque habían trabajado, podían ir como recuperando, haciendo esa memoria. Eso se decidió para mitad de año. Entonces, los profesores reconstruyeron hacia atrás, mirando el Classroom y a partir de ahí empezaron a plasmar en esa especie de registro de temas tenía más variables. Entonces, cuando llegó el momento de hacer la valoración del segundo cuatrimestre, los profesores tenían más material (...) y explicar que pretendían que los pibes aprendieran, estás por acá, por allá, por el otro lado y en función de eso puedo ir diciéndole a cada uno qué es lo que logra. Recuerdo que esas valoraciones cobraron densidad porque además hubo un ejercicio de que acá la valoración tenía que empezar por explicarle al estudiante, qué es lo que se había pretendido que aprendiera. Pero esto no fue lo más frecuente (Entrevistado H-CABA, 2021, entrevista personal, 22 de diciembre).*

En este marco, también se intentaron establecer acuerdos para evaluar a los estudiantes en forma colaborativa o colegiada. Algunos inspectores de la Provincia de Buenos Aires coinciden al señalar que el programa Escuelas Promotoras se habría iniciado en las escuelas participantes y en algunas otras del distrito, y que dicha práctica se ha podido capitalizar en tiempos de pandemia. Los supervisores de CABA sostienen la existencia de prácticas de evaluación colegiada, aunque su implementación no es homogénea en todas las escuelas, en aquellas que la utilizan dan cuenta de “buenos resultados”. Sostienen que se pone el foco en el análisis de la trayectoria de los estudiantes, hasta con la participación de tutores que pueden dar una perspectiva más personalizada del estudiante.

En ambas jurisdicciones, los supervisores consideran la evaluación colaborativa, cooperativa o colegiada como una buena práctica, pero identifican varias dificultades para su implementación: en principio, la construcción de un proyecto colaborativo entre distintas áreas, como también las dificultades al momento de acordar la valoración, la dificultad de acordar criterios, dado que los profesores “miran cosas distintas”. Algunos reconocen que se lleva a cabo porque la indicación es compulsiva, pero identifican la dificultad de lograr criterios comunes y señalan la falta un trabajo conjunto y capacitaciones que faciliten estas prácticas, y la posibilidad de tener una mirada más holística del estudiante y del proceso pedagógico en el que participan una multiplicidad de actores. Otra dificultad refiere al tiempo en simultáneo para poder desarrollar esta práctica. Los distintos relatos dan cuenta de prácticas que dependen de la supervisión o de las mismas escuelas.

A pesar de los avances citados, los supervisores señalan que los cambios impulsados por la política educativa se han implementado de manera muy lenta y heterogénea en sus distritos. Varios supervisores han mencionado las dificultades que encuentran los docentes de las instituciones que tienen a su cargo para desarrollar este tipo de evaluación, ya sea por vacancias en su formación como por el propio peso de la biografía escolar. Los supervisores dan cuenta de resistencias a la aplicación de la evaluación formativa, que muchas veces deriva de una traducción de la nota a una referencia conceptual. Asimismo, la pandemia expuso las debilidades de muchos docentes para realizar evaluaciones conceptuales de los aprendizajes a los estudiantes. En principio se identifica que hay debilidades para “la construcción de secuencias didácticas, para construir un instrumento de evaluación que dialogue con esa secuencia didáctica, pensar

en la individualidad de los jóvenes, es un desafío importante” (Entrevistado G - PBA, 2021, entrevista personal, 29 de septiembre).

Otra supervisora da cuenta de esta dificultad:

*Si bien es cierto que la evaluación, que nos alineamos con la idea de que es parte del proceso de enseñanza y aprendizaje y que una verdadera evaluación debe ser un instrumento para obtener información para modificar los rumbos de la enseñanza y para lograr los aprendizajes de los estudiantes, las prácticas educativas no están alineadas con esta idea, entonces en muchos casos, yo observo que hay un problema que tiene que ver no solamente con la concepción sobre la evaluación, sino con los instrumentos que los docentes implementan a la hora de evaluar y que, por tanto, los datos de los indicadores que recogen acerca de los aprendizajes de los estudiantes no reflejan siempre lo que los estudiantes han aprendido, o sea para mí es un grave problema en los instrumentos de evaluación. Porque hay prácticas formativas, decir, hay prácticas de enseñanza que son muy formativas, pero a la hora de la aplicación de los instrumentos, los instrumentos son absolutamente tradicionales en el sentido de que recogen, podríamos decir información declarativa (Entrevistada E - CABA, 2021, entrevista personal, 24 de septiembre).*

También, se señala que algunos profesores mantuvieron evaluaciones escritas tradicionales. Más allá de considerar cierta “resistencia al cambio” de los docentes hacia nuevos formatos de evaluación, los supervisores en CABA resaltaron la necesidad del registro (la prueba escrita) como testimonio ante los padres o tutores de los estudiantes de la decisión de aprobación o no de una materia y que podría estar implicando una potencial repitencia. Se mencionó el término “temerosos” ante el poder de la comunidad:

*Los padres están teniendo mucho peso a la hora de controlar o dar opiniones con relación a la escuela (...) Entonces el docente como está en un tira y afloja dice, no, si yo no tengo el comprobante no puedo después el día de mañana si viene un padre cómo me justifico (Entrevistado K- CABA, 2022, entrevista personal, 4 de junio).*

Más allá de estas dificultades, se reconocen aspectos positivos en los cambios hacia la evaluación formativa. Se identifica cierta ampliación respecto del parámetro de lo que se evalúa:

*El docente está mirando más otras cosas. Si a ese pibe le toma una prueba y le va mal, no tiene muchas herramientas... a ese pibe le pasaron todas estas cosas y quedó muy al descubierto. No tenía conectividad, que hay una semana que no va, que tuvo que hacer aislamiento por la burbuja, o por un familiar. Ahora no le está quedando mucho más al docente más que mirar el proceso. Mirar qué cosas pudo hacer cuando lo tuvo enfrente o me contacté con él (Entrevistado A-PBA, 2021, entrevista personal, 5 de septiembre).*

La exigencia de hacer una devolución valorativa del aprendizaje obligó a explicitar aspectos del proceso pedagógico y de evaluación que algunos supervisores reconocen como positivo, lo explicitan como la “palabra que tracciona, que indica donde está y hacia donde se espera que continúe”. Se identifica como un trabajo en forma más profesionalizada, que implicó definir los contenidos que el alumno debe aprender a partir del curriculum prioritario. No obstante, se observa como una transformación difícil.

También es visto en forma positiva este cambio porque permitiría revisar, reformular, modificar, ampliar las prácticas pedagógicas. Esto también llevó a repensar los instrumentos de evaluación porque ya la prueba no resultaba del todo fiable. Se han incluido prácticas desde lo más básico, que son trabajos prácticos, evaluaciones escritas hasta trabajos grupales, presentación de proyectos, mapas conceptuales, nubes de conceptos, redes, incorporado la evaluación a través de diferentes medios tecnológicos o el uso de videos o presentaciones con diferentes recursos, que sean producto de la investigación de ciertas temáticas.

Estas prácticas han tenido impacto (diferencial), en cierto sentido y para diferentes grupos, en las trayectorias. Los cambios en las comisiones evaluadoras a partir de la pandemia han dado una mayor flexibilidad administrativa y hubo una mayor cantidad de alumnos que se presentaron a comisiones evaluadoras:

*Fue inédito. Se acercaban a la escuela y en la escuela les preparaba un trayecto. Todo le preparaba trabajos integradores o los preparaba de otra manera que no los hubiese preparado si hubiesen venido hace 5 años atrás y entonces. En general, en las pruebas de las comisiones evaluadoras, el índice de aprobación era alto.*



*El chico iba a formalizar algo, un trabajo que ya que ya tenía previo (Entrevistado D-PBA, 2021, entrevista personal, 17 de septiembre).*

En cuanto a las Comisiones Evaluadoras, entienden que esta norma ha posibilitado instancias con un formato menos "tradicional", que recuperen la trayectoria de los estudiantes. Se mencionaron la flexibilidad para la inscripción a las mesas examinadoras y la apertura de múltiples fechas o instancias de examen. Asimismo, se mencionaron cambios en las pautas, desde la preparación preliminar y la propuesta de elaboración de trabajos para su defensa en las mesas. Los entrevistados afirman que la nueva normativa estaría recogiendo cambios que paulatinamente se venían dando en las prácticas de las instituciones, amparados por el Anexo 6. Hubo un proceso de regularización de manera virtual y así lograron titular una gran cantidad de estudiantes.

A su vez, se habilitaron muchas instancias para la recuperación de saberes y acreditación de contenidos de las asignaturas no aprobadas, tales como planificaciones cicladas o espiraladas, los centros de acompañamiento a las trayectorias escolares, los espacios de acompañamiento en las trayectorias que se arman dentro de las escuelas en periodos de tiempo, las escuelas de verano y de invierno, y otros espacios.

Como refiere una de las supervisoras entrevistadas, estas propuestas de evaluación tuvieron efectos importantes en las trayectorias escolares en tanto colaboraron a la retención de los estudiantes. Cabe señalar que las mismas no se limitaron al sector de gestión estatal:

*Creo que estas experiencias, por más que no tengan hoy el grado de sistematicidad institucional, han tenido un impacto muy importante en las trayectorias de los estudiantes. Yo creo que hay trayectorias que han sido fuertemente rescatadas de riesgo de abandono escolar o de chicos que están en situaciones de vulnerabilidad, porque la gestión privada es muy heterogénea (...) Yo he visto digamos escuelas y he visto docentes tratando realmente de flexibilizar formatos de evaluación y formatos de enseñanza, y han logrado la continuidad pedagógica de los estudiantes. Pero independientemente de la pandemia, yo me animaría a afirmar que claramente esas prácticas, por poco institucionalizadas que están, son las que están logrando que los chicos sigan en la escuela (Entrevistada E - CABA, 2021, entrevista personal, 24 de septiembre).*

Sin embargo, en algunas escuelas hay bastante reticencia a estos instrumentos que flexibilizan la evaluación porque se consideran estrategias que podrían facilitar la aprobación sin el logro de los saberes mínimos indispensables.

Por otra parte, han señalado algunas **tensiones generadas** por el propio dispositivo de evaluación que el nivel central propone a las escuelas. Estas derivan, por ejemplo, de solicitar primero una valoración conceptual que luego debe traducirse en una calificación numérica (en el caso de la Provincia de Buenos Aires, para la acreditación de los espacios curriculares del sexto año y en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en todos los años). Otra de las tensiones proviene de la inadecuación entre el dictado de clases por área y el pedido de calificación por materia individual o viceversa (enseñanza disciplinar y nota por área en PBA, o nota por asignatura y propuesta de trabajo por áreas de la Secundaria del Futuro). Se deja de lado la calificación numérica para pasar a una evaluación de procesos o cualitativa, pero luego, es necesario volver a ella al cierre del cuatrimestre o al cierre del año, ya que en el informe final se consigna una calificación numérica.

A pesar de las dificultades mencionadas, y más allá del impacto que tuvo la pandemia en la desvinculación de muchos estudiantes, los supervisores entrevistados han coincidido en que los diversos cambios en la evaluación han tenido efectos positivos en las trayectorias de los estudiantes, generando mayor continuidad en las mismas y reduciendo el riesgo de abandono escolar. Se pueden mencionar algunas estrategias de gestión que facilitaron las condiciones administrativas para la terminación de estudios. Por ejemplo, permitir a los estudiantes inscribirse en las "mesas examinadoras" de manera virtual les dio la oportunidad de presentarse a rendir si tenían materias pendientes y, además, permitió la elaboración de proyectos o trabajos específicos que se podían defender en la instancia presencial. Estas estrategias también permitieron una mayor comunicación con los docentes, lo que facilitó la aprobación de materias pendientes. Otra estrategia fue la multiplicación de instancias de evaluación y, en algunos casos, las estrategias de evaluación por etapas o grupo de saberes/competencias para acreditar.

Sin embargo, estas estrategias no tienen resuelto cómo asegurar los aprendizajes no logrados oportunamente. Por ejemplo, la normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pide a la escuela que haga un plan personal de fortalecimiento de los aprendizajes que defina un andamiaje al alumno que tiene instancias curriculares pendientes. Pero los interrogantes aparecen a la hora de definir qué docentes y cómo se harán cargo de la enseñanza de esos

aprendizajes. En este punto, la normativa deja a las instituciones con un amplio margen de autonomía, pero en desigualdad de recursos para afrontar la tarea.

### *Llegó para quedarse*

De la voz de los supervisores se reconocen cambios que se vienen produciendo y la necesidad de su profundización, y en muchos casos sostienen que la pandemia promovió cambios que venían tratando de implementar hace años, pero que este proceso extraordinario traccionó para su implementación:

*Lo que pasó el año pasado entre el año pasado y éste es que la situación forzó algunas cosas que muchos hubiésemos querido que hayan sucedido antes, que era trabajar en base a las valoraciones y que las valoraciones, la palabra que implica una valoración, sea lo que tracciona la nota, no que la nota sea justificada a través de una de una conceptualización (Entrevistado D-PBA, 2021, entrevista personal, 17 de septiembre).*

Varios supervisores consideran que se trata de un cambio establecido, que “llegó para quedarse” (Entrevistada F - PBA, 2021, entrevista personal, 28 de septiembre).

Se reconocen algunos aspectos que consideran que quedaron instalados, por ejemplo, el uso de redes como el Whatsapp, el uso de plataformas como el Classroom, la incorporación y uso de recursos tecnológicos. Este proceso potenció la creatividad de los docentes y la vinculación de las familias con la escuela es mucho más cercana. Algunos supervisores consideran que los cambios a que obligó la pandemia, que implicó modificación en las prácticas de muchos docentes, actualización en contenidos y formas de dictado, en la utilización de otro tipo de recursos, son aspectos que se consideran un capital ganado, con prácticas que van a quedar instaladas, aunque con menor intensidad, pero que no se va a volver a la situación de prepandemia.

La permanencia de estas propuestas, aunque parcialmente, se puede reconocer en las normativas. Se augura “esta propuesta y que creo que va a terminar teniendo un impacto bastante significativo en el régimen académico. O sea, uno se ve venir ese gran cambio dentro del régimen académico en la evaluación” (Entrevistada F - PBA, 2021, entrevista personal, 28 de septiembre). Aspecto que se presenta en ambas jurisdicciones con la reglamentación de un nuevo RA en CABA (Res. N 970/MEDGC/2022) y en proceso de construcción en la Provincia de Buenos Aires.

El problema es cuando la evaluación o la enseñanza no son parte de una política pública y en ese sentido, por ejemplo:

*Mis cuestionamientos a como los ministerios llevan adelante estas cuestiones tienen que ver con que hay una excesiva responsabilidad depositada en los docentes, es decir se sostienen discursos que pretenden pasar toda la responsabilidad del cambio en el orden de los didácticos, y si bien el orden del didáctico claramente, hay cosas que deben ser modificadas, esas didácticas no van a poder ser modificadas si no hay una política pública que favorezca esto. Si la enseñanza es parte de la política pública, no es sólo responsabilidad de la escuela. (Entrevistada E - CABA, 2021, entrevista personal, 24 de septiembre).*

### **Consideraciones finales**

Desde la sanción de la LEN, cuyo propósito es garantizar el acceso, permanencia y egreso de la educación obligatoria, así como lograr aprendizajes significativos y el cumplimiento del derecho a la educación, el cuidado de las trayectorias se ha convertido en un imperativo para todos los actores del sistema educativo. Si bien se han logrado avances en este sentido, al menos en lo que respecta a la cobertura del nivel (a pesar de las grandes diferencias entre grupos sociales), el objetivo aún no se ha alcanzado plenamente.

El enfoque adoptado en este estudio ha permitido ver la concreción de esta política, las tensiones en la implementación y aspectos invisibilizados de la gestión que la promueven u obstaculizan. El nivel intermedio (supervisión/inspección), espacio poco indagado, ha brindado valiosa información acerca de la implementación en el territorio de los dispositivos de evaluación y de su efecto en las trayectorias.

Como resultado de esta indagación podemos señalar que la pandemia de COVID-19 ha impulsado una serie de transformaciones con respecto a la evaluación que venían gestándose e intentando instalarse desde hace más de una década. A pesar de las tensiones y desafíos que surgieron en su implementación, estos nuevos enfoques sugieren

efectos positivos en las trayectorias educativas. La crisis sanitaria ha desafiado e interpelado paradigmas tradicionales y ha abierto el camino para la adopción de dispositivos y procesos que los organismos centrales han estado fomentando en relación con la transformación de la escuela secundaria en ambas jurisdicciones.

Si bien no se comparan los efectos de los cambios en la evaluación sobre las trayectorias en las jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es importante tener en cuenta algunos aspectos relevantes al considerar los procesos de transformación de la escuela en ambas jurisdicciones. En primer lugar, cabe aclarar que las transformaciones planteadas por las políticas en la educación secundaria en ambas jurisdicciones no se limitan únicamente a las prácticas de evaluación, sino que pretenden impactar en la organización institucional y en las formas de enseñanza. En las propuestas se buscó promover proyectos integrados, planificación colaborativa y evaluación colegiada, lo cual implica una innovación en las prácticas áulicas. Por lo tanto, es importante considerar que los cambios en los criterios, estrategias y herramientas de evaluación deben ser leídos en el marco de estas políticas más integrales. De esta forma, la evaluación se vuelve fundamental en un enfoque educativo que busca transformar la matriz de organización institucional de la escuela, intentando promover una educación más participativa, contextualizada y significativa.

Por otra parte, ambas jurisdicciones tienen características educativas distintas. La Provincia de Buenos Aires cuenta con una mayor extensión territorial y una población estudiantil más amplia, con espacios rurales, lo que puede implicar desafíos adicionales en términos de logística y cobertura. Por su vez, CABA concentra su sistema educativo en una ciudad más compacta y que dispone una mayor infraestructura y recursos. Ambas jurisdicciones presentan una diversidad de contextos socioeconómicos y culturales entre sus estudiantes y para ambas jurisdicciones es un desafío abordar los temas de igualdad y equidad en la evaluación, teniendo en cuenta las diferencias en los recursos disponibles, las condiciones de vida de los estudiantes y la posibilidad de adaptar la enseñanza y la evaluación a las necesidades individuales.

En cuanto a la continuidad de las trayectorias, la asistencia escolar se consideraba un elemento crucial para garantizar el derecho a la educación. Sin embargo, la pandemia ha obligado a replantear este enfoque, ya que se ha tenido que asegurar la continuidad educativa sin la presencia física en las aulas. Esto se ha reflejado en las estrategias implementadas por las provincias, conocidas como el "proceso de continuidad pedagógica". En este contexto, el objetivo principal ha sido garantizar la vinculación entre el estudiante y el docente, priorizando la relación y el vínculo entre ellos.

A pesar de que se venía discutiendo y llevando a cabo diversas acciones de apoyo, como tutorías e instancias de refuerzo, para abordar las trayectorias reales de los estudiantes, el contexto de la pandemia obligó a replantear la continuidad educativa en un entorno de no presencialidad. En este sentido, dos aspectos adquirieron relevancia con la llegada de la pandemia: en primer lugar, la consideración de la unidad académica y evitar la repetición en ese período, buscando mantener la continuidad de los estudiantes. En segundo lugar, se reconoció la necesidad de transformar radicalmente el enfoque de la evaluación, pasando de una evaluación sumativa, que se centra en calificar y clasificar a los estudiantes en función de su desempeño en un momento determinado, a una evaluación formativa que pone énfasis en el proceso de aprendizaje del estudiante, en lugar de basarse únicamente en la suficiencia o insuficiencia respecto a un objetivo específico, y que brinda retroalimentación y orientación para mejorar el proceso de aprendizaje. Estos cambios han sido observados en las dos jurisdicciones estudiadas.

Esta tensión entre la evaluación como medida de desempeño y la evaluación como herramienta de mejora puede generar discrepancias en la forma en que se evalúa durante este periodo. Esto introduce una tensión entre el logro de trayectorias continuas y el logro de los aprendizajes, en un sistema que continúa siendo graduado y anualizado.

La pandemia, y la necesidad de pasar a muchos procesos en forma virtual, introdujo cierta flexibilidad que impactó en los distintos mecanismos de acreditación de saberes. Se implementaron distintas estrategias para que los estudiantes (tanto los que estaba cursando en particular en los cambios de ciclo, como los que estaban fuera del sistema) pudieran rendir las materias pendientes y presentarse en las mesas examinadoras. Esta flexibilidad abrió oportunidades para que más estudiantes certificaran sus estudios secundarios.

En relación con la evaluación, las políticas intentaron poner el eje en valoraciones más integrales, en tratar de identificar aspectos no logrados por los estudiantes para poder reforzar y diseñar distintas estrategias para el alcance de esos aprendizajes. Los supervisores que hemos relevado en este estudio están de acuerdo con esta nueva perspectiva o mirada que se impulsaba desde las normativas. Asimismo, el cambio respecto del período (de bimestral o trimestral a

cuatrimestral) es señalado como facilitador al permitirle al docente la posibilidad de evaluar mejor la trayectoria del estudiante. No obstante, reconocen ciertas tensiones para su implementación.

En principio, el pasaje de una evaluación sumativa y cuantitativa a una valoración cualitativa provocó resistencias por parte de los docentes, que exigía otros registros, como observaciones de parte de la comunidad educativa donde no quedaban claras las categorizaciones de los estudiantes.

También se valoraron positivamente las prácticas de evaluación colaborativa o colegiada, pero identifican varias dificultades para su implementación, en principio vinculadas a la construcción de un proyecto colaborativo entre distintas áreas, como también las dificultades al momento de acordar la valoración debido a la dificultad de acordar criterios, dado que los profesores de distintas áreas “miran cosas distintas”.

En este sentido, la pandemia estimuló la discusión y habilitó repensar esas prácticas. La mayoría de los supervisores espera se traduzca en una práctica que quede establecida y estabilizada en pospandemia. No obstante, los distintos relatos dan cuenta que las prácticas innovadoras no son de alcance general, sino que dependen de la supervisión o de las mismas escuelas.

Al analizar la continuidad de políticas educativas y modelos educativos en diferentes proyectos políticos, se pueden observar divergencias en cuanto a la coherencia de la evaluación con las políticas de transformación de la escuela secundaria en las jurisdicciones. Esta reflexión nos lleva a cuestionar si se están sentando las bases para la implementación de un nuevo modelo de evaluación que sea más integral, formativo y centrado en el proceso de aprendizaje. Además, resulta relevante considerar posibles ajustes en las políticas y normativas educativas en función de la experiencia de cambios a partir de la pandemia.

Es relevante destacar que la evaluación durante la pandemia ha generado **tensiones** en el sistema educativo, pero también ha permitido acelerar cambios y transformaciones que ya se venían planteando en las políticas educativas de la educación secundaria. Estas políticas buscan garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación y promover una educación más integral y contextualizada. Sin embargo, es importante reconocer que el régimen de cursada graduado y anualizado sigue siendo un elemento de gran persistencia en estas experiencias, a pesar de los avances en otros aspectos. Es necesario continuar reflexionando y profundizando en la necesidad de repensar el formato de la Educación Secundaria, considerando no solo los cambios en la evaluación, sino también en las prácticas de enseñanza. Solo así se podrá lograr un abordaje más completo e integral de la problemática y avanzar hacia una educación secundaria que responda a las necesidades y desafíos de los estudiantes en el siglo XXI.

Además, es crucial tener en cuenta que los cambios y transformaciones propuestos no son aislados, sino que se enmarcan en un contexto más amplio de reformas educativas que se vienen impulsando desde la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 y las resoluciones del CFE que viabilizan la posibilidad de incluir cambios en el formato de la escuela secundaria. No obstante, a pesar de los avances y las transformaciones, es válido cuestionar la persistencia del formato graduado y anualizado en la Educación Secundaria. Si bien las políticas y estrategias implementadas durante la pandemia han evidenciado la necesidad de repensar y adaptar los enfoques de evaluación, es importante que este debate se extienda al formato mismo de la Educación Secundaria, considerando la diversidad de situaciones y necesidades de los estudiantes, así como las brechas generadas o exacerbadas por el contexto de la pandemia.

Del análisis realizado surgen nuevos interrogantes: Si bien se ha buscado asegurar una mayor continuidad en las trayectorias educativas durante la pandemia, ¿se garantiza un piso de conocimientos para todos? Es importante cuestionar si las soluciones implementadas ¿están abordando los problemas de fondo relacionados con el derecho a la educación o se trata de soluciones paliativas para intentar cumplir con la obligatoriedad del nivel secundario? La diversidad de situaciones de origen de los estudiantes, agravada por la pandemia, plantea la necesidad de una organización institucional que atienda estas diferencias y brechas existentes. Por lo tanto, ¿qué organización institucional es necesaria para atender la gran diversidad de situaciones de origen en las que llegan los estudiantes, potenciada por la pandemia que generó mayores y diferentes brechas?

## Referencias bibliográficas

Acosta, F. (2019). *Las políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina. Análisis comparativos de políticas de educación*. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) /IIPE UNESCO.

Acosta, F. (2022). Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47211/S2200160\\_es.pdf?sequence=1#:~:text=La%20extensi%C3%B3n%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20secundaria%20reconoce%20formas,medida%E2%80%9D%2C%20como%20modalidades%20flexibles%20u%20alternativas%20%28Acosta%2C%202019a%29.](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47211/S2200160_es.pdf?sequence=1#:~:text=La%20extensi%C3%B3n%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20secundaria%20reconoce%20formas,medida%E2%80%9D%2C%20como%20modalidades%20flexibles%20u%20alternativas%20%28Acosta%2C%202019a%29.)

Acosta, F. y Graizer, O. L. (2022). Escuelas secundarias y ampliación del contexto de transmisión en pandemia. Una discusión sobre la segmentación escolar a partir de los aportes de la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica (ENPCP) 2020-2021. *Propuesta Educativa*, 31(57), 31-57.

Aguerrondo, I. (2013). El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas. *Educar 2013*, (49)1, 13-27.

Álvarez, M., Gardyn, N., Iardevlevsky, A., & Rebello, G. (2020). Segregación educativa en tiempos de pandemia: balance de las acciones iniciales durante el aislamiento social por el covid -19 en Argentina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9(3), 25-43. <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.3.002>

Baquero, R. Terigi, F. Toscano, A. Briscioli, B. y Sburlatti, S. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *REICE*, 4(4).

Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, (14)75, Paris.

CEPAL y UNESCO. (2020). La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/S2000510\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/S2000510_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Di Piero, M. y Miño Chiappino, J. (2020). Pandemia, desigualdad y educación en Argentina: Un estudio de las propuestas a nivel subnacional. En *Pandemia y crisis: El COVID-19 en América Latina*. Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados, 321-347.

Dubois, V. (2014). L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux. En *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (201-202), 13-25. <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2014-1-page-11.htm>

Giovine, R.; Garino, D.; Correa, N. (2023). Políticas y tramas interactorales en pandemia: acompañamiento y revinculación de estudiantes secundarios en las provincias de Neuquén y Buenos Aires. *Espacios en blanco. Serie indagaciones*, 1(33), 75-90.

Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo XXI.

Herrera, M. M. y González Angeletti, V. C. (2021) Evaluar en el contexto pandémico: hacia la evaluación con-formativa. *Revista Iberoamericana De Tecnología En Educación Y Educación En Tecnología*, (28), 432-438. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-99592021000100055&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-99592021000100055&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

Herrero Tejada, A.; López Leavy, Marina; Finoli, M.; Hevia de la Jara, F.; Stanton, S. y Fiszbein, A. (2022). Evaluación en pandemia: ¿Cómo diagnosticamos las pérdidas de aprendizajes para informar los esfuerzos de recuperación? Diálogo Interamericano y Banco Mundial. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Evaluacion-en-pandemia.pdf>

Krichesky, M., Gagliano, R. y Lucas, J. (2022). Educación secundaria en el ciclo pandémico. Una lectura desde las políticas educativas y la producción de conocimientos en el campo académico. *RELAPAE*, (16), 54-66.

- Lascoumes, P. y Le Galés, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.
- Martínez Tessore, A.L. (2022). Brechas digitales y derecho a la educación durante la pandemia por COVID-19. *Propuesta Educativa*, 30(56), 11-27.
- Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Evaluación e Información Educativa (2021) *Informe Preliminar "Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica". Encuesta a Equipos Directivos*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informepreliminar\\_equiposdirectivos.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informepreliminar_equiposdirectivos.pdf)
- Perkins, D. y Blythe, T. (1994). Poniendo la comprensión por delante. *Liderazgo educativo*, 51(5), 4-7.
- Pinkasz, D. (2019) *El Régimen Académico como llave del cambio a la organización institucional de la escuela secundaria: análisis de las normativas y aportes de la investigación*. Flacso Argentina.
- Pinkasz, D., Bardelli, N., López, V.; Méndez, J.; Santos, S. (2023). Gobierno de la Educación Secundaria en pandemia: La reestructuración del espacio de escolarización en las decisiones provinciales. *Espacios en blanco. Serie indagaciones*, 1(33), 27-44.
- Ravela, P., Picaroni, B., y Loureiro, G. (2017). *¿Cómo mejorar la evaluación en el aula? Reflexiones y propuestas de trabajo para docentes*. Grupo MAGRO Editores.
- Sanz, I., Sáinz, J., & Capilla, A. (2020). Efectos de la crisis del coronavirus sobre la educación. Organización de Estados Iberoamericanos para La Educación, La Ciencia y La Cultura (OEI). <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/efectos-de-la-crisis-del-coronavirus-en-la-educacion>
- Steinberg, C., Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2011). *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. UPEA, Presidencia de la Nación y CEPAL.
- Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2018) *Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de casos a nivel provincial*. Primera Etapa, Flacso-UNICEF, BSAS: UNICEF-FLACSO.
- Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina: avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. UNICEF, FLACSO Argentina.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 1(29), 63-71.
- Terigi, F., y Briscioli, B. (2020). Investigaciones producidas sobre "trayectorias escolares" en educación secundaria (Argentina, 2003-2016). En Acosta, F. et al. (Eds.), *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes* (pp. 75-95). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Flacso.
- Trevenot, L. (2016). *La acción en plural: Una introducción a la sociología pragmática*. Siglo XXI.
- UNESCO. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2021). *Evaluación formativa: Una oportunidad para transformar la educación en tiempos de pandemia. Reflexión a partir de los resultados del estudio cualitativo sobre perspectivas docentes en torno a la evaluación formativa*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378045>
- Willam, D. (2009). Una síntesis integradora de la investigación e implicaciones para una nueva teoría de la evaluación formativa. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 3 (3), 15-44.
- Ziegler, S. (2011). Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?. En Tiramonti, G. *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario: Homo Sapiens.

## Normativa de Referencia

### Marco normativo nacional

- Ley 26.206 de 2006 de Educación Nacional. 28 de diciembre de 2006. B. O. No. 31.062.
- Resolución 84 de 2009 [Consejo Federal de Educación]. Establece Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria. 15 de octubre de 2009.
- Resolución 93 de 2009 [Consejo Federal de Educación]. Aprueba Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional de la Educación Obligatoria. 17 de diciembre de 2009.
- Resolución 330 de 2017 [Consejo Federal de Educación]. Secundaria Federal 2030. Establece el Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina. 6 de diciembre de 2017.
- Resolución 368 de 2020 [Consejo Federal de Educación]. Establece criterios de evaluación, acreditación y promoción para el ciclo 2020-2021. 1 de septiembre de 2020.

### Marco normativo Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Ley 2.905 de 2008. Régimen de profesor por cargo. 4 de diciembre de 2008. B. O. No. 3.076.
- Resolución 321 de 2015 [Ministerio de Educación]. Diseño Curricular de la Nueva Escuela Secundaria. 3 de marzo de 2015.
- Ministerio de Educación (2018). Documento de Secundaria del Futuro: “La escuela que queremos. Profundización de la NES”.
- Resolución 1.577 de 2020 [Ministerio de Educación]. Establece pautas para la valoración del proceso pedagógico. 7 de mayo de 2020.
- Resolución 2.215 de 2020 [Ministerio de Educación]. Establece Régimen de Evaluación, Acreditación y Promoción para el período de pandemia. 30 de septiembre de 2022.
- Resolución 970 de 2022 [Ministerio de Educación]. Establece el nuevo Régimen Académico de la Educación Secundaria. 18 de febrero de 2022.

### Marco normativo Provincia de Buenos Aires

- Resolución 587 de 2011 [Dirección General de Cultura y Educación]. Régimen Académico para la Educación Secundaria. 22 de marzo de 2011.
- Resolución 748 de 2018 [Dirección General de Cultura y Educación]. Aprueba la Experiencia Pedagógica “Escuelas Promotoras”. 27 de marzo de 2018.
- DGCyE. Dirección de Educación Secundaria. (2018). “La evaluación y la acreditación en la escuela secundaria. 1era Parte: La propuesta de evaluación en el nuevo formato de la escuela secundaria”.
- DGCyE. Dirección de Educación Secundaria. (2018). “La evaluación y la acreditación en la escuela secundaria. 2da. Parte: La propuesta de evaluación colegiada: las rúbricas”.

- DGCyE. Dirección de Educación Secundaria. (2018). “La evaluación y la acreditación en la escuela secundaria. 3ra. Parte: La propuesta de acreditación y promoción de aprendizajes: Experiencia Escuelas Promotoras”.
- DGCyE (2019). Escuelas Promotoras - Planeamiento 2019.
- Resolución Conjunta 1.872 del 2020 [Dirección General de Cultura y Educación]. Anexo I “Currículum Prioritario” y Anexo II “Evaluar en Pandemia”. 5 de octubre de 2020.
- Comunicación Conjunta 1 de 2022 [Dirección General de Cultura y Educación]. Pautas para la enseñanza y la evaluación en el nivel secundario.

#### **Entrevistas:**

- Entrevistado A - PBA, entrevista personal, 5 de septiembre de 2021.
- Entrevistado D - PBA, entrevista personal, 17 de septiembre de 2021.
- Entrevistada E - CABA, entrevista personal, 24 de septiembre de 2021.
- Entrevistada F - PBA, entrevista personal, 28 de septiembre de 2021.
- Entrevistado G - PBA, entrevista personal, 29 de septiembre de 2021.
- Entrevistado H - CABA, entrevista personal, 22 de diciembre de 2021.
- Entrevistado K- CABA, entrevista personal, 4 de junio de 2022.

**Fecha de recepción:** 23-12-2023

**Fecha de aceptación:** 29-5-2023



# RESEÑAS DE LIBROS



## Navarrete Cazales, Zaira (comp.) (2022). *Inclusión en Educación*. Sociedad Mexicana de Educación Comparada y Plaza y Valdéz Editores.

Por Marisa ÁLVAREZ<sup>1</sup>

La institucionalización de la educación en sistemas escolares de alcance masivo ha sido una característica distintiva de los Estados nacionales modernos desde el siglo XIX. Sin embargo, fue a partir del siglo XX y, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, que el derecho a la educación experimentó un punto de inflexión histórico con su consolidación en el derecho internacional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 estableció el derecho a la educación para todas las personas, marcando un hito significativo en la promoción de la inclusión educativa. Posteriormente, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio desempeñaron un papel importante en la promoción de la educación inclusiva. Específicamente, el Objetivo 4 de la Agenda 2030 se propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos. En este contexto, la educación fue reconocida como uno de los derechos humanos fundamentales, lo que requiere la intervención positiva del Estado para garantizar su acceso universal.

El derecho a la educación implica tanto el derecho de las personas a recibir educación como las obligaciones específicas del Estado en su garantía. La expansión, acceso y alcance de la educación formal, en términos de retención y graduación de estudiantes, representan un objetivo igualador ampliamente consensuado entre los países y las personas, trascendiendo diferencias ideológicas y culturales. Es fundamental entender el derecho a la educación como un derecho fundamental para todas las personas, basado en el principio de igualdad y complementado por el principio de equidad. Esto implica reconocer y atender las necesidades educativas de todos y todas, en su diversidad, desafiando estereotipos y discriminación, y promoviendo una comprensión más amplia y respetuosa de la diversidad humana.

Desde esta idea propuesta en la Declaración Universal de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, debió ampliar su significación, con la consideración de las múltiples formas de exclusión y segregación. Si bien la preocupación por la Inclusión Educativa se identifica tempranamente en las declaraciones de los organismos internacionales (desde 1948) hoy subsiste, y la segregación de muchos grupos sociales se ha agravado por efecto de la pandemia entre otros factores. En particular, cuando hablamos de inclusión educativa en América Latina no podemos obviar que nuestros países tienen disímiles niveles de desarrollo y que los gobiernos y situaciones políticas que los rigen son inestables y cambiantes. La concepción de educación inclusiva y transformadora es una urgencia que América Latina debe encarar por lo que representa para la equidad y justicia social. El cumplimiento de la educación como un derecho universal implica una educación de calidad que asegure el acceso, la permanencia y la finalización de estudios para todas y todos, en respeto a la diversidad, y atienda especialmente a quienes requieran mayor atención por su condición y riesgo.

El libro "Inclusión en Educación" que compila Zaira Navarrete Cazales aborda uno de los temas más relevantes y prioritarios en la agenda educativa actual: la inclusión educativa. Es una obra de gran importancia en el campo de la educación. En un mundo cada vez más diverso y globalizado, la inclusión educativa se ha convertido en un tema prioritario en la agenda de los sistemas educativos de todo el mundo. Este libro contribuye a la comprensión y promoción de la educación inclusiva al presentar una amplia gama de trabajos e investigaciones que abordan los desafíos y oportunidades relacionados con este tema. De hecho, se incluyen 27 trabajos de investigadores o grupos de investigación, lo que da cuenta de la amplia perspectiva e interés de la compilación. Todos trabajos recopilados en este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación de doble ciego por especialistas en los temas, luego la obra en su conjunto fue evaluada por investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt).

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / malvarez@untref.edu.ar

El libro propone establecer un marco de referencia que sustente los principios de la educación inclusiva basada en los derechos humanos, la equidad y la construcción de una cultura y medio ambiente de calidad para todos. Una de las fortalezas de este libro radica en la variedad de trabajos que incluye. Por un lado, se presentan trabajos de investigación con referente empírico, basados en datos y materiales recopilados a través de diferentes metodologías. Estos trabajos proporcionan un análisis detallado de diferentes aspectos de la inclusión educativa, permitiendo comprender mejor los problemas y las soluciones propuestas.

Por otro lado, el libro también incluye ensayos de carácter teórico y/o documental. Estos ensayos ofrecen reflexiones y análisis profundos sobre temas relacionados con la inclusión educativa, aportando diferentes perspectivas y enfoques conceptuales. Estos ensayos contribuyen a la comprensión teórica del tema y estimulan la reflexión crítica en torno a la implementación de políticas y prácticas inclusivas.

El libro también plantea medidas específicas para abordar derechos fundamentales, como el acceso a la educación, una educación de calidad basada en un currículo relevante y una pedagogía inclusiva, y el respeto a la cultura y los derechos de participación de todos los estudiantes. Aborda temas como los antecedentes históricos, la definición de inclusión educativa, los desafíos y las perspectivas de mejora en diferentes contextos, en particular en México. También expone de manera crítica las interacciones entre la discapacidad y la educación, desde una perspectiva social y política, al cuestionar las estructuras y prácticas educativas tradicionales que pueden excluir, marginar o discriminar a las personas con discapacidad, en particular identificar las barreras sociales, culturales e institucionales que pueden obstaculizar el acceso y la participación plena de las personas con discapacidad en los entornos educativos. La obra invita a reflexionar sobre la importancia de garantizar una educación de calidad para todas las personas, promoviendo la igualdad de oportunidades, el respeto a la diversidad y la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa.

El volumen se estructura en dos grandes ejes, el primero, "Inclusión en la Educación Media y Superior" y el segundo, "Inclusión en la educación para todas las personas".

En la primera parte del libro, "Inclusión en la educación media y superior", se enfoca en el análisis de la inclusión educativa en el contexto de la educación media y superior. Se exploran diferentes dimensiones y desafíos de la inclusión, así como estrategias y propuestas para promoverla. Las áreas temáticas abordadas en esta parte incluyen:

- **Desafíos y perspectivas de género en la educación superior:** Se incluyen cuatro artículos en donde se analiza la situación de desventaja que enfrentan las mujeres en la educación superior y se reflexiona sobre la violencia de género en el ámbito estudiantil. También se examina la inclusión de grupos vulnerables y se presentan propuestas para superar las desigualdades de género en la universidad.
- **Innovación educativa y competencias para el desarrollo sostenible:** Se exploran propuestas educativas innovadoras para promover la inclusión de estudiantes LGBTQ+ en la educación superior mexicana. Además, se reflexiona sobre la formación de competencias clave para el desarrollo sostenible en los estudiantes, con el objetivo de fomentar una educación más responsable con el medio ambiente y la sociedad.
- **Tutorías y compromiso social en la formación universitaria:** A través de tres artículos se aborda el papel de las tutorías como mecanismo de inclusión en la educación superior. Se analiza la percepción de tutores y tutorados en el proceso de tutorías en educación especial, y se presentan experiencias exitosas de compromiso social en la formación universitaria.
- **Acceso y calidad en la educación superior:** Se examina el reto del acceso a una educación superior de calidad en México. Se analizan los obstáculos que enfrentan los estudiantes y se presentan propuestas para mejorar el acceso y garantizar una educación de calidad en este nivel educativo. También se aborda el tema de la sincronización organizacional como efecto de la alineación de la cultura y el clima empresariales en una universidad privada.

La segunda parte del libro, que lleva el título "Inclusión en educación para todas las personas" se centra en la inclusión educativa en diferentes niveles, desde preescolar hasta la educación media superior. Se exploran temáticas relacionadas con la inclusión de grupos específicos y se presentan estrategias para promover una educación más inclusiva. Las áreas temáticas abordadas en esta parte incluyen:

- Políticas y planes de estudio para la inclusión de alumnos con discapacidad: Se analizan las políticas y planes de estudio en relación con la inclusión educativa de personas con discapacidad en México. Se examinan las medidas implementadas y se proponen recomendaciones para mejorar la inclusión de estos grupos.
- Retos actuales de la inclusión educativa: Se reflexiona sobre los desafíos vigentes para lograr una educación inclusiva en la Ciudad de México. Se presentan experiencias y logros de inclusión en diferentes niveles educativos, desde la educación básica hasta la educación superior.
- Tecnología y aprendizaje inclusivo: Se destaca el papel de la tecnología y los recursos digitales en la promoción de un aprendizaje inclusivo. Se presenta un caso de estudio sobre la inclusión social a través del uso de un MOOC (curso en línea masivo y abierto) enfocado en los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Desafíos en la inclusión de personas con discapacidad auditiva: Se examina la inclusión educativa de las personas sordas. Se aborda el aspecto semántico de la comprensión lectora en estudiantes sordos y se reflexiona sobre los desafíos y propuestas para una educación más inclusiva.
- Experiencias de crianza y evaluación en la educación inclusiva: Se presentan tres artículos en los que se exploran experiencias de crianza y evaluación en educación. Uno de ellos aborda la problemática de la crianza en madres de niños ciegos, mientras que el siguiente reflexiona sobre la evaluación diagnóstica en preescolar en un marco de inclusión y equidad. También se presentan necesidades y propuestas de acción hacia la inclusión educativa en el nivel preescolar.
- Participación y diversidad en la enseñanza: Se reflexiona sobre la importancia de la participación y la diversidad en la enseñanza. Se aborda el derecho a participar a través de la metodología YPAR (Investigación Acción Participativa Juvenil) y se analiza la diversidad de lectores en la enseñanza de la lectura literaria.
- Formación docente y prácticas inclusivas: Se examina la estructura curricular para la formación de maestros de lengua de señas mexicana en el nivel A2. Además, se reflexiona sobre el saber pedagógico de los docentes como elemento central para la inclusión educativa. El libro cierra con el capítulo: Historias, tropiezos y logros de inclusión de la educación básica a la educación superior en la Universidad Autónoma de Baja California, con la presentación de resultados preliminares del proyecto Atención Comunitaria y Necesidades Educativas Especiales (ACYNEE) que atiende a los estudiantes con necesidades especiales que ingresan a la educación superior

El libro "Inclusión en Educación" es una valiosa herramienta que contribuye al análisis, reflexión y generación de propuestas para lograr una educación más inclusiva y equitativa. Si bien se presenta para México sus análisis y aportes atraviesan las fronteras. A través de investigaciones empíricas, reflexiones teóricas y experiencias prácticas, aborda los desafíos y oportunidades de la inclusión educativa en diferentes niveles y contextos. Su enfoque integral y diverso proporciona una comprensión más profunda de los conceptos clave, enfoques pedagógicos y políticas necesarias para promover el cambio y la justicia social en el ámbito educativo. En resumen, el libro es una lectura importante y relevante para aquellos interesados en fomentar una educación inclusiva.

Además, el libro fomenta la reflexión crítica y el análisis de las prácticas educativas actuales. A través de los trabajos presentados, invita a cuestionar y repensar nuestras propias perspectivas y prácticas, lo que nos permite desarrollar una mayor conciencia y sensibilidad hacia la inclusión educativa. También se destaca la importancia de abordar las barreras y desafíos que enfrentan los grupos marginados en el sistema educativo, lo que nos impulsa a trabajar en la eliminación de esas barreras y en la creación de entornos educativos más inclusivos.

Entre los aspectos relevantes que se pueden destacar en los artículos presentados en el libro "Inclusión en Educación" se encuentran diversos elementos que enriquecen la comprensión y promoción de la inclusión educativa.

En primer lugar, los artículos abordan el análisis interseccional, examinando cómo la intersección de diferentes aspectos de la identidad, como género, discapacidad, etnia, entre otros, influye en las experiencias de inclusión educativa. Esta perspectiva permite comprender las complejidades y desafíos que enfrentan diferentes grupos de personas en su acceso a la educación, y contribuye a una visión más amplia y completa de la inclusión.

Además, se promueve un enfoque integral de la inclusión educativa, que va más allá del simple acceso a la educación. Los artículos exploran la importancia de considerar aspectos como la calidad educativa, el desarrollo de competencias clave, la formación docente y la promoción de valores como la equidad y la justicia social. Esta visión holística y abarcadora permite abordar la inclusión desde múltiples perspectivas y dimensiones, enriqueciendo así la comprensión del tema.

Los artículos presentan perspectivas diversas, tanto en términos de diversidad de grupos como en situaciones geográficas y niveles educativos. Esto enriquece la comprensión de la inclusión desde múltiples ángulos, permitiendo una visión más completa de las necesidades y desafíos específicos que enfrentan diferentes grupos y contextos. Esta diversidad de enfoques contribuye a la generación de conocimientos más ricos y contextualizados.

Además de analizar la realidad de la inclusión educativa, los artículos también ofrecen reflexiones críticas y propuestas concretas para promoverla. Se presentan recomendaciones para mejorar las políticas educativas, implementar programas de apoyo y sensibilización, y fortalecer la formación docente. Esta combinación de análisis reflexivo y propuestas prácticas contribuye a traducir la teoría en acciones concretas y orientadas a la mejora de la inclusión educativa.

A su vez, se destaca el compromiso social que se promueve en los artículos. Se resalta la importancia de que las instituciones educativas y los actores involucrados en la educación asuman un compromiso real con la igualdad, la equidad y el respeto hacia la diversidad. Además, se subraya la responsabilidad de las universidades y otros actores en promover acciones que fomenten la inclusión en el ámbito educativo. Esta conciencia de la importancia del compromiso social fortalece el enfoque y las propuestas presentadas en el libro.

El libro también ofrece propuestas y recomendaciones prácticas para promover la inclusión educativa. Estas propuestas están respaldadas por investigaciones empíricas y experiencias concretas, lo que las hace relevantes y aplicables en diferentes contextos educativos. Al proporcionar soluciones prácticas, el libro se convierte en una herramienta valiosa para educadores, investigadores y profesionales que desean implementar cambios concretos y efectivos en sus prácticas y políticas educativas.

Por último, el libro "Inclusión en Educación" hace una contribución importante a la justicia social. La inclusión educativa es un componente clave para lograr la justicia social en la sociedad. Al proporcionar una base teórica sólida y ejemplos prácticos, el libro contribuye a la construcción de sistemas educativos más equitativos, que permitan a todos los estudiantes tener acceso a una educación de calidad y desarrollar su potencial plenamente.

# CÁTEDRA UNESCO EDUCACIÓN Y FUTURO



## *Seminario permanente sobre Educación y Futuro en América Latina en el Programa de Posgrado de Políticas y Administración de la Educación*

Por Pablo Daniel GARCIA<sup>1</sup>

### **Sobre la importancia de pensar el futuro de la educación en el contexto contemporáneo**

En un mundo en constante cambio, la educación se convierte en un factor crucial para el desarrollo humano y social. La construcción de conocimientos y habilidades, así como la capacidad de aprender a aprender, son fundamentales para que las personas puedan adaptarse y prosperar en un entorno cada vez más complejo. Sin embargo, la educación enfrenta una serie de desafíos en la actualidad.

Uno de los principales desafíos es la rápida evolución de la tecnología y su impacto en la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos. La automatización y la inteligencia artificial están transformando los empleos y creando la necesidad de habilidades nuevas y diferentes. Los avances en comunicación digital, inteligencia artificial y biotecnología están teniendo un impacto profundo en varios aspectos de nuestras vidas. Estas tecnologías están transformando la forma en que nos comunicamos, trabajamos, adquirimos conocimientos y aprendemos. En muchos sentidos, estos avances prometen mejorar el bienestar humano al facilitar el acceso a la información, aumentar la eficiencia y mejorar la calidad de vida. Sin embargo, a medida que estas tecnologías avanzan, también plantean serias preocupaciones éticas, sociales y políticas. En primer lugar, existe la preocupación de que la tecnología pueda perpetuar o incluso ampliar las desigualdades existentes. Si no se aborda adecuadamente, la brecha digital puede profundizar las divisiones entre aquellos que tienen acceso y conocimientos tecnológicos y aquellos que no, generando una mayor exclusión y desigualdad. Además, las preocupaciones éticas surgen en relación con la privacidad y la seguridad de los datos. La recopilación masiva de información personal, el monitoreo constante y la falta de control sobre nuestros propios datos plantean interrogantes sobre la protección de la privacidad y el uso responsable de la información. También cada vez más aparecen inquietudes sobre el sesgo y la discriminación algorítmica, donde las decisiones automatizadas pueden verse influenciadas por prejuicios sociales o sesgos involuntarios. En el ámbito social, el avance de la inteligencia artificial y la automatización plantea preocupaciones sobre el futuro del empleo. A medida que las máquinas se vuelven más capaces de realizar tareas que antes eran exclusivas de los humanos, existe el riesgo de desplazamiento laboral y la necesidad de una reestructuración de los sistemas de formación para adaptarse al cambio. También las cuestiones de regulación y responsabilidad se vuelven más complejas en un entorno digital en constante evolución. Para abordar el gran desafío contemporáneo asociado a las nuevas tecnologías, la educación debe centrarse en el desarrollo de habilidades que sean relevantes y demandadas en la economía del siglo XXI, como el pensamiento crítico, la creatividad, la resolución de problemas y la colaboración.

Otro desafío importante es la desigualdad en el acceso, la permanencia y la graduación en los sistemas educativos masificados de la región. A pesar de los avances realizados en las últimas décadas, todavía hay millones de personas en todo el mundo que no tienen acceso a una educación de calidad. Esto limita su capacidad para desarrollar todo su potencial y contribuir al progreso de sus comunidades. Es fundamental garantizar una educación inclusiva y equitativa, desde la primera infancia hasta la educación superior, para cerrar esta brecha y promover un desarrollo sostenible y pacífico. En Latinoamérica, existen varios problemas significativos en relación con las trayectorias educativas de niños y jóvenes. Estos desafíos están arraigados en factores económicos, sociales, culturales y políticos, y varían en intensidad y naturaleza en diferentes países de la región. La desigualdad socioeconómica es uno de los principales obstáculos

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / malvarez@untref.edu.ar

para el acceso equitativo a la educación. Los niños de familias de bajos ingresos y comunidades marginadas tienen menos oportunidades educativas, lo que perpetúa el ciclo de pobreza y limita sus posibilidades de desarrollo. Además, existen brechas significativas en el acceso a la educación entre áreas urbanas y rurales. Aunque el acceso a la educación ha mejorado en la región, persisten problemas de calidad en los sistemas educativos. Los altos índices de deserción escolar, la falta de infraestructuras adecuadas, la escasez de recursos didácticos y la formación insuficiente de los docentes afectan negativamente la calidad de la educación y limitan las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Existe una brecha significativa en los logros educativos entre diferentes grupos de estudiantes. Los resultados de las pruebas estandarizadas (más allá de las críticas que puedan hacerse a los instrumentos y su administración) muestran una disparidad en el rendimiento académico entre niños de diferentes niveles socioeconómicos, géneros y áreas geográficas. Esta brecha contribuye a la reproducción de desigualdades y limita las perspectivas de desarrollo social y económico de los estudiantes. La deserción escolar sigue siendo un problema grave en la región. Las razones para abandonar la escuela son diversas e incluyen factores económicos, como la necesidad de trabajar para contribuir al sustento familiar, así como factores sociales y culturales y lamentablemente, también factores educativos. Persisten en nuestros sistemas educativos prácticas excluyentes.

La exclusión educativa no solo se genera por factores sociales, sino que también hay factores escolares que contribuyen a ella. Entornos escolares que no promueven la inclusión pueden excluir a ciertos grupos de estudiantes. Esto puede incluir la discriminación basada en el género, la etnia, la religión o la discapacidad. Si los estudiantes se sienten marginados o no son aceptados en la escuela, es probable que experimenten dificultades para participar y tener éxito académico. Los enfoques pedagógicos inflexibles o poco adaptados a las necesidades individuales de los estudiantes pueden excluir a aquellos que aprenden de manera diferente o tienen estilos de aprendizaje distintos. Si los métodos de enseñanza no responden a la diversidad de los estudiantes, es probable que algunos se sientan desmotivados, frustrados y abandonen la escuela. La falta de recursos educativos, como libros de texto, material didáctico y tecnología, limita las oportunidades de aprendizaje para algunos estudiantes. Asimismo, la ausencia de apoyo educativo adicional, como programas de tutoría, servicios de educación especial o asesoramiento académico, excluye a aquellos que necesitan apoyo. Muchas veces la educación se percibe como desvinculada de las necesidades y realidades del mercado laboral y de la vida cotidiana. Existe una brecha entre los conocimientos y habilidades adquiridos en la escuela y las demandas del mundo laboral. Esto puede generar desmotivación y dificultades para la inserción laboral de los jóvenes. Estos problemas requieren de políticas y estrategias integrales que aborden tanto las barreras estructurales como los desafíos pedagógicos.

Para repensar el papel de la educación en la configuración de los futuros que queremos, es necesario fomentar la innovación y la creatividad en los métodos de enseñanza y aprendizaje. Las aulas deben convertirse en entornos dinámicos y colaborativos, donde los estudiantes puedan explorar, experimentar y participar activamente en su propio proceso de aprendizaje. La tecnología puede ser una herramienta poderosa para ampliar el acceso a la educación, personalizar el aprendizaje y fomentar la participación de los estudiantes. Y además de repensar la educación en su conjunto, es esencial fortalecer la formación y el desarrollo profesional de los docentes. Los educadores desempeñan un papel fundamental en la transformación de la educación y son clave para garantizar que los estudiantes adquieran las habilidades y conocimientos necesarios para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Los y las docentes deben tener acceso a oportunidades de desarrollo profesional continuo que les permitan mantenerse actualizados sobre las últimas investigaciones, enfoques pedagógicos innovadores y tecnologías educativas emergentes. La investigación educativa desempeña un papel crucial en la mejora de la práctica docente y en la identificación de enfoques efectivos de enseñanza y aprendizaje. Resulta estratégico fortalecer el apoyo estatal a la investigación educativa y fomentar la colaboración entre docentes e investigadores.

Vivimos en un mundo cada vez más complejo, incierto y vulnerable. La fragilidad de las economías y las amenazas que afectan la paz y los ecosistemas naturales son evidentes. Según estimaciones recientes, el cambio climático y sus consecuencias son aún peores de lo que se pensaba hace solo cinco años, cuando se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Las persistentes desigualdades, la fragmentación social y el extremismo político continúan socavando la cohesión y la confianza en las instituciones establecidas, llevando a muchas sociedades al borde de la crisis.

En este contexto, la educación desempeña un papel fundamental en el desarrollo humano, social y en la construcción de un futuro sostenible y pacífico. Es a través de la educación que las personas adquieren conocimientos, habilidades y valores que les permiten comprender el mundo que les rodea, desarrollar todo su potencial y contribuir de manera significativa a la sociedad. En un mundo en constante transformación, es necesario repensar el papel de la educación para hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades que se presentan. Esto implica replantearse los métodos



de enseñanza y aprendizaje, así como los contenidos y objetivos educativos. Es esencial adoptar enfoques pedagógicos más centrados en el estudiante, que fomenten la participación, la exploración, la experimentación y el pensamiento crítico. Los y las estudiantes deben ser vistos como protagonistas de su propio aprendizaje, capaces de construir su conocimiento y desarrollar habilidades relevantes para el siglo XXI, como la creatividad, la resolución de problemas, la colaboración y la adaptabilidad. Además, la educación debe trascender los límites de las aulas y promover el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El aprendizaje no debe limitarse únicamente a la etapa formal de la educación, sino que debe ser continuo y adaptarse a las necesidades cambiantes de las personas a lo largo de su vida. Esto implica fomentar la educación informal y no formal, brindar oportunidades de capacitación y actualización profesional, y promover la autonomía y el interés por el aprendizaje constante.

El ODS4, también conocido como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, tiene una gran importancia debido a su enfoque en la educación. El ODS4 se centra en "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos". El ODS4 busca garantizar que todas las personas, sin importar su origen socioeconómico, género, ubicación geográfica o discapacidad, tengan acceso a una educación de calidad. El logro del ODS4 es fundamental para el cumplimiento de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible. La educación de calidad es un componente clave para abordar la pobreza (ODS1), el hambre (ODS2), la salud (ODS3), la igualdad de género (ODS5), el trabajo decente y el crecimiento económico (ODS8), la reducción de las desigualdades (ODS10) y la construcción de sociedades sostenibles (ODS11).

Repensar el papel de la educación, el conocimiento y el aprendizaje es fundamental para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades de un mundo en constante transformación. La educación debe ser relevante, centrada en el estudiante, inclusiva, globalmente consciente y comprometida con la construcción de un futuro sostenible y pacífico. Al invertir en educación y promover una visión renovada de la misma, podemos sentar las bases para un desarrollo humano y social positivo y duradero. Por ello, la Cátedra UNESCO de Educación y Futuro se propone contribuir a este propósito, generando espacios de reflexión, investigación y formación sobre las tendencias, los desafíos y las oportunidades de la educación en el siglo XXI.

### **Propuesta de seminario permanente Cátedra UNESCO Educación y Futuro**

La Cátedra UNESCO propone la realización de un seminario de posgrado sobre educación y futuro, dirigido a estudiantes de las maestrías y especializaciones del Programa de Posgrados en Política y Administración de la Educación y abierto a profesionales de la educación y otros campos afines, que quieran profundizar sus conocimientos y competencias para considerar las transformaciones de la educación, diseñar políticas y proyectos, enseñar y aprender en contextos cambiantes y diversos.

El curso se basa en los aportes de la Cátedra UNESCO en la investigación sobre los temas de futuro de la educación y la iniciativa "Los futuros de la educación: aprender a convertirse" de la UNESCO, que busca reinventar la manera en que el conocimiento y el aprendizaje pueden determinar el futuro de la humanidad y del planeta. Asimismo, se inspira en el informe mundial sobre los futuros de la educación, titulado "Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación", que comparte una visión de futuro sobre el modo en que la educación y el aprendizaje nos ayudan a convertirnos en lo que queremos ser. Finalmente, se alinea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), que busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Por ello, este seminario tiene como objetivo brindar a los participantes una formación integral y actualizada sobre los principales temas y debates relacionados con la educación y el futuro, así como analizar e investigar las tendencias, desafíos y oportunidades en el ámbito de la educación y el futuro, con el fin de formar profesionales capaces de diseñar políticas educativas innovadoras y efectivas, así como de gestionar los procesos de cambio en el sector educativo.

Objetivos específicos:

- Analizar las tendencias actuales y emergentes en educación y su impacto en el futuro de la sociedad y el trabajo.
- Explorar los desafíos y oportunidades que plantea la tecnología en el contexto educativo, considerando la integración de herramientas digitales y la educación en línea.

- Estudiar las competencias y habilidades necesarias para afrontar los retos futuros, como el pensamiento crítico, la creatividad, la colaboración y la alfabetización digital.
- Analizar la relación entre la educación y el desarrollo sostenible, comprendiendo la importancia de la educación ambiental, la equidad de género y la ciudadanía global.
- Desarrollar habilidades de análisis crítico, pensamiento prospectivo y capacidad de liderazgo en el ámbito de la política y administración educativa.

El programa se organizará en siete encuentros asincrónicos, en los que se desarrollará un total de 4 módulos, además de una introducción y conclusiones del seminario.

**Módulo 1: El derecho a la educación.** - La educación como un derecho humano y un bien público. Análisis de las dimensiones éticas, políticas y sociales de la educación. Exploración de los principios, fundamentos y valores que sustentan el derecho a una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos. Políticas y estrategias para abordar las desigualdades y promover el derecho a la educación. Rol del Estado en el aseguramiento del derecho a la educación.

**Módulo 2: Competencias y habilidades del futuro** - Derecho de la educación y competencias del futuro. Definición y conceptualización de competencias y habilidades del futuro. Competencias transversales, digitales y tecnológicas. Análisis de las tendencias y escenarios laborales y tecnológicos que impactan en el mercado laboral y en diversos entornos. Presentación de los saberes y las habilidades necesarias para enfrentar los desafíos futuros. Discusión sobre la relevancia de las habilidades transversales, blandas y socioemocionales. Análisis de cómo estas habilidades pueden ser enseñadas y evaluadas

**Módulo 3: Aprendizaje a lo largo de la vida** - Presentación del concepto de aprendizaje a lo largo de la vida y su importancia en el mundo actual. Análisis de las modalidades y herramientas de aprendizaje a lo largo de la vida. Reflexión sobre cómo fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida en diferentes contextos y etapas de la vida.

**Módulo 4: Educación del futuro** - Desafíos de la educación en la era digital. Las oportunidades de la educación: innovación, tecnología y sostenibilidad. Tecnologías e impacto en la educación. Análisis de las tendencias, brechas y desafíos de la educación digital. Reflexión sobre cómo la tecnología puede mejorar la calidad y accesibilidad de la educación. Transformación digital de los sistemas educativos.

Este seminario tendrá una carga horaria de 36 horas. Los encuentros sincrónicos son los martes de 18 a 21 horas durante el segundo cuatrimestre. Los profesores responsables serán: Norberto Fernández Lamarra, Marisa Álvarez, Cristian Perez Centeno y Pablo García. Además, en cada encuentro habrá expertos invitados en función de la temática que se desarrolla.

Quienes estén interesados en participar, pueden escribir a [pae@untref.edu.ar](mailto:pae@untref.edu.ar)

Los esperamos.

# RESEÑAS DE TESIS



# Contribución de las Prácticas Sociales Educativas a la construcción de capacidades docentes de estudiantes de los Institutos Superiores de Formación Docente de la Provincia de Buenos Aires

Por Analía GHIO<sup>1</sup>

## Palabras iniciales

La gestión de la Educación Superior tiene frente a sí desde sus orígenes, el desafío de vincular la formación profesional con las complejidades de la realidad sociopolítica en la cual los estudiantes se van a insertar profesionalmente.

Dicho desafío implica transitar un recorrido plagado de dificultades que exige la construcción de diversos proyectos académicos, que permitan burlar la protección del encierro de la torre de marfil (Ossenbach Sauter, 2008), en donde se suele acomodar la academia desde el surgimiento de las primeras universidades en la plenitud del medioevo.

Las Prácticas Sociales Educativas, en adelante PSE, proponen el trazado de un recorrido que permite enlazar la zigzagueante relación entre el mundo académico y la realidad social que, como plantea Schön (1992), implica abandonar las alturas construidas por ideales y teorías, para poder intervenir concretamente en las tierras bajas surcadas por necesidades concretas urgentes, opacas y complejas.

## El problema de investigación: la contribución de las PSE a la construcción de capacidades docente

El tema investigado tuvo por finalidad analizar y explicar cómo es la contribución de las PSE, a la construcción de capacidades profesionales de los estudiantes de los Institutos Superiores de Formación Docente, en adelante ISFD, de la Región 7 y 8 de la Provincia de Buenos Aires.

Se seleccionaron las regiones mencionadas, porque se las consideró representativas del Conurbano Bonaerense, ya que están integradas por municipios de distintos índices de progreso social, hecho que permitió abarcar realidades socio comunitarias diferentes. Dentro de ambas regiones se investigaron la totalidad de los ISFD que informaron que realizaban PSE. Dichos institutos fueron 5 (cinco): 2 (dos) de la Región 7 y 3 (tres) de la Región 8.

Se centró la indagación en el análisis cualitativo, desde el marco fenomenológico hermenéutico, de 32 (treinta y dos) relatos, de diferentes actores institucionales: 5 (cinco) profesionales que gestionaban la conducción institucional, 6 (seis) profesores que gestionaban pedagógicamente las PSE y 21 (veintiún) estudiantes de diversos profesorados, que participaban de las mencionadas prácticas.

Se optó por dicho encuadre metodológico por considerar que los sujetos construyen activamente el sentido de lo vivido, tomando distancia de enfoques que centran su análisis en datos cuantitativos o en observaciones directas. Desde esta perspectiva se entiende que el sujeto que relata sus experiencias vividas en las PSE, coexiste entre dos mundos: el racionalmente sensible y el sensiblemente racional que están profundamente articulados en una totalidad de sentido (Márquez Fernández, 2021).

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / anyghio@gmail.com

El enfoque propuesto considera centralmente a la experiencia vivida, preocupándose por escuchar activamente las narrativas, para interpretar los posibles significados de estas experiencias, dado que las mismas poseen un alto grado de inmediatez y complejidad.

A lo largo del marco teórico y metodológico, se tuvo como eje prioritario la pregunta que originó la problematización de la investigación ¿Cómo y de qué modo contribuyen las PSE a la construcción de capacidades profesionales docentes, de los estudiantes de los ISFD, de la Región 7 y 8 de la Provincia de Buenos Aires?, en consonancia con la interrogación formulada por Van Manen (2003) “¿Cuál es la naturaleza de esta experiencia vivida?” (p. 62), fundamentando la tarea investigativa en la búsqueda de las posibles respuestas ante lo que desvela, inquieta y apasiona: la contribución de las PSE a la construcción de capacidades docentes.

### Caracterización de las Prácticas Sociales Educativas

Las PSE son proyectos pedagógicos que permiten la intervención protagónica de los estudiantes en diversos contextos sociales, aplicando saberes aprendidos a lo largo de su trayectoria formativa, con el objetivo de atender y mejorar la resolución de problemáticas socio comunitarias y educativas que enfrentan diversos grupos sociales.

A continuación, se detallan las distintas PSE realizadas por los 5(cinco) ISFD:

Lugar	Espacio social	Actividades
Municipio de Morón	Hospital Público	Apoyo escolar virtual y recreación presencial para niños en la Sala Hemato Oncológica Pediátrica
Municipio de Morón	Barrio Carlos Gardel	Formación de líderes deportivos
Municipio de La Matanza	Barrio 22 de Enero	Intercambio socio cultural Actividades lúdico recreativas y deportivas
Municipio de Hurlingham	Casa de la joven William Morris	Talleres de títeres, circo. Apoyo escolar. Juegos, deportes, maquillaje artístico entre otras
Municipio de Merlo	Eventos municipales	Participación en maratones, jornada con niños y niñas sordomudas, fiestas escolares diversas
Municipio de San Miguel	Merendero Los Retoños	Apoyo escolar presencial y virtual. Armado de una ludoteca durante la pandemia Covid19. Creación y organización de una biblioteca.
Norte y sur argentino	Escuelas rurales de montaña	Campamentos educativos, actividades lúdico deportivas. Intercambio con las comunidades.

A lo largo de la escucha de diversas narrativas, se registraron convergencias de profesionales que gestionan de la conducción, profesores y estudiantes respecto de la mención del estado de contento que generan las PSE, expresiones, que podrían aludir a lo sostenido por Mandrioni (1967) “un estado de sosiego, de tranquilidad íntima; es sentirse encuadrado y “contenido” en el ámbito adecuado de las propias posibilidades” (p. 23) pudiendo entenderse que los participantes, advertirían que las prácticas mencionadas producirían el mencionado estado de bonanza y serenidad, teñido de una emoción muy afín como la de alegría, por haber participado en la atención de las necesidades comunitarias, poniendo en acción sus propias capacidades.

Diversos entrevistados explicaron que las prácticas realizadas posibilitaron que el estudiante adquiriera protagonismo, entendiendo que dicho concepto proviene del griego *protagonistis* formada *protos* que significa primero y *agonistís* que significa luchador (Anders, et.al (s.f)) etimología que se relaciona directamente con las PSE, que se caracterizaron por poner delante o primero, en la línea de combate, a estudiantes que habría luchado contra las diversas situaciones con las que se fueron encontrando en el contexto. Una niñez en tratamiento oncológico que no podían correr ni saltar, chicos descalzos que caminaban por las calles de tierra de los barrios, o que tenían manos entumecidas que no les permitían escribir en las clases de apoyo escolar. Niñas y niños sordomudos que enfrentaron a los estudiantes con la necesidad de adquirir el lenguaje de señas.

Las PSE permitieron la adquisición de un grado creciente de concientización, fruto del proceso dialéctico de una práctica reflexionada entre profesores y estudiantes, que se encuentran en la búsqueda de respuestas efectivas, dentro de la inserción en el campo de trabajo al utilizar todo el saber académico, para poder resolver las problemáticas reales que atraviesan la vida social, posibilitando un compromiso progresivo con las necesidades sociales porque “La cabeza piensa desde donde pisan los pies (Boff, 2017).

### Algunas conclusiones

Los profesionales que gestionan la conducción de los ISFD explicitaron que las PSE contribuyeron a la formación docente porque transformaron a los estudiantes al resolver necesidades de la comunidad, cambiando a las personas porque atravesaron experiencias directas, construyendo socialmente un individuo distinto. Iniciaron el primer contacto con chicos, capacitaron en la organización de grupos de distintas edades y en la formulación y puesta en práctica de actividades y la supervisión de las mismas, entre muchas otras.

Los docentes expresaron que las PSE contribuyeron a la formación ética, académica y socioafectiva de ellos mismos, y a la construcción de las capacidades docentes de sus estudiantes. Logran un mayor compromiso académico con las materias afianzando la carrera elegida, como así también su formación como sujetos sociales comprometidos con la problemática comunitaria, desarrollando sus capacidades humanas integrales, profesionales, sociales, psicológicas, pedagógicas y éticas.

Los estudiantes manifestaron que las PSE contribuyeron a: coordinar un proyecto convirtiéndolo de algo informal en formal, enseñaron a crear reglas, cambiaron el pensamiento y la mirada social, facilitaron aprender a ser una persona nueva emocionalmente, generaron una apertura de la mirada, permitieron que el profesor surja de adentro, brindaron herramientas, enseñaron a compartir y convivir, mejoraron la sensibilidad y el vínculo con las personas, entre muchas otras.

En conclusión, las Prácticas Sociales Educativas son proyectos formativos que capacitan en la aplicación de saberes académicos atendiendo y mejorando la resolución de problemáticas sanitarias, educativas y comunitarias que enfrentan los grupos más vulnerables, desarrollando capacidades humanas integrales, profesionales, sociales, psicológicas, pedagógicas y éticas que contribuyen a su formación docente y a la construcción de una sociedad más equitativa e inclusiva.

La formación integral está en coincidencia con lo planteado por Morin (1999) cuando argumenta que el ser humano es físico, biológico, psíquico, cultural, social, histórico, constituyendo una unidad que no puede descomponerse en múltiples disciplinas, sino que debe considerarse en una totalidad, tomando conciencia de una identidad común con todos los humanos. Las PSE restauran el resquebrajamiento científico de las materias académicas, logrando por instantes una comunión unitiva de hombre-mundo, proponiendo momentos de encuentro en los contextos más insospechados.

### Referencias bibliográficas

Anders, V. et.al (s.f). *Diccionario Etimológico Castellano en línea*. <http://etimologias.dechile.net/>

Boff, L. (2017). *A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana*. Editora Vozes Limitada.

Mandrioni, H. (1967). *La vocación del hombre*. Guadalupe.

Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Ossenbach Sauter, G. (2008). José Vasconcelos: Discurso en la Universidad con motivo de la toma de posesión del cargo de Rector de la Universidad Nacional de México (1920). *Transatlántica de Educación* (5), S. 29-34.

Schön, D. (1992). *La formación de profesionales reflexivos: Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Ministerio de Educación y Ciencia.

Márquez-Fernández, Á. (2021). Ditirambos, pedagogía y Crisis. *Entornos Educativos y filosofía de la formación*, 19.

Van Manen, M., (2003). *Investigación educativa y experiencia vivida. Ciencia humana para una pedagogía de la acción y la sensibilidad*. Idea Books.