

## Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación

### **Dirección**

Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA

### **Secretaría Editorial**

Julieta CLAVERIE

Pablo GARCÍA

### **Asistente Editorial**

Paula FARINATI

[www.relapae.com.ar](http://www.relapae.com.ar)

[relapae@untref.edu.ar](mailto:relapae@untref.edu.ar)

## Dirección

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

## Secretaría Editorial

CLAVERIE Julieta (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / jclaverie@untref.edu.ar

GARCÍA Pablo Daniel (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / pgarcia@untref.edu.ar

## Asistente Editorial

FARINATI Paula

## 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

COPERTARI Susana / Universidad Nacional de Rosario

CÓRDOBA Claudia / Universidad de Morón  
CORTI Ana María / Universidad Nacional de San Luis  
DALFARO Nidia / Universidad Tecnológica Nacional  
DEL BELLO Juan Carlos / Universidad Nacional de Río Negro  
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

AIELLO, Martín / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 ALDERETE, Juan Manuel / Universidad Nacional de Lanús (Argentina)  
 ALVAREZ, Marisa / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 AMAR, Hernán / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 BOER POSA, Leandra / Universidade Federal de Santa Maria (Brasil)  
 CAMARGO HIZUME, Gabriela / Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Brasil)  
 CHIROLEU, Adriana / Universidad Nacional de Rosario (Argentina)  
 CLACHEO, Rodrigo / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 CLAUS, Agustín / Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Argentina)  
 CLAVERIE, Julieta / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 COPPOLA, Natalia / Universidad Nacional de San Isidro (Argentina)  
 DEFELIPPIS, Irma / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 ECHEVERRÍA OLIVARES, Elsa / Universidad Santo Tomás (Chile)  
 ESTEBANEZ, Marilina / Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (Argentina)  
 EZCURRA, Ana María / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 FINKELSTEIN, Claudia / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 GARCÍA, Pablo / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 GIMENEZ, Viviana / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 GRINSJZTAN, Fabiana / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 IARDELEVSKY, Alberto / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 JACOVKIS, Pablo / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 MARQUINA, Mónica / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 MARTINCHUK, Elizabeth / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 MILNE, Natalia / Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
 MOLINA GARCIA, Amelia / Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)  
 NANNI, Silvina / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
 OCORO LOANGO, Anny / / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 PARRINO, María del Carmen / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 PEREZ CENTENO, Cristian / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
 PORTA, Luis / Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina)  
 ROSLI, Natalia / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
 ROSTÁN, Elina / Consejo Directivo Central (Uruguay)  
 TRUJILLO, Milton / Universidad del Valle (Colombia)  
 VILLA LEVER, Lorenza / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
 ZAZO GIROD, Ayrton / Universidad de San Andrés (Argentina)

### EDITOR

UNTREF  
 UNIVERSIDAD NACIONAL  
 DE TRES DE FEBRERO

Universidad Nacional de Tres de Febrero  
 Florida 910 | 6° piso B  
 CABA | Argentina  
 relapae@untref.edu.ar  
 revistaS.untref.edu.ar

### STAFF

**Director/**  
 Norberto Fernandez Lamarra

**Secretaría editorial/**  
 Julieta Claverie  
 Pablo Daniel García

**Asistente Editorial/**  
 Paula Farinati

**Diseño/**

vales®

ISSN 2408-4573

## Índice

### Editorial

#### EDITORIAL

- 9 Norberto Fernández Lamarra / Julieta Claverie / Pablo García

### Sección General

- 14 EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD COMO RESPUESTA AL DÉFICIT DE GOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA EDUCACIONAL ARGENTINO. Por Adolfo Stubrin
- 61 EL LUGAR DE LA INVESTIGACIÓN EN LA PROFESIÓN ACADÉMICA ARGENTINA: HALLAZGOS DEL ESTUDIO INTERNACIONAL APIKS. Por Brian Uriel Fuksman y Maria Catalina Nosiglia
- 82 ENTRE SER “TÉCNICO”, “ACADÉMICO” O “POLÍTICO” EN LA UNIVERSIDAD. LOS NUEVOS ROLES DE GESTIÓN EN LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS. Por Mónica Marquina
- 97 UNIVERSIDAD, INNOVACIÓN Y DESARROLLO. Por Andrés Cuesta Gonzalez
- 113 EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL SIGLO XXI. UNA DEMOCRATIZACIÓN PARADOJAL. ESCENARIOS GLOBALES Y LATINOAMERICANOS. Por Ana María Ezcurra
- 128 CONTEXTOS INSTITUCIONALES FAVORECEDORES DE LA PERMANENCIA ESTUDIANTIL EN LA UNIVERSIDAD. Por Daiana Anahí Bustos, Ana Lucía Pizzolitto, Viviana Macchiarola
- 140 TRAYECTORIA Y ALCANCES DE LAS POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN AGROPECUARIA A NIVEL UNIVERSITARIO EN ARGENTINA. Por Gabriela Civera
- 150 INSERCIÓN DEL PROFESOR PRINCIPIANTE AL SISTEMA EDUCATIVO DOMINICANO. Por Wanda Marina Román Santana, Martha Teresa Gabot, Rafelina Altagracia López y Emmanuel Silvestre.
- 169 INCLUSIÓN CON CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES. DEBATES DESDE LA DIDÁCTICA. Por María Fabiana Caruso y Analía Errobidart.

- 182** MODELOS DE NACIONES UNIDAS: UNA MIRADA A LAS POTENCIALIDADES DE LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS COMO ROBUSTECEDORA DEL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA. Por Florencia Mariana Brichetti
- 194** LA SOLIDARIDAD EN EL DISCURSO POLÍTICO Y EL CURRÍCULO MEXICANO. Por Verónica Luna Hernández
- 206** LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. UN TEMA PENDIENTE EN LA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO. Por José Raúl Osorio Madrid
- 220** OBLIGATORIEDAD Y SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS EN ARGENTINA. ALGUNAS IDEAS PARA REPENSAR SENTIDOS. Por Martín Javier Caldo

## Cátedra UNESCO. Educación y futuro en América Latina

- 233** WEBINAR PARA IESALC-UNESCO “UNIVERSIDAD, INNOVACIÓN Y FUTURO EN AMÉRICA LATINA”. Por Norberto Fernández Lamarra

## Entrevistas

- 239** ENTREVISTA A MARIANO FERNÁNDEZ ENGUIA “LA ESCUELA TIENE QUE APRENDER A TRABAJAR CON LA COMUNIDAD”. Por Hernán Amar

## Reseñas de libros

- 244** MARIO RUEDA BELTRÁN (COORD.) LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES DE LA DOCENCIA EN UNIVERSIDADES IBEROAMERICANAS. Por Sandra Conzuelo
- 246** MIRIAM SOUTHWELL (DIR.) HACER POSIBLE LA ESCUELA: VÍNCULOS GENERACIONALES EN LA SECUNDARIA. Por Emilio López

## Reseñas de tesis

- 251** Tesis doctoral “Jóvenes indígenas, escuela y subjetividad. Estudio socioeducativo sobre las experiencias de estudiantes de la comunidad Las Cuevas, Pueblo Tastil en una escuela secundaria rural albergue de la Provincia de Salta, Argentina” - Por Elisa Martina de los Ángeles Sulca





## Editorial

**Norberto Fernández Lamarra, Director**  
**Julieta Claverie y Pablo García, Secretarios editoriales**

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 segundo número de la Revista Latinoamericana en Políticas y Administración de la Educación.

Al momento de editar este número, nos toca transitar un contexto muy difícil en el marco de la pandemia que azota a nuestro país, a la región y al mundo en general. El COVID-19 ha sacudido la vida cotidiana a escala planetaria con un particular impacto en lo educativo. A mediados de febrero de 2020, China comenzó con la política de suspensión de clases de manera focalizada en la provincia de Wuhan y luego la amplió a la totalidad de su territorio. Luego se sumó Mongolia y paulatinamente algunos países de Asia. A fines de febrero se expandió el cierre de escuelas a Italia e Inglaterra y a algunos estados de los Estados Unidos. Durante marzo comenzaron a suspenderse las clases en Europa. El 11 de marzo, Paraguay fue el primer país en suspender en Latinoamérica el funcionamiento de las escuelas. Rápidamente se fueron sumando el resto de los países de la región y del mundo. Según los datos que reportaba UNESCO a principios de abril de 2020, había más 1,500,000,000 de estudiantes afectados en todo el mundo por la suspensión del funcionamiento de las escuelas. Esto suponía más del 90% del total de alumnos matriculados a nivel mundial: en 188 países estaban cerradas las instituciones de uno, varios o todos los niveles educativos. Las clases presenciales, en aquella fecha, solamente se mantenían de Nicaragua, la Guyana Francesa, Sahara Occidental, Congo, Bielorrusia, Bután, Turkmenistan y Kayakistán. Sin dudas, el funcionamiento de los sistemas educativos se ha visto profundamente impactado con la suspensión de asistencia a clases en todos los niveles y docentes, autoridades, funcionarios en todos los niveles y el propio gobierno del sistema educativo han tenido que improvisar respuestas inmediatas para garantizar lo que se ha denominado “la continuidad pedagógica”.

Publicamos este nuevo número de nuestra Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación en un momento en el que todavía en decenas de países del mundo, la “normalidad” no ha vuelto. Por delante nos queda el enorme desafío de poder sobrellevar todos los efectos negativos que esta pandemia dejará para nuestras sociedades, profundizando desigualdades estructurales y generando otras nuevas. Sin lugar a dudas, en este contexto la política educativa cobrará un rol protagónico.

Con la expectativa de poder contribuir a los procesos de reflexión sobre la política educativa y la administración de la educación, publicamos este nuevo número de la Revista. La Sección General incluye trabajos que analizan el problema de las políticas y administración de la educación desde diversas perspectivas y con distintos alcances. Algunos de ellos están centrados en el marco de los sistemas educativos y en la definición de políticas públicas para la educación; mientras que otros se refieren a problemáticas de alcance institucional. En este número podrán encontrar varios artículos referidos a la gestión y a la política universitaria; otros sobre

formación docente y sobre el nivel medio-secundario. Consideramos que la lectura de este número es de interés para todos aquellos preocupados por conocer y profundizar los estudios y reflexiones sobre los escenarios de la educación en América Latina. Se incluyen en este décimo segundo número de RELAPAE artículos de colegas de Argentina, República Dominicana y México.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer todos los aportes y valoraciones recibidos a partir de la publicación de los números anteriores e invitamos a todos los colegas y lectores que difundan las contribuciones publicadas en este número y en futuras nuevas convocatorias, en sus ámbitos profesionales y académicos de desempeño.

A continuación, presentamos una breve síntesis de cada uno de los artículos que conforman este número de la revista.

### Contenido del número Sección General

El primer artículo de este número fue escrito por Adolfo Stubrin y se titula **“El aseguramiento de la calidad como respuesta al déficit de gobernabilidad en el sistema educacional argentino”**. Este texto realiza un rastreo sociohistórico sobre los aspectos institucionales del sistema educacional desde su etapa clásica desde las últimas décadas del siglo XIX hasta casi la mitad del siglo XX, abarcando también hasta sanción de la Ley de Educación Nacional de 2006.

A continuación se incluyen una serie de artículos que se refieren a diferentes aspectos de la educación superior. Se presentan dos artículos que se desprenden del estudio internacional “La Profesión Académica en la Sociedad Basada en el Conocimiento” (“APIKS”, por su sigla en inglés). El texto titulado **“El lugar de la investigación en la profesión académica argentina: hallazgos del estudio internacional APIKS”**, escrito por Brian Uriel Fuksman y María Catalina Nosiglia, pone su foco en el análisis de resultados que se desprenden del mencionado proyecto referidos a la función investigación que desarrollan los académicos. Se propone examinar el perfil de las investigaciones que desarrollan los académicos en las universidades nacionales, de Argentina examinando la relevancia de las distintas fuentes de financiamiento, los tipos de contribuciones académicas que realizan y las creencias de los profesores sobre cómo se desarrolla esta función en las instituciones.

El texto de Mónica Marquina, titulado **“Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad. Los nuevos roles de gestión en las universidades argentinas”**, presenta otra dimensión del trabajo que se desarrolla en el marco del proyecto APIKS a partir de 15 entrevistas en profundidad a sujetos que ejercen los roles estudiados y del análisis documental de las políticas y áreas desde donde se originan las nuevas tareas para analizarlas.

Siguiendo con los artículos referidos al nivel universitaria, el cuarto artículo del presente número de RELAPAE se titula **“Universidad, innovación y desarrollo”** y fue escrito por Andrés Cuesta González. Este artículo pretende dar cuenta de la génesis de la conformación y emergencia, en las últimas décadas, de una nueva demanda social dirigida a las universidades: su contribución como institución clave en la conformación de sistemas de innovación en su entorno socioproductivo, particularmente en el ámbito latinoamericano. A continuación, el artículo de Ana Ezcurra, se refiere a otra demanda que deben afrontar las universidades: la democratización. El artículo se titula **“Educación superior en el siglo XXI. Una democratización paradójica. Escenarios globales y latinoamericanos”**. Este artículo aborda las relaciones entre expansión y democratización de la educación superior, a escala global y en América Latina, a partir de examinar dos fenómenos: la masificación del nivel y su rol para la superación o la reproducción de las desigualdades de clase. Vinculado con esta misma temática, el artículo titulado **“Contextos institucionales favorecedores de la permanencia estudiantil en la universidad”**, de Daiana Anahí Bustos, Ana Lucía Pizzolitto y Viviana Macchiarola, busca aportar a la reflexión sobre los contextos institucionales que, desde la perspectiva de las/os estudiantes de las Facultades de Ciencias

Humanas e Ingeniería de la Universidad Nacional de Río Cuarto -UNRC- posibilitan su permanencia en la universidad.

A continuación, siguen otros artículos referidos al nivel superior. El séptimo artículo, titulado **“Trayectoria y alcances de las políticas para la educación agropecuaria a nivel universitario en Argentina”**, de Gabriela Civera, pone el foco sobre otra dimensión de la educación universitaria: las políticas de promoción de carreras vinculadas al desarrollo agropecuario. Por su parte, el siguiente artículo titulado **“Inserción del profesor principiante al Sistema Educativo Dominicano”**, escrito por Wanda Marina Román Santana, Martha Teresa Gabot, Rafelina Altagracia López y Emmanuel Silvestre analiza las modalidades de inserción profesional para los docentes noveles en la República Dominicana.

Siguen a continuación, una serie de artículos referidos al nivel secundario. El artículo titulado **“Inclusión con calidad de los aprendizajes. Debates desde la Didáctica”** de María Fabiana Caruso y Analía Errobidart surge de las reflexiones compartidas a partir de un proceso de investigación desarrollado en escuelas secundarias de la ciudad de Olavarría en la Provincia de Buenos Aires, Argentina y pone de manifiesto la complejidad que adquieren los procesos de enseñanza y aprendizaje al interior estas instituciones. Otro artículo que aborda cuestiones curriculares en la Educación Secundaria en Argentina es el que presenta Florencia Mariana Brichetti y se titula **“Modelos de Naciones Unidas: una mirada a las potencialidades de la educación en Derechos Humanos como robustecedora del ejercicio de la ciudadanía”**. Este artículo se propone problematizar aristas poco exploradas del derecho a la educación, indagando en cómo las instancias de educación no formal conocidas como Modelos de Naciones Unidas pueden contribuir a la adquisición de conocimientos que posibilitan a la/el educando no sólo un acercamiento al reconocimiento de sus propios derechos y, por ende, de los de sus pares; sino también a ciertas revelaciones que poseen la potencialidad de romper con imaginarios sociales y enriquecer el ejercicio de los derechos políticos. Vinculado también a la cuestión de los valores en la educación el artículo titulado **“La solidaridad en el discurso político y el currículo mexicano”**, de Verónica Luna Hernández, pretende abonar a la discusión del momento histórico actual en el que la educación mexicana se encuentra ante una nueva Reforma Educativa encabezada por el presidente López Obrador. También referido a reflexiones sobre la educación secundaria en México, el artículo **“La educación secundaria. Un tema pendiente en la agenda de investigación educativa en México”**, presentado por José Raúl Osorio Madrid, se aboca a presentar los resultados de un estudio bibliométrico y de análisis de contenido sobre el lugar que ocupa la educación secundaria en un amplio corpus de artículos académicos en cuatro de las principales revistas especializadas en educación en México.

Finalmente, el último y no menos importante artículo de la sección general de este número décimo segundo de RELAPAE se aboca a reflexionar sobre la educación de Jóvenes y Adultos en Argentina. El texto presentado por Martín Javier Caldo se titula **“Obligatoriedad y secundaria de Jóvenes y Adultos en Argentina. Algunas ideas para repensar sentidos”** analiza los desafíos que la obligatoriedad del nivel secundario supone para dicha modalidad.

### Contenido de Secciones específicas

En la sección “Cátedra UNESCO EDUCACIÓN y FUTURO en América Latina” se incluye el texto de la exposición que el Profesor Norberto Fernández Lamarra, desarrolló el 13 de febrero de 2020, titulada “Universidad, Innovación y Futuro en América Latina”. Esta conferencia se dio en el marco de una serie de webinars que desarrolló el Instituto Internacional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, para celebrar el día del Derecho a la Educación. En el canal de Youtube de IESALC se puede acceder a la conferencia ([acceda aquí](#)).

En este número incluimos una nueva sección dedicada a ENTREVISTAS. Incluimos en ella una entrevista a Mariano Fernández Enguita, catedrático de Sociología en la Universidad Complutense, titulada *“La Escuela tiene que aprender a trabajar con la Comunidad”*, realizada por Hernán Amar.

En la Sección de Reseñas se incluyen reseñas de libros y de tesis de maestría y/o doctorado de reciente presentación, elaboradas por sus propios autores o por colegas invitados. En este décimo primer número de RELAPAE se incluyen 2 reseñas de libros y 1 reseña de tesis doctoral.

La sección de Reseñas del presente número de RELAPAE incluye las de dos obras muy interesantes de reciente publicación. Se trata del libro “Las condiciones institucionales de la docencia en universidades iberoamericanas”, coordinado por Mario Rueda Beltrán, y el libro “Hacer posible la escuela: vínculos generacionales en la secundaria”, coordinado por Miriam Southwell.

La sección Reseña de tesis incluye la de la tesis defendida para el Doctorado en Educación de la Universidad Nacional de La Plata titulada “Jóvenes indígenas, escuela y subjetividad. Estudio socioeducativo sobre las experiencias de estudiantes de la comunidad Las Cuevas, Pueblo Tastil en una escuela secundaria rural albergue de la Provincia de Salta, Argentina”, de Elisa Martina de los Ángeles Sulca.

Nos despedimos hasta el siguiente número, cuya publicación esperamos tener disponible para el próximo mes de diciembre. Por eso invitamos muy especialmente a todos los colegas a enviarnos sus trabajos para publicar en nuestra Revista y hacer circular este décimo segundo número entre colegas que puedan estar interesados.

Recibiremos 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 de otras regiones del mundo.

Aprovechamos esta oportunidad para recordarles muy afectuosamente la importancia de cuidarnos entre tod@s de manera –ojalá– de reencontrarnos pronto con nuestros seres queridos, con nuestros amig@s y con nuestros colegas.

# SECCIÓN GENERAL



# El aseguramiento de la calidad como respuesta al déficit de gobernabilidad en el sistema educacional argentino<sup>1</sup>

Quality assurance as a response to the governance deficit in the Argentine educational system

STUBRIN, Adolfo<sup>2</sup>

Stubrin, A. (2020). El aseguramiento de la calidad como respuesta al déficit de gobernabilidad en el sistema educacional argentino. *RELAPAE*, (12), pp. 14-60.

## Resumen

En un intento por explicar la ineficacia de las políticas públicas educacionales en la Argentina de las últimas décadas, el artículo realiza un rastreo sociohistórico sobre los aspectos institucionales del sistema educacional en su etapa clásica desde las últimas décadas del siglo XIX hasta casi la mitad del siglo XX. Describe la matriz organizacional y las claves de retroalimentación de información y control que, con las condiciones de la época, permitieron la expansión exitosa de la educación primaria. Luego, frente al desmontaje de la estructura originaria, se repasan las alternativas de reestructuración promovidas en los ochentas, noventas y dos mil para restablecer la organicidad nacional. En particular, los dispositivos de monitoreo y análisis de calidad previstos tanto en la Ley Federal de Educación de 1993 como en la Ley de Educación Nacional de 2006 son expuestos con detalle. El mecanismo de evaluación de calidad es revisado en sus diversas fases hasta la situación más reciente, para resaltar el carácter dominante de las pruebas estandarizadas censales y exponer tanto su escaso aporte a la definición de los problemas públicos como sus limitaciones para el monitoreo y reformulación de la política pública. La desjerarquización cognitiva, la fractura social y la atomización política siguen vigentes como déficits clave del sistema educacional que la política pública no logra contrarrestar ni solucionar con los instrumentos que emplea. En ese orden de ideas se formulan algunas propuestas para institucionalizar un sistema de aseguramiento de la calidad más completo que contribuya a la gobernabilidad democrática. Diversas perspectivas sobre el futuro son expuestas, finalmente, para sugerir que el papel rector del estado y la vigencia del proyecto de la ilustración siguen siendo la brújula que orienta cambios y continuidades en el marco de incertidumbre reinante.

**Palabras Clave:** Sistema educativo/ gobernabilidad/ política educacional/ problemas públicos/ capacidades estatales/ aseguramiento de la calidad/ evaluación de calidad/ prueba estandarizada.

## Abstract

In an attempt to explain the ineffectiveness of public education policies in Argentina in recent decades, the article carries out a socio-historical review of the institutional aspects of the education system in its classical phase from the last decades of the 19th century to almost the middle of the 20th century. It describes the organizational matrix and the key aspects of inter-relation between information and control that, with the conditions of the time, allowed for the successful expansion of primary education. Then, in the face of the dismantling of the original structure, the restructuring alternatives promoted during the 1980s, 1990s, and 2000 are reviewed in order to re-establish national organization. In particular, the mechanisms of monitoring and quality analysis established in both the Federal Education Act of 1993 and the National Education Act of 2006

<sup>1</sup> El artículo deriva de un informe de consultoría encargado por el Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE) de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Universidad Nacional del Litoral, Argentina / astubrin@fcjs.unl.edu.ar

are analyzed in detail. The mechanism of quality evaluation is reviewed and analyzed in its various phases up to the most recent situation, in order to highlight the dominant character of standardized census tests and to expose both their scarce contribution to the definition of public problems and their limitations for the monitoring and reformulation of public policy. Cognitive de-hierarchization, social fracture, and political atomization remain key deficits of the education system that public policy fails to counteract or solve with the instruments it utilizes. In this regard, some proposals are made to institutionalize a more comprehensive system of quality assurance that contributes to democratic governance. Finally, various perspectives on the future are presented to suggest that the leading role of the state and the validity of the project of the Enlightenment continue to be the compass that guides changes and continuities in the current context of prevailing uncertainty.

**Keywords:** Educational system/ governance/ educational policy/ public concerns/ state capability/ quality assurance/ quality assesment/ estandardized test.

## Introducción

El propósito de este artículo es contribuir a ensanchar el conocimiento acerca de la gobernabilidad democrática del sistema educacional argentino. Ese atributo reside en tres condiciones fundamentales que las autoridades deben cubrir: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad. En otras palabras, la política pública tiene que comunicar a la sociedad fundamentos racionales, ser efectiva en alcanzar las metas que se propone y generar continuidad frente a los cambios de turno constitucionales. Cualquier falencia en alguno de esos planos implica un déficit que tiene que ser identificado, diagnosticado y superado de manera oportuna (Camou, 2013, p. 18-21, 28).

Un sistema educacional nacional (SEN) constituye un área de gobierno más rígida que otras que suelen emplearse como referencia. Los cambios en este sector se despliegan con lentitud y su impacto se observa en horizontes mayores a los períodos de gobierno. Una explicación plausible de esa característica es su dependencia del sendero, es decir que la propia trayectoria organizacional impone condiciones insoslayables a las intenciones de reforma (Acuña y Chudnovsky, 2007, p. 9).

Por eso, es indispensable contar con análisis contextualizados para fortalecer la factibilidad de los esfuerzos de reformas. Por demasiado tiempo actores poderosos sembraron la idea de que había modelos teóricos reputados “verdaderos” frente a los cuales las políticas educacionales nacionales debían deducirse. Frente al reiterado fracaso de esas fórmulas, en el siglo veintiuno se refuerza la necesidad de atender la especificidad histórica y situada de las múltiples relaciones sociales implicadas si se desea la formulación exitosa de una política educacional nacional (Acuña, *et al.*, 2007, p. 9-10).

De allí que el foco de este artículo son los mecanismos de retroalimentación de información sustantiva, monitoreo y evaluación utilizados, en el pasado y hasta el presente, por el gobierno de la educación en la República Argentina, así como un análisis de los instrumentos legales, reglamentarios, técnicos y operacionales a que se echa mano para eso. Junto con el control de gestión y la estadística, un dispositivo efectivo para el aseguramiento de la calidad es un componente esencial de la gobernabilidad de la educación.

El análisis se concentra en el sistema educacional formado por los sistemas escolares bajo gobierno y administración de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), dejando entre paréntesis la problemática universitaria que cuenta con bibliografía específica (Novaro y Alonso, 2007, p. 229-266; Stubrin, A.: 2010, p. 157-212).

Se abriga la expectativa de que estas páginas aporten a la reflexión y el debate compartido entre académicos y analistas con los propios hacedores de política pública en todo el arco político e ideológico, y que quede abierto a las inquietudes de los diversos protagonistas del quehacer educacional.

Guían la búsqueda algunas preguntas clave: ¿fueron y son suficientes las herramientas disponibles?; ¿apoyan a la buena definición de problemas públicos e identificación de déficits de cobertura, de rendimiento o de calidad?; ¿se traducen en concepciones adecuadas e inspiran cursos de acción eficaces para corregir errores, potenciar recursos y formular cambios?

Varias disyuntivas polémicas y complejas como las que conectan cantidad y calidad; insumos, procesos y productos; contexto e impacto; base escolar o aparato ministerial; burocracia o autogestión; carácter único o múltiple del sistema nacional se ponen en juego en el presente análisis.

El primer aporte es recuperar socio históricamente la manera en que las escuelas públicas y privadas, sus insumos, procesos y resultados eran controlados durante el período clásico de surgimiento y desarrollo del sistema educacional del país y cómo se garantizaba a los ciudadanos la suficiencia, eficiencia y efectividad de su obrar.



El segundo componente se centrará en la transición democrática, en las tensiones derivadas de la resistencia del primer gobierno al desmontaje definitivo del sistema educativo clásico, la discusión sobre alternativas estratégicas para su reconstitución bajo nuevas condiciones y el desemboque, durante el segundo turno constitucional, en el esquema de una ley general.

El tercer ítem se refiere a la transferencia de las escuelas secundarias y terciarias de la nación a las provincias y aborda la Ley Federal de Educación (LFE) de 1994 como intento de reconversión del sistema educacional nacional, con eje en el cambio de la estructura de niveles y ciclos y, por lo tanto, de la institucionalidad escolar a escala nacional.

El cuarto apartado aborda la gran crisis de 2002 y su desemboque en la Ley de Educación Nacional (LEN) de 2006, sus diferencias y también sus similitudes con la LFE, con el foco puesto en los mecanismos sustitutos del control operativo tradicional del sistema educativo clásico, en particular la llamada evaluación de calidad.

En quinto lugar se hace un recorrido sobre los orígenes anglosajones de los mecanismos y tecnologías en el entendimiento de que el contexto de surgimiento es fundamental para adaptarlos con éxito en otros países, si fueren adecuados a sus realidades. A la vez, se muestran las pruebas internacionales con comentarios sobre su naturaleza y posible aprovechamiento.

Luego se presenta un repaso de los debates sobre el carácter organizacional de las redes de escuelas y colegios, si lo que las vincula es un mercado o un sistema con sus órganos y funciones; por otro lado se busca desmitificar la cuestión didáctica entre pedagogía tradicional e innovadora para mostrarla como una constante histórica. Al final, se defiende el carácter sistemático que debe revestir una política educacional con aspiración transformadora. Se suma a lo anterior el tratamiento de la cuestión docente, su formación y perfeccionamiento.

La séptima y última contribución es un análisis crítico sobre la organización y disposición reciente de los mecanismos de medición de aprendizajes, seguido de ciertas apreciaciones acerca de la organización y funcionamiento del gobierno de la educación que enfatizan los beneficios que un apropiado sistema de aseguramiento de la calidad puede proporcionarle y, también, sus límites.

A manera de cierre, se presentan las perspectivas sobre el futuro, miradas desde distintos ángulos pero reafirmando que los nuevos caminos a emprender deben mantener las raíces singulares del sistema educacional argentino.

## **I. El control operativo y la retroalimentación para las políticas gubernamentales en el sistema educacional argentino clásico**

### *Qué son los sistemas educacionales nacionales*

Corresponde introducir en este punto dos definiciones alternativas acerca de los sistemas educacionales nacionales. Una, de la inglesa Margaret S. Archer, dice que ese fenómeno institucional queda plasmado recién en torno al siglo XVI, cuando en cada estado nacional (y en el sistema europeo que todos ellos conforman) se supera la etapa de la educación como suma de emprendimientos privados y se entabla la competición por el control político sobre el complejo emergente. La definición indica que “un sistema educacional estatal es un conjunto diferenciado a escala nacional de establecimientos dedicados a la educación formal, cuyo control unificado y supervisión es, en última instancia, función gubernamental y cuyos componentes y procesos están relacionados entre sí”. Entre las precisiones que la definición provee es interesante destacar su aplicabilidad a todos los grupos de estudiantes, según sus edades y a las redes de diversos tipos de establecimientos en los que reciben su enseñanza, empezando por las universidades (Archer, 1979, p. 39).

Sin embargo, existe otra corriente para la cual el sistema educacional se deslinda de la educación superior y por ende de las universidades. Esa postura, también interesante, tiende a asociar la idea de sistema educacional con la irrupción en el siglo XIX de la educación infantil obligatoria para las masas, a través de la enseñanza de las primeras letras, nociones de aritmética y otro reducido repertorio de contenidos aptos para los niños y su habilitación oportuna para la cultura, el trabajo, la vida doméstica y la participación cívica. En

ese sistema se agrega una segunda rama: la educación secundaria destinada a preadolescentes y adolescentes de clase alta. El sociólogo holandés Abram de Swaan sostiene que la consolidación de la lealtad nacional de la población, sumada a la formación de los mercados internos, requirió de los estados nacionales durante el siglo XIX la unificación lingüística frente a la persistencia de dialectos regionales. La necesidad de la dominación unificada, tanto burocrática como comercial, impuso la tarea estatal de la conformación de los sistemas de educación popular para asegurar el empleo masivo y excluyente de la lengua “estándar”, o sea el idioma oficial del estado. Las bases materiales de esa vasta función infraestructural se financian con un capital *de transferencia*, es decir con fondos públicos de fuente impositiva o contributiva que se detraen del sistema económico para reasignarse a los edificios, el personal y el equipamiento que requiere el dictado cotidiano de clases (Swaan de, 1992, 68 a 70).

### *Orígenes del sistema educativo nacional de la Argentina*

Se resume aquí la matriz organizacional con que fue creado y funcionó el sistema educacional en la Argentina en lo que se da en llamar su período *clásico*, que corre durante seis largas décadas a partir de su arranque en 1884. Su marco legal, organizativo, político, de personal y recursos, entre otros tópicos, serán expuestos de manera sucinta. El objetivo es denotar que el SEN argentino quedó plasmado, a través de la labor de varias generaciones, tanto gracias a aplicar formas convencionales extraídas de otros contextos como por elegir caminos peculiares que congeniaran con sus necesidades y circunstancias. Cabe resaltar que la configuración de la educación norteamericana e inglesa, así como sus respectivas improntas culturales guardan distancia del trayecto argentino y latinoamericano en general, más afín éstos a los sistemas prusiano o francés, es decir a los modelos eurocontinentales. Es conveniente tener presente esa sociogénesis toda vez que se desea introducir nuevas herramientas de política con el afán de modernizar el SEN y mejorar su gobernabilidad. Como se verá enseguida el federalismo argentino garantiza la autonomía de las provincias y les encarga la educación primaria (junto a la administración de justicia y al régimen municipal). A diferencia del federalismo estadounidense, canadiense o alemán en la Argentina se otorga al poder central atribuciones políticas significativas, incluidas potestades legislativas explícitas sobre el sistema educacional.

### *Marco constitucional*

Con base en la tendencia mundial, la Argentina creó de manera temprana su sistema educacional oficial. Esa determinación estratégica fue adoptada en la Constitución Nacional (CN) de 1853-1860, como signo de un consenso extendido en la clase dirigente. Se previó en el Art. 67, Inc. 16 una potestad específica del Congreso para dictar “planes de instrucción general y universitaria”, pero esa clase de legislación quedó pendiente durante incluso todo el siglo XX. La responsabilidad institucional sobre la instauración de la educación primaria fue asignada a las provincias por el Art.5.

La provisión de educación secundaria que, por su parte, era una facultad concurrente entre ambas esferas del estado, fue impulsada durante la segunda mitad del siglo XIX por el gobierno federal, a través de la creación de establecimientos en las capitales de provincia y ciudades principales. No obstante, en los territorios nacionales, la obligación sobre ambos niveles educacionales recaía sobre el gobierno federal, órgano encargado de las cuestiones “nacionales” en el nuevo estado. En 1880 la federalización de la ciudad de Buenos Aires, sumó el manejo de ese ámbito crucial a la esfera central del poder. Tal bifurcación intergubernamental fue balanceada no sin tensiones y conflictos con ciertas formas de coordinación y mutua colaboración entre el gobierno federal y las provincias.

### *Magisterio y profesorado*

El primer eslabón de la política del gobierno federal para construir el sistema argentino de educación pública fue la creación de las escuelas normales, vasto movimiento oficial iniciado por una ley nacional promulgada en octubre de 1869. En 1870, mediante un decreto refrendado por su ministro Nicolás Avellaneda, el presidente Domingo F. Sarmiento crea la Escuela Normal de Paraná y se continúa con establecimientos del mismo tipo dependientes de la Nación y las provincias. Esa realización institucional fue uno de los pilares de la construcción del estado.

En su Memoria ministerial del año 1875 el ministro Avellaneda expuso los tres “factores y elementos” que habrían de solucionar el problema de la educación pública: “el maestro, la renta que lo mantiene a él y levanta el edificio donde se escuchan sus lecciones y el alumno mismo, niño hoy, mañana hombre” (Manganiello, 1980).

Al menos 65 maestras norteamericanas fueron invitadas por el Gobierno Federal desde 1869. Ellas participaron en las 18 escuelas normales nacionales y provinciales (o en sus respectivas escuelas primarias de aplicación), fundadas e instaladas en todas las provincias y la Capital Federal (Houston Luiggi, 1959). En 1886 se inició la unificación del sistema de formación de maestros con un plan de estudios común. Así, la gestación del sistema público de escuelas con cobertura universal llenó primero la más trabajosa de sus condiciones de posibilidad: los maestros formados en la cantidad y con la calidad necesarias.

Por su parte, el personal docente de las escuelas secundarias se formó en los Institutos Superiores, nacionales y provinciales del profesorado, el primero de los cuales fue el “Joaquín V. González” de la Ciudad de Buenos Aires. La Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, creada en 1896 tuvo como una de sus finalidades formar profesores para la secundaria, de suerte que las universidades nacionales acompañan a los Institutos Superiores en esta función. Con carácter supletorio, los títulos de todas las carreras universitarias habilitan para los niveles secundario y superior.

### *La inspección*

El primer nexo entre las esferas provincial y nacional de la educación primaria fue establecido durante la presidencia de Sarmiento (1868-1974), a través de la Ley 463 de 1871. Se instituyó allí un régimen de subvenciones a otorgar por parte del Tesoro a las provincias para sufragar sus enormes necesidades para el financiamiento de sus precarios sistemas escolares. Para controlarlas fueron nombrados los inspectores, funcionarios que visitaban los establecimientos y verificaban la realidad de sus prestaciones. Véase la concepción del presidente al respecto:

La creación de autoridades especiales que inspeccionen la enseñanza primaria se presenta de suyo. Es la enseñanza entonces una simple rama de la administración como la de la fuerza pública, la de la justicia, las rentas, todas las cuales se esparcen por medio de una cadena de funcionarios, que tocan todos los extremos del Estado, concretándose en grupos y categorías que llegan hasta la cabeza del Estado, que impone dirección y movimiento (Sarmiento, 1849, 85).

Si bien el cuerpo de inspectores no estaba autorizado a observar cuestiones pedagógicas, de hecho lo hacía y emitía sus opiniones: “Este deslizamiento hacia una observación didáctica y pedagógica del espacio escolar fue producto de la propia preocupación de los inspectores que veían en la cuestión metodológica un elemento crítico del proceso de escolarización” (Southwell, 2015).

### *Obligatoriedad escolar*

Durante los años 1881, 1882 y 1883 aquellos inspectores emitieron diversos informes, en los cuales recomendaban la adopción formal de la obligatoriedad escolar como resorte de política. El estado de opinión era firme para respaldar ese paso; lo demuestran sendas leyes provinciales que se anticiparon a la legislación del orden nacional: en 1875, Buenos Aires, La Rioja y Mendoza; en 1882, Catamarca; en 1883, San Luis y Tucumán; en 1884, San Juan.

La Ley Nacional N° 1.420 de 1884 tuvo un peso decisivo. Se trató de un ordenamiento organizacional que declaró la obligatoriedad escolar en los territorios nacionales y la ciudad de Buenos Aires y dispuso el despliegue de la red de establecimientos necesarios para cumplir esa prescripción. Esta ley no era operativa en las provincias pero es evidente que fue tomada como referencia porque en los siguientes años las siete provincias restantes emularon a sus pares precursoras, con la sanción de leyes de obligatoriedad escolar: en 1885, Jujuy; en 1886, Salta; en 1886 Corrientes y Entre Ríos; en 1877, Santiago del Estero y Santa Fe; y, en 1888 Córdoba lo hizo mediante un decreto ratificado por ley provincial más adelante, en 1896.

Aunque el concepto sea jurídicamente controvertido, debe subrayarse que la Ley 1420 es *de orden público*, es decir que está dotada de imperio y sus efectos no pueden ser suspendidos por contrato o voluntad privada

algunos. La obligatoriedad debe cumplirse so pena de sanciones a los padres que las autoridades aplican en uso del *poder de policía*. A raíz de lo antipático que este principio de derecho administrativo puede resultar en el ámbito escolar fue llamado policía de prosperidad, toda vez que respalda el cumplimiento de políticas sociales (Quiroga Lavié, 1996, p. 412).

### *Ley 1.420 y Consejo Nacional de Educación*

El eje de la Ley 1.420 de 1884, sancionada como resultante del Congreso Pedagógico de 1882, fue la obligatoriedad escolar de todos los niños entre 6 y 14 años de edad, para quienes se desplegaba una red de escuelas primarias urbanas y rurales, localizadas en proporción a la población. La conducción era ejercida por un Consejo Nacional de Educación (CNE), organismo colegiado de cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo, cuyo presidente debía recibir además acuerdo del Senado (Art. 52).

En la base del sistema se crearon Consejos Escolares de Distrito, formado por padres de familia designados por el CNE, con diversas funciones clave. Los maestros, vicedirectores y directores de las escuelas debían ostentar diplomas de las escuelas normales nacionales o provinciales (Art. 23). Si el número de maestros en la zona no era suficiente se autorizaba a la designación de particulares idóneos (Art. 26).

Por el Artículo 6° las escuelas debían impartir un mínimo de enseñanza obligatorio con nueve materias, que allí se detallan, distribuidas en seis o más “agrupaciones graduales” (Art. 9°). La religión no formaba parte del mínimo obligatorio aunque podía dictarse antes o después del horario escolar por ministros autorizados del respectivo culto (Art. 8). El programa de cada materia era aprobado por el CNE, así como la prescripción de los libros de texto más adecuados (Art. 57. Incs. 11 y 12).

### *Seguimiento y control*

El mecanismo de control externo por excelencia eran los Inspectores maestros, docentes experimentados que, por lo menos dos veces al año, debían visitar las escuelas (Art. 35). Sus obligaciones eran vigilar la enseñanza, corregir errores que se hubieran cometido, comprobar los registros, emitir informes técnico pedagógicos y acerca de los edificios (Art. 36). Los inspectores podían tomar exámenes en los cursos, incluso hacerlo por sorpresa (Art. 37). Sus actividades eran reportadas una vez por mes al CNE.

En el Artículo 70 y siguientes se prevé la apertura de escuelas particulares. Los interesados, para recibir su autorización, debían poseer título de maestro, contar con un edificio apropiado, impartir el mínimo de enseñanza establecido en la ley y sujetarse a la visita de los inspectores.

En cuanto a las subvenciones a las provincias que fueren otorgadas conforme a la Ley de 1871, el CNE quedó encargado de atenderlas y controlar su aplicación (Art.27, Inc. 26). Se instituye así un régimen de orden público para la educación escolar primaria, común y universal. Cada una de las catorce provincias consolidó para la misma época un sistema propio erigido a imagen y semejanza del creado en la Ley 1.420.

Un dispositivo de validación nacional de los títulos provinciales estaba a cargo del CNE. Las relaciones intergubernamentales (RIG) de la época erigieron a su esfera nacional, que no era superior jerárquica, como insoslayable fuerza de gravedad para las provincias autónomas.

### *Auxilios federales*

La Ley Láinez N° 2737 de 1905 sustituyó las subvenciones en dinero por la implantación de escuelas primarias nacionales en las provincias. El CNE desplegó sus escuelas en las provincias a través de convenios que lo viabilizaban. Fueron unas 300 en 1906, sobre todo en áreas rurales, y pasaron a ser unas 1400 en 1916. La influencia del CNE se hizo determinante por los mayores recursos y prestigio de que gozaban las así llamadas escuelas Láinez. Ese enorme y prolongado desarrollo no desplazó a las escuelas y consejos generales o provinciales que se mantuvieron operativos durante todo el período.

No obstante, para mediados del siglo XX (en 1952) el Gobierno Federal ofrecía el 43% de las vacantes de preprimaria y primaria; el 65% de las secundarias; el 83% de la superior y el 100 de la universitaria; una décima parte de ese total estaba cubierto por establecimientos privados (Paviglianiti, 1989, 57).

Esa realidad da pábulo al lugar común de que el sistema educativo clásico fue centralizado en la Argentina, aunque en rigor nunca las provincias declinaron su rol constitucional ni de formación de maestros y lo ejercieron en proporciones variables según las condiciones de financiamiento con que contaban. Al momento de la transferencia masiva de primarias en 1978 los establecimientos Láinez eran alrededor de 6000.

### *Las escuelas privadas*

Los establecimientos católicos y privados en general, que existen desde el período previo a la organización nacional, fueron sujetos a control y supervigilancia una vez que el sistema educacional se constituyó bajo régimen jurídico de orden público, proceso iniciado con la CN de 1853 y continuado con la Ley 1.420 de 1884. El estado opta entonces por la educación no confesional y la iniciativa privada queda restringida pero no impedida de funcionar. Ya visto el dispositivo en el marco del CNE (análogo al de las provincias), cabe señalar que desde 1878 los egresados de los establecimientos secundarios privados debían revalidar sus títulos ante los Colegios Nacionales. Ese régimen de tutela estatal se cancela recién en 1960 cuando se les otorga “gestión propia” para calificaciones, exámenes y promociones de sus alumnos (Decreto 12.179).

Pero antes de eso, fue durante el régimen surgido del golpe militar de 1943 que se introdujo la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, vigente hasta 1956 (Decreto 18.411/43). En 1959/1960 se crea el Servicio Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) para proveer de inspección financiera y pedagógica diferenciada a los establecimientos privados; en ese nuevo ordenamiento los subsidios destinados a los sueldos docentes, bajo contratos de trabajo de derecho privado, se organizaron con una proporción inversa al costo de la matrícula, con la auditoría externa correspondiente. Las provincias montaron dispositivos parecidos.

En 1964 por Decreto 371 se establece la “incorporación” o reconocimiento oficial a los privados que apliquen planes de estudio oficiales, dispositivo emulado por las provincias (Bravo, 1984, p. 26-32).

### *Subsidiariedad*

Si bien el peronismo ejerció con mano firme el poder nacional sobre el sistema educacional, fue también el iniciador del principio de subsidiariedad. Con implicancias privatistas tanto en sentido ideológico como económico, ese principio fue estampado en la Constitución Nacional de 1949: “La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes”, dice el Art. 37, IV, 10.

Esta filosofía se había puesto en práctica desde antes, con la Ley 12.978 de 1947 (que duró hasta 1954 con la conocida ruptura entre Perón y la iglesia). Por otra parte, el CNE fue primero intervenido y más adelante disuelto por Ley 19.047 de 1947 para absorberlo hacia 1949 en la Dirección de Enseñanza Primaria del Ministerio de Educación, creada al efecto. Tiene que subrayarse que se establecen los subsidios a las escuelas privadas por Ley 13.047 de 1947, proponiendo regularizar establecimientos, salarios y sindicalización en el sector.

Un ingrediente adicional es el adoctrinamiento político. En el “Estatuto del Docente Argentino del General Perón” (Decreto N° 13.159 de 1954) se otorga el “estado docente”, mejoras salariales y otros beneficios sociales. Entre los deberes establecidos en el Art. 4° figura: “Formar en sus alumnos una conciencia patriótica... sobre la base de la Doctrina Nacional Peronista”.

### *La rama secundaria*

Sobre la base de los Colegios Nacionales de Mitre y las Escuelas Normales de Sarmiento, el país ingreso en el siglo XX con una rama secundaria ya bien constituida, gobernada y administrada desde el Ministerio de Instrucción Pública de la Nación, con concurrencia provincial, universitaria y privada minoritaria, pero sin ninguna ley rectora. El surgimiento del Comercial “Carlos Pellegrini” o el Industrial “Otto Krause” fundados en

1890 y 1900, respectivamente, introdujeron orientaciones más actualizadas. En 1897, valga el dato, José Hernández funda la “Escuela Práctica de Agricultura y Ganadería” de Llavallol, en la provincia de Buenos Aires, que será el precedente de las técnicas agropecuarias. Hubo sucesivas olas de creaciones pero, en general, los estudios secundarios estaban previstos para la clase alta y la clase media emergente. Varios intentos de legislación específica fueron en vano.

La organización del plan de estudios tuvo un hito en 1942, bajo la presidencia de Ramón S. Castillo, cuando su ministro de Justicia e Instrucción Pública Guillermo Rothe logró que se aprobara el Plan que lleva su nombre. Basado en el delineamiento de las asignaturas de cada año, se definió allí el Ciclo Básico, que comprendía un diseño afín para los tres primeros años de las escuelas normales, los colegios nacionales, los liceos de señoritas y las escuelas de comercio. Ese plan estructuró la educación secundaria argentina dependiente del orden nacional durante más de medio siglo pero, también afectó posibilidades de innovación y actualización. Por asimilación, el modelo fue seguido por las provincias en sus respectivos tramos de educación secundaria (Iglesias, 2018).

El vacío legal se atenúa por la vigencia del régimen de creación del CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica), por Ley N° 15.240 de 1959. El CONET agrupa y sistematiza las escuelas técnicas nacionales creadas durante el peronismo, a partir de la célebre CNAOP (Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional) de 1944, inicialmente dependiente del Ministerio de Trabajo. El modelo autárquico y colegiado del CONET y la distribución de sus establecimientos en todo el país replica la estructura del CNE. En cambio, su plan de estudios no tributa a la estructura común a las otras modalidades.

#### *Reglamento y validez de títulos*

Otro importante factor unificador fue el reglamento para las escuelas secundarias de la Dirección Nacional respectiva que, aprobado en 1943, se sistematizó en 1956 y llegó a tener 898 artículos. Su rigidez y formalismo extremos crearon, por efecto inverso, un caos organizativo y pedagógico en la conformación de los establecimientos. Una matriz decisiva para la política y administración escolar fue adoptada por el peronismo: la reglamentación de la validación nacional de títulos. Por la Ley 14.389 de 1954 se crea el Registro Especial de Establecimientos, que provocó la uniformización de títulos, planes de estudio y programas de instituciones provinciales y privadas sobre la base de los títulos nacionales que servían como referencia.

Ese régimen de control central pone en evidencia que en la república federal el manejo de la validez nacional es una llave maestra para el flujo de iniciativas innovadoras o heterodoxas, a la vez que teje una red de seguridad para el control sobre ofertas, privadas o públicas, de bajo nivel académico. En el nivel primario, el manejo sobre el contenido impartido en escuelas provinciales y privadas era ejercido de manera indisputable por el CNE, mientras estuvo en vigencia.

Dadas las protestas y rebeldías que suscitaban esos mecanismos en ambos niveles, una ley de facto bajo el N° 19.988 dispuso en 1972 que las provincias contaran con autoridad plena para otorgar validez nacional a los planes de estudios aprobados por cualquiera de ellas, invitándolas a que se reconozcan recíprocamente las disposiciones resultantes. El impacto derivado de esa política pendular fue abiertamente anarquizante (Paviglianiti, 1989, p. 66-70). El asunto fue revertido por las dos leyes generales posteriores, aunque sus efectos son persistentes.

#### *Estatuto del docente*

Como reacción al mencionado Estatuto del Docente del General Perón que imponía la doctrina oficial, una vez estallado el golpe militar de 1955 fueron restablecidos la Ley 1420 y el CNE y reformulado el Estatuto del Docente, esta vez proclamando la intención de organizar la profesión académica en jardines, escuelas y colegios, de evitar la arbitrariedad y de reducir la discrecionalidad de nombramientos, ascensos y traslados.

La Ley 14.473 de 1958, ya durante la presidencia de Arturo Frondizi, estabiliza el nuevo régimen laboral. Las provincias hacen lo propio. El eje de la profesión docente pasa a ser las Juntas de Clasificación, órganos colegiados con alcance zonal y composición mixta entre representantes de la docencia y de las autoridades.

Su función es manejar las vacantes y cubrirlas mediante un procedimiento que contemple mérito y aptitud. La reglamentación (Decreto 8188/1959) define una calificación anual de hasta 40 puntos, con cuatro ítems: cultura general; aptitud docente; laboriosidad; asistencia y puntualidad.

Desde 1966 las Juntas pasan la mayor parte del tiempo intervenidas. Con retrasos interminables en sus convocatorias regulares, las Juntas son empleadas para la cobertura interina de cargos, los cuales se ofrecen conforme a un “orden de mérito” basado en título y antecedentes. La acumulación de personal interino, conduce a periódicos blanqueos conocidos como “titularizaciones” que otorgan estabilidad propia al personal ingresado sin concursos. Ese método de emergencia pasa a ser habitual, mientras que el sistema regular, que aseguraría la aptitud del personal designado, rara vez se implementa. Los gremios ejercen marcada influencia en ese sentido.

La designación de docentes por horas para desempeños dispersos, con frecuencia atomizados, forma parte de la estructura de la escuela secundaria, nunca volcada en ley alguna, pero que el Estatuto del Docente cristaliza sobre la base del subsistente Plan Rothe. El Estatuto del Docente refleja una conquista de las antiguas asociaciones magisteriales, entidades gremiales docentes no vinculadas a la CGT y formadas en su mayoría por la vertiente laicista.

Hacia 1973, una parte de esta corriente confluye con agrupaciones de izquierda, promotoras de la caracterización del docente como trabajador, en la creación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), gremio de tercer grado que sería perseguido por la dictadura militar. A partir de 1984 una vertiente peronista de CTERA impulsa el estilo de acción sindical de carácter burocrático, tal como se ejercía entre los obreros industriales y de servicios.

### *Fisura ideológica*

En trazo grueso y en la larga duración dos grandes corrientes ideológicas disputan su predominio cultural y político en el SEN argentino desde su creación hasta la transición democrática. Por un lado, la vertiente liberal, con frecuente apoyo de las izquierdas y, por el otro, el “partido católico” que recibe con frecuencia la adhesión nacionalista. La preferencia por la unificación de las escuelas en manos centrales versus su provincialización y privatización es un eje clave del clivaje que se establece entre ambas posturas; aunque también son importantes la cuestión de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y los subsidios a los establecimientos privados.

La reticencia del Congreso a ejercer su potestad legislativa sobre la educación queda patente al observar la subsistencia de la Ley 1420 -si bien derogada durante el peronismo, fue restablecida por sus adversarios y prolongó su vigencia-, al igual que su criatura fundamental, el CNE. Pero, ya entonces, en el segundo lustro de los cincuenta comienza una muy potente tendencia a la descentralización. Se conjugan allí los deseos provinciales de autonomía, con el interés privatizador y el espíritu comunitarista, entre otros propósitos encarnados en diversos actores colectivos.

Interesa destacar que el ajuste presupuestario es un eje especial y tras éste gravitan diversas visiones tecnocráticas: de los economistas/administradores en pro de la eficiencia del gasto, es cierto, pero también de los planificadores en busca de la regionalización, la nuclearización y la adecuación de los contenidos a las realidades locales.

### *Las reformas frustradas*

Esta reseña, por sí mismo esquemática, quedaría incompleta si no se dejara constancia de las diversas tentativas de reforma legal que, a lo largo de las décadas, se propusieron cambios relevantes en el sistema educacional nacional. Esas iniciativas fueron varias, todas ellas desestimadas por falta de consenso suficiente. El buen suceso en cobertura y rendimiento de las escuelas del CNE y de muchos consejos provinciales sirvió como base para ratificar los rasgos centrales del sistema educacional realmente existente, bloqueando cualquier nueva legislación.

Los proyectos que sirven como ejemplos destacados fueron el de los ministros Osvaldo Magnasco en 1899 y Carlos Saavedra Lamas en 1916. En ambos casos se ponía en cuestión el contenido humanístico y enciclopédico de los planes de estudio, a los que se achacaba con bastante razón una mera orientación hacia la ciudadanía y una escasa preparación para el trabajo, en particular el industrial. Como resultado de la primera iniciativa, una vez rechazada por el Congreso, se creó el ya mencionado Colegio Industrial de la Nación. En el segundo caso, las razones invocadas se relacionaron con la reafirmación del carácter común de la educación obligatoria, el rechazo a una estructura escolar que hubiera creado dos circuitos, escindiendo a la élite dominante de las clases subordinadas, confinadas éstas últimas a los oficios prácticos (Miranda e Iazzetta, 1982, 107-109, 185-188).

La sensación de impotencia para introducir cambios por la vía legislativa llegó a ser muy arraigada, casi mítica, en la Argentina, así como también se consideraba que la aplicación de la potestad constitucional de dictar el “plan de instrucción general” obligatorio para las provincias era una quimera.

## II. Dilemas y luchas durante la transición democrática y visiones sobre la remodelación del SEN

### *Consejo Federal de Educación*

Tal vez, la creación en 1959 del Consejo Federal de Inversiones (CFI) por iniciativa de una previa Conferencia de Gobernadores sea un antecedente a tener en cuenta para explicar el surgimiento del Consejo Federal de Educación en 1972. Habiendo en este linaje de organismos de coordinación intergubernamental muchas consecuencias para el manejo del poder, el cambio de sentido del adjetivo federal es muy importante. En efecto, en el régimen constitucional el atributo de federal es propio del gobierno central con sede en la ciudad de Buenos Aires. A partir del CFI, lo federal altera su significado; no predica ya acerca de la condición propia de la república y sus máximas autoridades sino que destaca ahora a las provincias mismas como gestoras de sus intereses ante el centralismo de la Capital Federal.

El Consejo Federal de Educación fue creado en 1972 por ley de facto N° 19.682 y vuelto a conformar en la siguiente dictadura como “de Cultura y Educación” por ley de facto 22.047 de 1979. Parece una ironía pero el provincialismo orgánico conquista su pseudo representación territorial en medio del rigor despótico de las dictaduras militares. Bajo la categoría de RIG el estudio crítico de los consejos federales en la Argentina ha permitido afirmar que no son el camino hacia una mejor institucionalidad, sino un espacio para comportamientos oportunistas en el que se explotan y potencian relaciones bilaterales y radiales informales so pretexto de coordinación o concertación entre autonomías (Serafinoff, 2019).

### *Transferencia de primarias*

Ya que el Consejo Federal de Cultura y Educación se instituyó a renglón seguido de la transferencia masiva de escuelas primarias a las provincias, Tierra del Fuego y la Capital Federal que tuvo lugar en 1978, corresponde correlacionarlo con la disolución del CNE, a manera de coronación del desmontaje de sus extensas dependencias. Aunque revestido de un mensaje antiburocrático y modernizador, el brusco reparto de las escuelas nacionales respondió a propósitos fiscalistas y enmascaró la venganza perfecta de las corrientes ideológicas privatistas y clericales que habían perdido la partida casi un siglo atrás. El gran objetivo volcado en los fundamentos de la norma era: “la consolidación de los valores cristianos, enraizados en la tradición del país”. La resultante fue, por un lado, la desmembración irreversible de la educación primaria y, por el otro, un Ministerio de Educación de la Nación (MEN) con administración sobre unos mil establecimientos en su mayoría secundarios, aunque también profesorados, institutos superiores, la SNEP y el CONET, que eran monopolísticos en la Capital Federal y Tierra del Fuego pero concurrentes con las respectivas provincias en el resto del país.

A su llegada, el gobierno constitucional de Raúl Alfonsín intentó en vano la recreación del CNE, con nuevas funciones de apoyo técnico y financiero a las provincias. La iniciativa obtuvo media sanción en Diputados pero fue bloqueada en el Senado durante 1985. La oposición peronista tenía claro que la mayoría de provincias de su signo político (12 sobre 22, hasta 1987 en que fueron 16) se favorecía con el esquema del Consejo Federal y aspiraba a conferirle capacidad para presionar por fondos y tomar decisiones globales por encima de las atribuciones del Poder Ejecutivo.



### *Los ochentas y sus desafíos*

Ante tales condiciones, se encontraba en juego la gobernabilidad del SEN, la posibilidad misma de formular y ejecutar una política pública de alcance global. Visto que la tendencia inevitable sería la transferencia del paquete de secundarias y terciarias a las provincias, la disyuntiva estratégica era como sigue. Primera opción: se lograba que el tramo del sistema en manos del gobierno federal se transformara y liderara, gracias a su dilatada inserción territorial, la modernización y actualización convergente de los sistemas provinciales, para luego proceder con naturalidad a las transferencias; o, segunda opción: se transfería de manera inmediata acentuando la dispersión y perdiendo para el gobierno federal tanto la capacidad de dirección general del proceso como el manejo de las innovaciones y de sus efectos demostrativos.

En la primera opción, además de ejercer la vanguardia con sus propias escuelas, el MEN tenía que organizar siete elementos fundamentales: 1-sistema de información socioeducativa; 2- sistema de evaluación de la calidad; 3- sistema de planificación (compatibilizado con las provincias y los sectores); 4-sistema de gestión de programas y proyectos especiales para nivelar desigualdades regionales; 5- fondo especial para financiar programas prioritarios propios de las provincias; 6- apoyo técnico y administrativo a los mecanismos de coordinación y regulación del sistema educativo; 7- canales para la cooperación internacional y promoción de la investigación y experimentación educativa. La fundación y puesta en marcha de las nuevas funciones del MEN demandaban una vasta reconversión organizacional y la dotación de capacidades estatales costosas y sofisticadas (Paviglianiti, 1989, p. 102-103).

### *Diagnóstico en los ochentas*

Limitado en la posibilidad de señalar con establecimientos propios el camino a las provincias en la reforma del nivel primario, el gobierno federal contaba con la reforma curricular realizada con éxito en la Capital Federal, bajo la orientación de Bertha Braslavsky, que levantaba la bandera de la alfabetización efectiva y temprana de los niños como precondición para dominar un cúmulo de aprendizajes básicos para la igualdad de oportunidades (Bertoni, Poggi y Teobaldo, 1996, p. 13-22). En resumen, tres grandes ejes problemáticos servían ya por entonces como diagnóstico para afrontar el diseño y puesta en marcha de una política global: la segmentación social, la desjerarquización cognitiva y la ingobernabilidad federal.

Rigidez y formalismo eran la habitual calificación que merecía la administración educativa del MEN, así como esa misma crítica pudo haber sido válida antes contra el CNE o contra los ministerios o consejos de educación de cada provincia. Pero, atender y superar esas dificultades requería un diagnóstico preciso. Se había generado una expansión cuantitativa de la educación pública y privada aunque con polarización social; la estructura del sistema estaba verticalmente desarticulada y su diversificación en cada nivel era dispersa (sólo en el ámbito nacional había en 1982, 82 planes de estudios vigentes para la secundaria); mientras que el gobierno y la administración habían pasado de la centralización uniformizante a la descentralización anárquica de prestadores públicos y privados, sin pasos intermedios y sin acuerdo sobre las formas y caminos de la transición (Paviglianiti, 1989, p. 40-43).

### *Segundo Congreso Pedagógico*

En ese contexto se convocó al Congreso Pedagógico por Ley N° 23.114 de 1984. Su compleja organización implicó debates a nivel popular y una comisión asesora de expertos que confluyeron, luego de una fase de Asambleas Provinciales, en la Asamblea Nacional reunida en Río Tercero, Córdoba en febrero-marzo de 1988. El objetivo era despertar una participación informada de la ciudadanía, afinar y compartir los diagnósticos sobre la situación educativa y lograr ciertos consensos básicos que permitieran alcanzar la legislación general largamente demorada.

Diversos factores deterioraron el clima institucional durante esos tres años. La rebelión militar de los carapintadas fue uno de ellos, la derrota del partido de gobierno en las elecciones de 1987 otro, no menos importante. Grupos de extrema derecha exacerbaban los viejos recelos entre estatización y privatización así como entre educación laica y religiosa (Sironi, 2015). En ese sentido, las resoluciones finales, aunque desordenadas, fueron moderadas, auspiciaron una nueva legislación y, en particular, recomendaron extender

la obligatoriedad hasta completar el ciclo básico de la escuela secundaria a los quince años (Congreso Pedagógico, 1988, p. 132-133).

### *Reformas desde el MEN*

Una intensa tarea sobre reforma curricular y organizativa arrancó en la Secretaría de Educación de la Nación en 1987, a través de diversas iniciativas:

- ✓ Ciclo Básico General fue un proyecto en un número acotado de escuelas secundarias situadas en varias provincias en el que se ensayaba un nuevo currículo para 1°, 2° y 3° año, basado en áreas disciplinarias y no en asignaturas, enseñando mediante problemas y usando técnicas de taller;
- ✓ Ciclo Básico Unificado fue la aplicación masiva a todos los establecimientos secundarios de un conjunto de reformas que apuntaban a mejorar la receptividad futura hacia el nuevo currículo del CBG;
- ✓ otro proyecto sobre Calidad Educativa se proponía desarrollar un modelo de autoevaluación institucional en una veintena de establecimientos secundarios con vistas a generar indicadores validados sobre condiciones de logro;
- ✓ el INPAD (Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente) tomaba a su cargo la creación de una red de capacitadores en las diversas disciplinas nucleados en diversas ciudades del país para servir como diseñadores y tutores de cursos a distancia para sus colegas en servicio;
- ✓ MEB (Maestros de Educación Básica) fue una remodelación del ciclo superior de las escuelas normales para diseñar a partir del cuarto año una carrera de maestro de cuatro años que absorbiera los ciclos postsecundarios creados en los años setentas, asumiendo la responsabilidad de pautar a escala global la formación de maestros de primaria;
- ✓ el programa de reconversión de horas docentes en cargos atendió el problema de la fragmentación de los desempeños en la escuela secundaria y fue implementado mediante la labor de las Juntas de Clasificación sobre la base de la Ley 23.416/1986 de reforma al Estatuto del Docente;
- ✓ un nuevo reglamento para las escuelas secundaria superó el fárrago de disposiciones superpuestas, creando un dispositivo ágil para viabilizar la dirección, la asistencia técnica, la convivencia y la tarea pedagógica.
- ✓ los centros de recursos de aprendizaje (CRA) fortalecerían las bibliotecas escolares dotándolas de las tecnologías por entonces disponibles para superar el notorio atraso que registraba el equipamiento didáctico.

Ese haz de cambios se adelantaba a dar significación estratégica y densidad técnico-política a los establecimientos bajo dependencia nacional con miras a que graviten como modelos para la evolución de sus pares provinciales, generando a escala global aprendizajes institucionales de reforma organizativa, curricular y de contenidos. La perspectiva existente era el desafío de la ampliación de la obligatoriedad (Secretaría de Educación de la Nación, 1989).

### *Repensar el Ministerio de Educación Nacional*

En lo que atañe al horizonte de nuevas funciones del MEN para liderar una transformación a escala federal, desde luego se requería una ley general que le asignara atribuciones y recursos, en combinación con los que las provincias ya tenían adquiridos sobre la primaria y obtendrían sobre las secundarias y terciarias con el paso del tiempo. La concepción sobre la preparación del MEN como unidad central de un sistema educacional renovado consistió en tres dimensiones clave que fueron motivo de un proyecto de asistencia técnica dirigido por Juan Carlos Tedesco en el marco del Proyecto PNUD/87/011 encargado por la Secretaría de Educación que contó con apoyo de OEI y OREALC-UNESCO.

Las conclusiones del estudio estuvieron listas en 1988 y se publicaron en 1989 como una serie de tres volúmenes titulada “Estudios y documentos”, editada por la Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa. Se trató de 1- “Diagnóstico de la Administración Central de la Educación, a cargo de Norma Paviglianiti y un equipo de investigadores; 2- “Calidad de la Educación”, elaborado por Pedro Lafourcade; y 3- “Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa”, bajo la dirección de Alicia Bertoni.

## *Información educacional*

Acerca de este informe decía Tedesco en la Introducción del volumen:

Las crecientes dificultades para elaborar diagnósticos adecuados sobre la realidad educativa, derivada del deterioro en la capacidad para generar y distribuir información pertinente [...] ponía de manifiesto una característica importante de los regímenes autoritarios: el aumento de la capacidad de información destinada al control ideológico de los actores del proceso pedagógico fue proporcional al deterioro de las capacidades de información necesarias para la formulación de políticas destinadas a regular el funcionamiento del sistema educativo. Esta asincronía [...] es coherente con la teoría de la subsidiariedad del Estado en materia educativa y con la creencia en los mecanismos reguladores del mercado como factor decisivo (Tedesco, 1989 c, p. 3).

Bertoni asienta su informe en un relevamiento de toda la información socioeducativa disponible y en una cruda descripción de los circuitos institucionales que operaban por entonces, del INDEC hacia abajo, con una exposición detallada de sus déficits y una serie de propuestas para su rediseño. Asociaba la información con la equidad social del sistema y su importancia crítica para la planificación, destacando a la vez el rol de la investigación mixta cuantitativa-cualitativa, entre las cuales ponía de resalto la evaluación curricular. En ese sentido el modelo enarbolado eran las pruebas para medir resultados de aprendizaje para alumnos de 3°, 5° y 7° grado de primaria de la Capital Federal sobre matemática, lengua, ciencias sociales y naturales realizadas durante 1984 y 1986, oportunidad en que se investigó el grado de logro de los alumnos sobre los objetivos curriculares, su correlación con la previa desigualdad de los puntos de partida y se comunicó esa información no sólo a las autoridades sino también a todos los sectores interesados en un amplio ejercicio participativo (Bertoni, 1989, p. 10-14).

### *Un camino para el aseguramiento de calidad*

Decía Tedesco en la Introducción del segundo informe:

Desde hace ya casi una década, el tema de la calidad de la educación ocupa un lugar central en las discusiones sobre políticas educativas en América Latina. Varios son los factores que explican tal preocupación. Por un lado, la constatación según la cual los esfuerzos por alcanzar los objetivos de universalización en la cobertura, especialmente en la enseñanza básica, sólo serán fructíferos si operan simultáneamente con cambios cualitativos que modifiquen el peso de los factores pedagógicos que promueven la expulsión y el fracaso de importantes sectores de población escolar. Por el otro, los cambios acelerados en el conocimiento científico-técnico, que agudizan aún más la obsolescencia curricular con la que operan los sistemas educativos (Tedesco, 1989 b, p. 8-9).

Por su parte, en el propio informe se propone un Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación dedicado a estudiar los logros de los estudiantes y las *condiciones de logro*, entendidas en sentido amplio, abarcando las ambientales y las propiamente escolares, incluidos los docentes (Lafourcade, 1989, p. 15-20).

Cada establecimiento sería objeto y sujeto colectivo del análisis de calidad bajo pautas ofrecidas por el MEN o, en su caso, de las provincias, en ciertas variables con instrumentos estandarizados y en otras con diseños de los propios docentes, con asesoría previa. Las aplicaciones eran concebidas como bienales o trienales con controles cruzados. En cuanto a las pruebas el informe recomendaba la construcción de las respuestas por parte de los alumnos antes que la selección de las preformateadas (Lafourcade, 1989, p. 53-54).

### *Unidad central del SEN*

Con respecto al informe sobre fortalecimiento de la capacidad de la administración central para la toma de decisiones, Tedesco insistía en tres síndromes apremiantes:

(i) La descentralización [...] educativa, efectuada sin un proceso paralelo de re-definición de roles de los distintos agentes ni de mecanismos efectivos de coordinación entre ellos. (ii) El deterioro visible, a nivel nacional, de algunos servicios fundamentales para la toma de decisiones, tales como las unidades de estadística, de información y de investigación y las de programación y planeamiento educacional. (iii) La

conciencia creciente acerca de la necesidad de resolver los problemas [...] que se derivan de una gestión educativa moderna que responda a objetivos democráticos: articulación entre investigación y política, estímulo a la innovación, racionalización y aprovechamiento óptimo de los recursos. (Tedesco, 1989 a, p. 13).

El estudio revisa la historia del ministerio nacional, antes y después de las transferencias, y apuesta a que una nueva legislación aporte en los años siguientes siete elementos clave: -Objetivos generales y específicos; -Estructura de los niveles y ciclos; -Responsabilidades de las esferas de gobierno; -Pautas de política pública y administración; -Protección social y económica de los estudiantes; -Régimen laboral docente; -Certificación y validez de los estudios. No se opone a revisar la estructura a condición de que sea un punto más en una dinámica de cambios cuantitativos y cualitativos. Requiere una educación básica obligatoria prolongada a diez u once años con calidad adecuada a los avances científico-tecnológicos. Rehúsa cualquier retorno a la uniformidad centralizadora y reconoce las virtudes de la diversificación siempre que apunte a la igualdad de resultados comunes de formación previstos para todos los sectores de población.

Su síntesis es: “El poder delimitar y clarificar las competencias del MEN será parte importante, sin dudas, del diseño del conjunto del gobierno y la administración de la educación del país” (Paviglianiti, 1989, p. 49, 98, 143).

### III. La ola neoconservadora: legislación y reestructuración

#### *El modelo chileno*

El ambiente de los años noventa queda prefigurado en América Latina por la fuerte influencia de la corriente neoliberal en combinación con orientaciones neoconservadoras. En sentido estricto, el mensaje de Milton y Rose Friedman es recogido y aplicado en Chile bajo la dictadura de Pinochet (1973-1990) en la fase piloteada por los economistas de la escuela de Chicago. Su morfología precisa es la municipalización de las escuelas con un financiamiento “a la demanda”, es decir la transferencia desde el estado de un valor “per cápita” que se destinaría a solventar el caudal de alumnos de cada localidad (Friedman y Friedman, 1980).

A su vez, la facilidad para crear escuelas de iniciativa privada propiciaba un cuasi mercado con dinero público en el que cada establecimiento competía con los demás para captar matrícula. Las escuelas sin atractivo o ineficientes sucumbirían ante sus pares vistas como mejores o más deseables y la selección natural sería ejercida por los padres de los alumnos en su decisión anual. La información al público, a cargo del gobierno, serían las pruebas censales de resultados de la enseñanza. El Sistema de medición de la calidad educativa (SIMCE) comenzó sus operativos en 1987.

No obstante esa drástica centrifugación, la condición unitaria del país no se perdió del todo. El currículo nacional troncal se mantuvo y el sistema de inspección siguió en manos del gobierno central. El experimento determinó la multiplicación de oferentes, el fracaso y cierre de los menos agraciados y el clivaje social según el cual, en la secundaria, los liceos públicos acumularon la casi totalidad de la matrícula de sectores populares, mientras que los privados recibieron los mayores caudales de clases acomodadas (Puga, 2011, p. 229-231).

Al iniciar la transición democrática en 1990, el gobierno de Patricio Aylwin respeta en lo fundamental el esquema vigente, aunque introduce medidas importantes de equidad social, entre ellas el Plan de las 900 escuelas básicas, un caso representativo de políticas de “discriminación positiva” en América Latina, para cuyo diseño fueron claves las mediciones de resultados de aprendizaje implementados ya que el refuerzo de recursos y apoyo técnico se dirigía rotativamente hacia las escuelas con peores resultados cada año (Torres, 1997).

#### *Transferencia terminal*

En la Argentina, el traspaso del mando de 1989 entre los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem fue abrupto y accidentado. En ese trance las políticas educacionales fueron discontinuadas y el elenco estable de la subsidiariedad se precipitó sobre la opción de diferir a las provincias la totalidad del sistema a través de la Ley N° 24.049 de 1992. Se introduce, en consecuencia, la noción de “ministerio sin escuelas”, una expresión de

deseos que lleva décadas tratando de clarificar sus alcances. El nuevo gobierno navegó la ola neoliberal en América Latina y, en efecto, diversos problemas estructurales que habían comenzado antes se agudizaron y consolidaron durante esos diez años.

En lo que atañe a la educación:

Mediante las herramientas de descentralización, el apoyo financiero al sector privado, la desregulación de la educación, la sujeción ministerial a las áreas económicas y el énfasis en la competitividad, las reformas van introduciendo lecturas individualistas y privatistas, a la par que refuerzan las asimetrías regionales en términos económicos y sociales. Previsiblemente, los estudiantes con recursos podrán optar por la huida al sector privado, mientras que las escuelas públicas de regiones ricas y bien dotadas ofrecerán una educación sustancialmente mejor que las de regiones sin recursos. La segregación avanza y se radicaliza. (Güemes, 2016, p. 137)

### *Escuelas con menos pluralidad social*

Uno de los problemas bien caracterizados es la pérdida de las escuelas públicas como ámbitos de integración social. Ese es el aporte del sociólogo español Ludolfo Paramio cuando analiza el estancamiento latinoamericano y lo atribuye al debilitamiento de la clase media como consecuencia del deterioro de instituciones sociales de encuentro y convivencia entre clases (Paramio, 2012, p. 273). Este argumento es complementado por la teoría del capital social, bastante divulgada pero mal entendida y peor aplicada en los noventa (Putnam, 2001, p. 94-95).

Para decirlo otra vez con palabras de Güemes en su estudio sobre la *confianza social*:

A raíz de estas prácticas de autoexclusión y de su resultante segregativa, preocupan varias cosas. En primer lugar, que el lazo entre escuela pública y clase media que existió en Argentina y que durante muchos años garantizó fuertes niveles de inclusión social, se ha cortado. La idea de una escuela pública donde concurren diferentes sujetos ha perdido sustento y, con ello gana legitimidad la desigualdad social existente. Dado que el espacio público es algo que se construye a raíz de prácticas, inquieta que si no se revierte la tendencia observada, la escuela pública desaparezca como espacio público de interacción entre clases que permita superar prejuicios y pensarse como partes de un mismo colectivo social (Güemes, 2016, p. 158-159).

Ese fenómeno, la segmentación educativa, había sido advertido y estaba prefigurado desde mucho antes como lo demostró la investigación de Cecilia Braslavsky sobre la discriminación educativa en las escuelas públicas (Braslavsky, 1986).

### *Desestructuración*

El segundo nudo problemático era la desorganización del sistema que lo colocaba al borde de la ingobernabilidad. A fuerza de transferencias sin orientación ni recaudos suficientes y del favorecimiento político y administrativo al sector privado el sistema pierde las cuotas de cohesión y coherencia que había alcanzado en tiempos en que una serie de controles operativos funcionaban con cierta efectividad. Un listado ajustado de esos resortes incluye: i- la formación de maestros y profesores; ii- los inspectores y sus reportes; iii- la evaluación pedagógica estricta; iv- el estatuto del docente y sus juntas de clasificación; v- las retribuciones proporcionadas con el estatus profesional; y, vi- el régimen de validación nacional de los títulos.

La Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195 de 1993 será un intento de reconstruir gobernabilidad, sobre la base del financiamiento externo del Banco Interamericano de Desarrollo, mientras el Banco Mundial hacía lo propio con las universidades. Con el gobierno federal desprendido de toda responsabilidad sobre la administración de escuelas, la solvencia fiscal derivada del régimen de convertibilidad adoptado en 1991, hizo posible la gestación de un Pacto Fiscal Educativo que se sumaba a la disponibilidad de préstamos internacionales que al Ministerio de Economía le convenía atraer para mejorar el balance de divisas. El oxímoron “ministerio sin escuelas” se hacía verosímil a través de la reunión de recursos, capacidad técnica y poder político para intervenir desde afuera y desde arriba sobre los desconectados sistemas escolares de las provincias.

Dos muestras de que en el ambiente de los organismos internacionales se aconsejaba este género de diseños institucionales, con intensa inspiración anglosajona, fue “Educación primaria. Documento de política” publicado por el Banco Mundial en Washington en 1992 y, con otro bagaje conceptual, “Educación y conocimiento, eje de la transformación educativa con equidad” suscripto por CEPAL y UNESCO el mismo año en Santiago de Chile. Ambos coinciden en recomendar sistemas de medición de resultados que en un segundo momento puedan asociarse con el salario docente (Díaz Barriga, 1994, p. 20-21).

### *Contenidos educativos*

El tercer gran trauma socio-político fue la *des jerarquización cognitiva*, frase incorporada por la investigación de Cecilia Braslavsky y Guillermina Tiramonti sobre la educación media y su burocracia cuya conclusión era que la grieta establecida entre la cultura escolar y su personal directivo con la cultura académica y las universidades estaba en la raíz de la alarmante pérdida de calidad y desactualización de contenidos en el sistema escolar. La recomendación allí contenida era que se restablezca el circuito entre las disciplinas científicas y el currículo secundario como vía para evitar resultados de fragmentación social, aún a sabiendas de que los puntos de partida de los jóvenes eran disímiles y representaban un desafío pedagógico enorme (Braslavsky y Tiramonti, 1990).

Este razonamiento tendría su desemboque en los Contenidos Básicos Curriculares, diseñados durante los años noventa en el marco de la ley federal de educación (LFE) por un equipo dirigido por la propia Cecilia Braslavsky, que constituirá sólo una de las piezas del esquema de reconversión del sistema por entonces intentado.

### *Ley Federal de Educación*

En abril de 1993 se promulga la LFE, primera ley general de educación del país, “general” porque se refiere en sus 66 artículos a todos los niveles, modalidades y regímenes especiales de la educación formal y no formal. Su eje es lo que denomina la reconversión del SEN, a través de la creación de una educación general básica (EGB) de nueve años, dividida en tres ciclos de tres años cada uno y un “ciclo” polimodal de tres años, con varias orientaciones. En cambio, el sentido progresivo de la ley radica en la extensión de la obligatoriedad escolar desde los siete años tradicionales a diez años. Se incorporan al bloque obligatorio el último año del preescolar y los dos primeros del antiguo nivel secundario. La idea del gobierno Menem era que un solo establecimiento debía asumir la responsabilidad por esos diez años.

Ya que hay suficiente consenso sobre el fracaso de esa política, corresponde mencionar tres notas salientes, entre muchas posibles: la primera es que fue desconocido el ciclo básico de las escuelas secundarias –sus tres primeros años- que databa de 1942 y había sido prioridad durante el gobierno precedente. La EGB se extendía hasta los 14 años de edad, pudiendo haberlo sido hasta los 15, como propuso la oposición, de manera de aprovechar la estructuración interna de la secundaria. El segundo rasgo es que encontrándose las escuelas bajo administración de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, era necesario crear una caudalosa unidad central, técnica y financiera, con recursos y poder para respaldar y presionar los cambios. El tercer elemento a subrayar fue que la educación secundaria técnica, con trayectoria propia, fue degradada a ser una variante más del ciclo polimodal.

De hecho, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conformada como entidad estatal en 1996, rechazó los cambios y quedó al margen de la reforma, sin sufrir consecuencias contraproducentes. En cambio, varias provincias adhirieron, incluso tardíamente, sólo por acceder a fondos adicionales que les eran retaceados. Todas las necesidades habían quedado en los sistemas provinciales, mientras que la acumulación de recursos en la unidad central terminó consolidando un desequilibrio mayúsculo (Stubrin, 1999, p. 38).

### *Doctrina de la LFE*

Aunque hay bastantes diferencias con el modelo chileno, paradigma neoliberal con el cual esta política sería habitualmente asociada, lo cierto es que la subsidiariedad es adoptada en su Art. 4: “Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación”; aunque en un esfuerzo conciliatorio prosigue: “... del Estado nacional como responsable principal...”, con lo cual balancea con una

concesión formal al principio de principalidad estatal, y luego hace mención explícita a la Iglesia Católica y las otras confesiones religiosas. En el Artículo 36 se les asigna a los credos el derecho a crear establecimientos educacionales, no como entidades de ciudadanos sino por su condición corporativa. La subvención estatal para los sueldos, ahora llamada “aporte estatal” se dará en relación a la función social que cumpla; las escuelas públicas, ahora llamadas “servicios estatales” son declaradas gratuitas (Art. 39).

En el Art. 6° se advierte, una vez más, el peso del sector clerical: cuando se alude a la misión del SEN, se incluye la dimensión religiosa en la realización de las personas. En paralelo, es ilustrativo señalar la ausencia de la palabra “conocimiento” entre los objetivos de la educación preescolar, básica y polimodal (Arts.13 a 17); el término recién aparece, en tres oportunidades, en el tramo dedicado a la educación superior (Arts. 18 a 26). Por el Art. 42 se crea la “comunidad educativa” de cada escuela, la cual formulará un “proyecto institucional específico”.

### Gobierno y financiamiento

Sobre las atribuciones del MEN, el Art. 53 establece quince incisos, seis de los cuales están dedicados a las nuevas funciones (e, f, g, h, i y II). Interesa destacar los incisos b y c, porque allí se delega al MEN la fijación de los objetivos y contenidos básicos comunes para los currículos de todos los niveles y modalidades del SEN pero supeditado al acuerdo del CFE y dejando espacio para que provincias, municipios, comunidades y escuelas incorporen los propios. La elaboración y aprobación de cada currículo, en cambio, queda como atribución de la provincia respectiva (Art. 59, Inc. b). En cuanto al manejo de la validez nacional de los títulos, el inciso siguiente opera con ambivalencia: le otorga al MEN la atribución de dictar normas generales pero declara la validez automática de los “concertados” en el CFE, con lo cual aquel mandato podría quedar vacío, como de hecho ocurrió.

El CFE tiene como objetivos acordar con el MEN y concertar la normativa de implementación de la reforma iniciada. Por su parte, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deben “aplicar” las decisiones del CFE, concertadas o acordadas por ellas mismas; planificar, organizar, conducir, administrar y evaluar los establecimientos en su ámbito; y, tal vez la más importante, aprobar los currículos conforme lo acordado en el CFE.

En materia de inversión pública, la LFE compromete un plan de incrementos equivalente a su duplicación en cinco años, a un ritmo de 20% anual o, si resultare mayor, un aumento del 50% del porcentaje de ese destino en el PBI, con base en 1992. Esas metas quedarán lejos de verificarse. En setiembre de 1994 se suscribe el Pacto Federal Educativo con las 23 provincias y sin la Capital Federal, con base en la distribución de fondos nacionales, la sujeción a auditoría y la obligación de aplicar la reforma de la estructura de niveles (Art. 63 y 64).

### *Calidad y evaluación*

Esta nueva función es abordada en el Título IX, a través de tres artículos. El ministerio nacional y el de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires reciben el mandato de controlar la adecuación de su sistema educativo a la LFE, a la política nacional y provinciales trazadas y a los acuerdos del CFE. El medio de control será la evaluación permanente y su fin el aseguramiento de calidad de la formación impartida. Prevé que para ello el MEN y el CFE convoquen a especialistas idóneos e independientes para que realicen las “investigaciones” necesarias valiéndose de técnicas aceptadas y actualizadas (Art. 48).

Sin ofrecer otras precisiones, el Art. 49 establece a qué fines atenderá la evaluación de calidad: a) verificar la adecuación del currículo con las necesidades sociales y comunitarias; b) verificar el nivel de aprendizaje de los alumnos; y, c) verificar la calidad de la formación docente. Agrega que esa evaluación será periódica, estará a cargo de cada provincia y, además de la calidad, chequeará el funcionamiento del sistema. El fin señalado como (b) es el que prevalece; los demás, aunque se intentan, no serán efectivos. La medición nacional, estandarizada y cíclica de resultados de aprendizaje ocupa el espacio completo reservado en la ley para la intitulada evaluación de calidad. El dispositivo chileno (sumado a las experiencias colombiana y mexicana,

entre otras) estaba listo para ser replicado, y eso es lo que ocurre aun cuando las historias y las realidades vigentes eran tan diferentes entre la Argentina y los otros países.

### *Operativos Nacionales de Evaluación*

Estas mediciones de aprendizaje fueron encaradas por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) y comenzaron sobre 1996. Adquirieron carácter muestral o censal, según los casos, y la forma de pruebas estandarizadas de medición de aprendizajes. Estaban acompañadas de cuestionarios complementarios dirigidos a actores educacionales de diverso tipo. Aunque fueron utilizados como fuente para algunas investigaciones, estos análisis sirvieron en lo fundamental para informes anuales sobre resultados y dieron pie a recomendaciones metodológicas para la enseñanza de lengua y matemática (Galarza, 2005, p. 88).

### *La nueva cláusula constitucional*

Cabe reafirmar que la LFE no cubre el carácter de “plan general de instrucción y universitario” previsto desde 1853 en el Inc. 16 del Art. 67 de la Constitución Nacional, también llamado cláusula de la prosperidad. Se guarda silencio al respecto pero tanto el mecanismo de “concertación” en el CFE como el Pacto Federal son por sí mismos aclaratorios respecto de que la reforma será contractual y estará respaldada de facto en el deseo y la necesidad de las provincias en acceder a los fondos adicionales. La rebeldía de la CABA entra dentro de las reglas del juego y es, por lo tanto, admitida con resignación.

En paralelo, durante 1994 se desarrolla la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe-Paraná. Aunque la educación no figura en los temas pactados en el Núcleo de Coincidencias Básicas de la ley de convocatoria N° 24.309, una cláusula específica impulsada entre otros por el convencional Jesús Rodríguez se introduce en el nuevo Art. 75, referido a las potestades legislativas. En su inciso 19 le indica al Congreso sancionar “leyes de organización y de base de la educación”, es decir que sin sustituir la fórmula histórica arriba citada, la complementa. Introduce, por lo tanto, dos tipos de normas o dos contenidos posibles para las leyes educacionales del Congreso.

Si bien la “organización” atañe, entre sus aspectos más destacados, al gobierno, relaciones intergubernamentales, principios, estructura, derechos y obligaciones, condiciones para los establecimientos privados, reglamentación, pautas para la administración, entre otros, hay un horizonte más amplio para entender a qué se refiere el término “de base”. Es esperable que una ley de base contenga instrucciones o lineamientos de política pública para que los gobiernos de las provincias o la CABA o las universidades públicas, según sus competencias, desarrollen su acción con alcances de expansión, cualificación, perfeccionamiento, diversificación y actualización de la educación. Además, una ley de este tipo debiera tener –tal como ocurre con las delegaciones legislativas autorizadas- plazo de vigencia y sendos mecanismos de rendición de cuentas y de control de cumplimiento (Quiroga Lavié, 1996, p. 492-503).

### *Principios constitucionales*

La nueva cláusula constitucional es conocida como “del desarrollo humano” y establece, además, criterios definidos para encuadrar las leyes educacionales. Les impone asegurar la “responsabilidad indelegable del Estado” con lo cual inclina el péndulo hacia la principalidad estatal pero lo compensa con “participación de la familia y la sociedad”, sin aludir a corporación alguna. Exige la “unidad nacional”, la “promoción de los valores democráticos” así como la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Pero, el punto más alto es cuando demanda que se “garanticen los principios de gratuidad y equidad” de la educación pública estatal y “la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. Acerca de las universidades se da cierre favorable a una larga controversia histórica. Con respecto a la gratuidad de las escuelas públicas la CN se alinea en la tradición liberal aunque la mención a la equidad es ambivalente. En efecto, el fundamento del voto favorable a ese punto por parte de los diversos bloques políticos es contradictorio.

La mayor parte del peronismo entendía que la equidad operaría como una excepción a la gratuidad en los casos en que las familias sean pudientes, mientras que el radicalismo y otros convencionales dejaron sentado que la equidad debía traducirse en apoyos adicionales al beneficio de gratuidad dirigidos hacia los sectores



desfavorecidos de la sociedad. El asunto queda abierto, en particular para el grado universitario, a la resolución judicial (Quiroga Lavié, 1996, p. 422-428).

### *Descentralización-recentralización*

Al haberse enfocado en el cambio de la estructura de niveles y ciclos del SEN, la Ley Federal de Educación y sus mentores sometieron a la educación de las provincias, en particular a los establecimientos públicos, a un estrés innecesario. La concentración en el MEN de fondos condicionados, la técnica de proyectos competitivos para asignarlos y el poder propio del estamento técnico central constituyeron una recentralización del SEN bajo la máscara de la descentralización. A la vez, las concesiones que el MEN debió hacer para que la reforma fuera aplicada y prosperara en el concierto interprovincial agregaron particularidades que acrecentaron los factores de desigualdad resultante entre provincias pero también al interior de cada una de éstas.

A pesar de los cuantiosos fondos invertidos y la parafernalia técnica desplegada el ensayo de la LFE arrojó el agravamiento de la desestructuración y acentuó las ventajas para los prestadores privados de educación en los diversos niveles. Éstos atrajeron progresivamente más matrícula que los establecimientos públicos, comenzando por las clases altas y medias de las ciudades grandes y medianas pero prosiguiendo luego esa tendencia en sectores urbano populares. En la misma medida, el hemisferio público del sistema escolar mermó aún más su contribución tradicional a la integración y cohesión de la sociedad.

El caso más dramático fue la Provincia de Buenos Aires, que resolvió adherir a la nueva estructura y ponerla en práctica de manera masiva y súbita. Para ello tuvo que ubicar el tercer ciclo de la nueva Educación General Básica bajo la conducción de los directores de las escuelas primarias. Muchas provincias siguieron ese camino, aunque la Provincia de Córdoba se puso firme en la variante seis-seis, más atenuada, según la cual el antiguo séptimo grado de primaria paso a ser manejado por los establecimientos secundarios.

### *Reorganización ministerial*

El organigrama aprobado en 1993 se acercó a la reingeniería organizativa que había sido pensada en los ochentas como diseño de las oficinas con autoridad federal: el desarrollo de la información, la estadística, la investigación, la experimentación, la tecnología y la cooperación internacional y nacional; y, en estrecha relación con lo anterior, la creación de un área de evaluación de la calidad. El organigrama aprobado en 1993 se acercó a este esquema.

Debajo del ministro operaba una Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, de la que dependían cuatro subsecretarías, a saber: Programación y gestión, Políticas compensatorias, Evaluación y calidad y Coordinación administrativa (que, más adelante, sería desmontada). La política ministerial circulaba a través de programas. Entre ellos se destacaron la Red federal de formación docente continua, el Plan social educativo, el que definía los contenidos básicos curriculares y el de apoyo a la enseñanza técnica a cargo del INET. En lo que atañe a las estadísticas, su serie fue interrumpida en 1989, alegando una nueva refundación que dejó un vacío de un lustro. Recién en 1994 a través de un Censo Nacional de Docentes y Establecimientos comenzó una nueva serie interanual y un conjunto de publicaciones consiguientes (Galarza, 2005, p. 84-85).

En su estudio sobre la relación entre investigación, conocimiento y política educacional Daniel Galarza es indulgente con los años ochenta (buenas intenciones y debilidad política y de recursos) pero con respecto a los noventa dice que la fortaleza política del gobierno generó otro orden de fenómenos:

Se definió y puso en marcha una reforma de enormes dimensiones, carente de diagnósticos empíricamente fundados, sin cálculos de demanda, de infraestructura o de estudios de costos apropiados, ya que casi todas las áreas encargadas de estas cuestiones iniciaron sus acciones después de la sanción de la LFE (Galarza, 2005, p. 94).

Es rescatable, en cambio, que sobre fines de la gran crisis de 2001-2002 la DINIECE tuviera ya una masa de información cuantitativa considerable en condiciones de ser aprovechada para la formulación de políticas.

#### IV. Debacle económica del 2002 y viraje en la orientación política

En 2000 el cambio político en el gobierno nacional dejó en plena vigencia la apuesta de la CABA y en dudas las diversas reformas de estructura de niveles, en particular la de la Provincia de Buenos Aires. El MEN cambió el ordenamiento de sus reparticiones aunque mantuvo la mayoría de las funciones. La LFE seguía rigiendo pese a que sus orientaciones carecían no sólo ya de actualidad sino también de futuro. Las pruebas estandarizadas se siguieron realizando pero con la gran crisis, desatada a fines de 2001, se desbarrancó el gobierno del presidente Fernando De la Rúa y la discontinuidad política fue desmontando las piezas del esquema impuesto en los noventas. El derrumbe social, salarial y de financiamiento fue muy pronunciado.

En ese contexto toda la política educacional se convirtió en un conjunto de medidas de emergencia. Ya en 2003, los contenidos básicos curriculares fueron sustituidos por los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), una dieta cognitiva de objetivos condensados. En los discursos de los organismos internacionales, tanto la UNESCO como UNICEF, PNUD y el BM se había instaurado desde tiempo atrás que lo correcto hacia los sectores populares era diagnosticar y satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (NBA), criterio de selección de contenidos que renegaba de la ilustración y el conocimiento científico como inspiración fundamental de los sistemas escolares nacionales (UNESCO-UNICEF-BM, 1990, 9-10).

La meta política de dejar a los grupos más vulnerables a salvo de la debacle coincidía con la noción cada vez más extendida de que no era posible que los docentes se propongán logros cognitivos ambiciosos porque eso estaba vedado por la pobreza estructural. La idea de educabilidad, mal aplicada porque venía extrapolada de la noción de “empleabilidad”, y variados argumentos pseudo biológicos fueron convenciendo a muchos maestros de que su rol era suplir a la familia, dando a los niños afecto y contención a la par que nutrición ya que era imposible impartirles conocimientos. En tales condiciones, las mediciones de resultados no hubieran tenido sentido y, de hecho se interrumpieron.

La relación entre las pruebas estandarizadas y la cultura política dominante se torna complicada, toda vez que los diagnósticos descarnados serán mirados por el gobierno como un obstáculo. Eso motivará una acción pública complaciente que rebaja objetivos, diluye responsabilidad por los resultados y ubica los problemas casi siempre afuera y rara vez adentro de la esfera institucional y pedagógica del sistema educacional.

#### *Ley de educación técnica*

A mediados de 2003 se instala el nuevo gobierno del presidente Kirchner, en coincidencia con una firme recuperación económica y fiscal. Tras una inicial reticencia a impulsar la legislación educacional, el gobierno que cuenta con mayoría en ambas Cámaras del Congreso, impulsa primero la Ley 26.058 para recrear la educación técnica media y terciaria, modalidad desdeñada durante el ciclo anterior. Su contenido pedagógico está inclinado hacia los currículos por competencias, como criterio central de la enseñanza, contemplando a los conocimientos en un plano secundario.

Consumada ya la descentralización total de los establecimientos, se crean algunos dispositivos de control central de sus operaciones en manos del INET: un Registro Federal (Art. 9); un Catálogo Nacional de títulos y certificados (Art. 20); un régimen de validación de títulos y habilitación profesional a cargo del MEN (Art. 26). Entre tanto, al CFE le asigna la atribución de aprobar: a) perfil y alcances de los títulos; b) pautas sobre carga horaria mínima y criterios para la formación general, científica, técnica y práctica; y, c) regula en especial las profesiones de interés o riesgo público.

En el Art. 52 se crea un Fondo para inversiones en equipamiento y los proyectos por escuela. La relación directa entre establecimientos e INET es el eje troncal previsto aunque los ministerios provinciales acuerdan los lineamientos generales en el CFE y “participan en la determinación” (sic) de las inversiones. El giro re-centralizador aparece claro. Esta norma da el primer paso, desde luego insuficiente, para la recreación del esquema estructural de primaria y secundaria.

## *Ley de financiamiento*

Unos meses después de la anterior, el Congreso aprueba la Ley 26.075, que ensaya por primera vez un plan de desarrollo educacional. Sin decirlo, el texto asume el rol de la “ley de base” que previó la CN de 1994, en tanto: a) fija objetivos y plazo, b) otorga recursos a las provincias, c) le delega a sus autonomías la gestión correspondiente y d) fija un control externo, aunque difuso, de cumplimiento. Los once objetivos conforman una agenda ambiciosa para la política educacional de los cinco años siguientes (Art. 2). Se refieren a generalizar la preprimaria; garantizar la obligatoriedad escolar y la extensión de jornada en un 30% de las escuelas; compensación para igualdad de oportunidades en la pobreza extrema; universalizar la secundaria; erradicar el analfabetismo; garantizar los NAP para todos los alumnos; expandir el uso de TIC y segundo idioma; impulsar la educación técnica; mejorar las retribuciones docentes y su formación; fortalecer el sistema universitario; y, jerarquizar la investigación científico tecnológica. Los nueve primeros objetivos recaen en las provincias y los dos últimos en el gobierno nacional.

El compromiso de aumento del gasto educacional consolidado se expone en metas anuales acumulativas hasta alcanzar el 6 % del PIB en 2010. Pero, las remuneraciones del personal docente, el nuevo personal necesario y su calificación y entrenamiento son declarados como la prioridad del esfuerzo fiscal, según el Art. 5 *in fine*. Tanto así fue que el Art. 9 creaba un Fondo Nacional de Compensación Salarial Docente para auxiliar a las provincias con sueldos más bajos y un convenio marco acordado entre las entidades gremiales, el MEN y CFE sobre salario mínimo y condiciones de trabajo (Art. 10).

Aunque la LFE permanece vigente, la adopción de los NAP aboga la vigencia de los Contenidos Básicos Curriculares de la década anterior.

## *Fondos a las provincias*

Entre tanto, según el Art. 7 el dispositivo para apoyo a las provincias crea una asignación específica sobre los fondos coparticipables para destinar al gasto educativo invocando el inciso 3 del Art. 75 de la CN. Pero omite que el inciso 2 del mismo artículo, relativo a una ley convenio con clara distribución de competencias entre las esferas del Estado que debía dictarse en 1996, permanece incumplido (6ª. Disposición transitoria de la CN) (Quiroga Lavié: 353). Esa inconsistencia lógica y jurídica acarrió la virtual imposibilidad de aplicar el mecanismo de control previsto en el Art. 16 de la Ley de Financiamiento Educativo y dejó dudas sobre varios puntos clave del sistema de transferencias.

El Centro de Implementación de Política Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), una entidad privada, tomó a su cargo el monitoreo de las partidas, exponiendo resultados en general positivos pero dejando un margen considerable de dudas, tanto sobre la efectividad de los incrementos como de su asignación genuina al gasto educativo.

Dice Natalio Botana:

No interesa, por cierto, reproducir antiguos esquemas de gestión directa, acaso ya superados. Sí, especular acerca de los medios de control posibles de establecer a través del sistema de la coparticipación federal para impedir el desvío de fondos que, en lugar de volcarse al área educativa, terminan consumidos por el clientelismo y el empleo prebendario. (Botana, 2004, p. 216)

Lo cierto es que la promesa publicitada sobre metas de financiamiento distó mucho de verificarse. El rol específico del CFE como evaluador del sistema de la ley (Art. 16 *in fine*) no se llevó a cabo. Los efectos de la ley de financiamiento educativo implicaron, por un lado, un aumento presupuestario para la educación visiblemente caracterizado por el mejoramiento de las retribuciones y el mayor volumen de los planteles de personal docente en todas las provincias; por el otro lado, arrojaron el no cumplimiento de las metas de cobertura y rendimiento sobre la población obligada y de la extensión de la jornada y, en general, un déficit en materia de reportes públicos sobre el impacto de las inversiones en los rendimientos y calidad de la educación ofrecida.

En su estudio comparado sobre las mejoras presupuestarias en diversos países de la región, dicen Cetrángolo y Curcio que en América Latina hay "...numerosa evidencia de que los incrementos de recursos no se traducen necesariamente en mejores resultados educativos. El desafío es mucha más complejo." (Cetrángolo y Curcio, 2017, p. 10).

### *Ley de Educación Nacional*

Un año después, en diciembre de 2006 se sanciona la Ley 26.206 (LEN) para sustituir a la Ley Federal de Educación, a la que duplica en número de artículos -145 sobre 71. El cambio legislativo tiene algunas justificaciones relevantes, entre ellas el restablecimiento de la estructura clásica de dos ramas, la primaria y la secundaria, pero también obedece a la conveniencia política del presidente Néstor Kirchner sobre tomar distancia ideológica de la doctrina (y fraseología) de los años noventa. Ese giro estaba exigido por el hecho de que la mayoría legislativa estuvo en ambos momentos en manos del mismo partido y que no pocos y relevantes personajes también eran los mismos.

Otro avance consistió en que el Congreso asume de manera explícita su potestad constitucional, de manera que la LEN tendrá jerarquía normativa sobre los ordenamientos provinciales –incluidas las constituciones- y un sistema imperativo de toma de decisiones, irónicamente puesto en manos del CFE (Art. 1 y Arts. 117 y 118). Hasta su Art. 129 la LEN responde al carácter de ley de organización, conforme la categoría constitucional ya mencionada; en sus Títulos VI sobre cumplimiento de los objetivos y VII sobre disposiciones transitorias figuran algunos lineamientos de política pública que asocian con la noción constitucional de "ley de base".

Sobre calidad de la educación e información educacional hay algunas disposiciones que también conviene analizar, con enfoque comparativo frente a sus antecedentes nacionales. La LEN se tramitó a partir de un mensaje del Poder Ejecutivo que, respaldado por la mayoría oficialista, no admitió en su trámite por ambas cámaras ninguna enmienda, rasgo característico del kirchnerismo en el gobierno. Cuando la oposición solicitó que los resultados de las pruebas estandarizadas de 2005 fueran dados a conocer como insumos del debate parlamentario, el gobierno se negó y dilató la información hasta que la ley estuviera aprobada.

### *Disenso en el Congreso*

La principal oposición, a través de un dictamen disidente en Diputados, defendió la autonomía de las provincias como delegatarias directas de los mandatos de la ley, e impugnó el mecanismo de mayoría para decisiones coercitivas en el CFE. En su lugar propuso seis resortes organizativos, que no fueron escuchados: 1°) que cada provincia, en uso de su autonomía, formule un Plan de Desarrollo por cuatro años en el marco de la política pública delineada en la Ley; 2°) que una comisión de siete expertos revisara y actualizara en dos años los contenidos básicos curriculares subsistentes; 3°) que un Instituto para el desarrollo educacional entendiera en la asistencia técnica y las inversiones necesarias por parte de las provincias y la CABA; 4°) una partida equivalente al 15 % del gasto educativo consolidado de los años previos se afectaría a los gastos de capital de los planes provinciales; 5°) que un observatorio con alto nivel técnico conjugara la estadística con los estudios y pruebas de calidad emitiendo informes públicos periódicos; y, 6°) una comisión bicameral de seguimiento, a cargo del control de cumplimiento de la ley que recibiría apoyo técnico de la Auditoría General de la Nación (Montenegro, 2007).

### *Efectos de la LEN*

Lo efectivo fue que, a partir de su vigencia, la LEN redundó en fórmulas semejantes a las de la LFE en lo atinente a gobierno y planeamiento educacional. El CFE siguió operando como un ente híbrido, a medias un parlamento (no representativo), a medias un ejecutivo colegiado (poco potente); en parte un órgano para aprobar declaraciones doctrinarias, en parte un argumento de autoridad para que los ministros provinciales lo esgriman en refuerzo de su propio mando territorial. Tres cuerpos colegiados de asesoramiento al CFE, que estaban bien concebidos, no alcanzaron un funcionamiento real (Art. 119).

Aunque se produjo una saludable recuperación de los establecimientos secundarios, proceso prolongado y costoso en algunas provincias, la LEN dejó abiertas dos opciones de estructura entre los dos niveles principales:

la seis-seis, adoptada por la Provincia de Buenos Aires y otros doce distritos y la siete-cinco, propia de la CABA y otros diez distritos. La discrepancia es inapelable y puede apenas disimularse por las normas sobre equivalencia de estudios.

En cuanto a la educación privada, el régimen de la LEN no varía mayormente del que contenía la LFE (Art. 62 a 66), si bien sus declaraciones generales se alinean más con la doctrina de la principalidad del estado (Arts. 1 a 10). Siguiendo una tendencia latinoamericana, la Argentina es uno de los nueve países de la región que actualizaron su legislación en el siglo XXI y ubicó la obligatoriedad escolar en un rango intermedio entre los siete y catorce años en que varían los otros casos nacionales. El aumento en la cobertura que esa ampliación implica, en especial para la preprimaria y para la secundaria, es correlativo al aumento de las necesidades de fondos nuevos para su financiamiento (Cetrángolo et al., 2017, p. 12-14).

### *Nueva estructura ministerial*

El MEN discontinuó el Plan Social de los años noventa (Arts. 79 a 83) mientras reemplazó la Red Federal de Formación Docente Continua por el INFOD (Instituto Nacional de Formación Docente (Art. 76) y sostuvo el INET; la estadística quedó en manos de la DINIECE y la calidad se redujo a una inconstante y poco confiable ejecución de pruebas estandarizadas. Los informes oficiales sobre la marcha del sistema educativo fueron escasos y, en general, complacientes.

El Título VI titulado “La calidad de la educación” contiene dos cláusulas sobre control operativo del sistema educacional. En el primero de ellos se encomienda al MEN la gestión de la validez nacional de los títulos para lo cual deberá acordar con el CFE estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios para la educación obligatoria, los renovará con periodicidad, atenderá a la consiguiente formación docente, a la evaluación como mejora de la calidad, a la innovación y la experimentación, así como dotará de equipamientos y materiales a todas las escuelas (Art. 85).

A la vez, las provincias y la CABA dictarán sus respectivos contenidos curriculares (se entienden que complementarios a los NAP nacionales) e impulsarán a que los establecimientos establezcan proyectos institucionales singulares y aporten desarrollos curriculares individuales (Art. 86). Allí, queda flotando, ambigua, la idea de la autonomía por establecimiento, según la cual cada director o representante legal podría apartarse del currículo provincial de su nivel y modalidad.

### *Información y Evaluación para gobernar*

En el Capítulo 3° del Título VI la LEN organiza “una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones” (Art. 94). Esa tarea es asignada al MEN como su principal responsable. Contempla de manera explícita criterios cuantificables sobre alumnos (cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad) con rasgos correlativos como origen socioeconómico, inversiones, costos y logros de aprendizaje. También prevé analizar proyectos y programas, formación de docentes, directivos y supervisores; establecimientos en su contexto; y, métodos de evaluación de la enseñanza (Art. 95).

El alcance de lo precedente es formalmente adecuado para impulsar una política completa e integral que combine estadística, investigación y evaluación de calidad. Las provincias y la CABA quedan insertas en esta política que se postula “concertada” en el CFE (Art. 96). La transparencia y apertura total de los datos e informes producidos queda establecida como obligación de todos los gobiernos, imponiéndose que las identidades personales e institucionales quedarán resguardadas del conocimiento público (Art. 97).

Crea, para asesorar en la materia, un Consejo Nacional de Calidad de la Educación, a formarse con expertos a propuesta del MEN, el CFE y el Congreso, asociaciones corporativas y gremios docentes. Esa instancia nunca se constituyó ni cubrió, por lo tanto, las cinco funciones técnico-políticas que se le encomiendan (Art. 98). El dispositivo de retroalimentación normado en la LEN, clave para la gobernabilidad racional del sistema educacional del país, estuvo lejos de plasmarse en la realidad política de los siguientes quince años.

## *Organización del MEN 2016-2019*

El 4 de abril de 2016, el gobierno del presidente Mauricio Macri dicta el Decreto 552 que completa la estructura del MEN con la creación de la Secretaría de Evaluación Educativa (SEVED-MEN), que se suma a las preexistentes de Innovación y calidad, Gestión y Políticas universitarias. Se le fijan nueve objetivos, algunos redundantes, que giran en torno a un “Sistema Integral de Evaluación” que no describe. Tres notas salientes surgen de la lectura: a) no se mencionan explícitamente las pruebas estandarizadas nacionales, hasta ese momento llamadas ONE, aunque se entiende que estarán contempladas; b) puede interpretarse que la *misión* asignada es: “obtener información periódica y estratégica para la toma de decisiones y el fortalecimiento de las instituciones educativas”; y, c) el objetivo 6 plantea “promover los acuerdos y *convenios de adhesión* con la CABA y las jurisdicciones provinciales”.

En ese sentido, corresponde consignar que al mes siguiente, el 18 de mayo de 2016, en La Rioja la 71ª Asamblea del CFE resolvió, al parecer por unanimidad, crear el Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa. En sus Arts. 2º y 3º le encomienda a la SEVED (no al MEN) la coordinación y seguimiento de la implementación y el otorgamiento de los medios necesarios para efectuarlo. Más explícito, el Art. 4º menciona que el operativo de evaluación de aprendizajes se denominará “Aprender”, será anual, total y obligatorio. El Art. 5º crea las Unidades Jurisdiccionales de Evaluación Educativa que aplican las pruebas en cada territorio y forman la Red Evaluación Federal de la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE).

Es notable el unánime respaldo de los ministros provinciales que se tradujo en los operativos Aprender de los siguientes años. Se invoca como vigente un “Lineamiento de evaluación 2010-2020” aprobado por Res. 116 del 2010. El vaivén entre descentralización y recentralización educacional se manifiesta con nitidez en torno al poder convocante de un gobierno nacional recién inaugurado.

### *Buenas prácticas de OCDE*

Corresponde agregar como dato relevante que el ministro Esteban Bullrich dio a conocer durante 2016 un borrador de Plan Maestr@, que proponía acciones y metas en todas las áreas. Una vez desestimada y olvidada dicha iniciativa, las mediciones de resultados pasaron a ocupar la centralidad exclusiva de la política nacional.

Un grupo de senadores encabezados por el exministro Bullrich (asumió su banca en diciembre de 2017) presentó el proyecto S-1204/18 para crear un Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa (IECEE), con autonomía, autarquía, personería jurídica y capacidades de derecho público y privado (Art. 1º). Su misión, desagregada en catorce funciones, sería amplia y completa (Art. 2º). El Director Ejecutivo sería elegido por concurso para desempeñarse por cuatro años y tendría amplias atribuciones.

Se alega como indispensable que la evaluación quede en manos de un órgano profesional independiente con autoridad exclusiva, tal como lo pide la Organización de cooperación para el desarrollo (OCDE), a cuyo código de buenas prácticas la Argentina ha adherido y con el cual se desea cumplir. Hasta 2020 el proyecto no había avanzado.

La información producida resguardaría la identidad de los evaluados, los resultados serían públicos y se harían llegar a las escuelas y a las autoridades provinciales (Art. 7). Deberá realizar evaluaciones censales nacionales cada tres años (Art.6). El IECEE contaría con un Consejo Nacional asesor conformado con acuerdo del CFE (Art. 8). En sus fundamentos, el proyecto critica la insuficiencia estadística e informativa sobre calidad del ciclo político precedente y afirma que con esa ley se fortalecería el camino iniciado por la SEVED del MEN.

## **V. Surgimiento mundial del aseguramiento de la calidad**

### *Términos en inglés y castellano*

Antes de remontar aguas hacia los orígenes de las pruebas estandarizadas como instrumento de política educacional, corresponde hacer una precisión terminológica sugestiva para el análisis. En inglés la palabra *evaluation*, equivalente al castellano evaluación, cuenta con una segunda expresión disponible: *assessment*,

sin equivalente en castellano. Entre ambas proveen los matices necesarios para designar un conjunto de funciones y actividades que, al ser receptadas en el mundo de habla hispana, presentan dificultades para traducirse con precisión. Esa limitación acarrea consecuencias para el tratamiento académico y político del asunto, cuyos alcances precisos escapan a las posibilidades de este artículo. No obstante, conviene mantenerse en alerta sobre el carácter polisémico que el uso de la frase “evaluación educativa” presenta en español, en particular cuando se está bajo influencia de fenómenos y procesos inicialmente gestados en idioma inglés.

### *Una clasificación*

Más allá de la advertencia efectuada, la evaluación comprende demasiados objetos de análisis sobre los cuales se emiten juicios clasificatorios. Por eso es necesario distinguir la “evaluación para educar”, que integra el arsenal tradicional de recursos pedagógicos, por un lado y, por el otro, un conjunto más reciente de actividades y tareas útiles al gobierno y la administración de los sistemas educacionales que arranca en nuestro medio en la década de los ochentas y que en este artículo es llamada “evaluación para gobernar”.

Conviene puntualizar que la primera genera veredictos sobre resultados individuales de los alumnos con vistas a su promoción y graduación; mientras que la segunda se refiere de manera agregada a diversas dimensiones de observación y en diversas escalas, entre las más frecuentes: alumnos, docentes y establecimientos y su propósito es proveer guías y orientaciones a la gestión del sistema.

Nada impide que bases con datos que reunieran información sobre Evaluación para educar (promociones, notas, promedios) sean utilizadas en un segundo momento, también como criterios útiles para administrar y gobernar. A la inversa, la divulgación de informes de Evaluación para gobernar, incluidos los resultados de pruebas estandarizadas sobre ciertos territorios o establecimientos podría influir en el comportamiento de los docentes a la hora de repensar sus modos de enseñar y, en especial, de calificar a sus alumnos.

### *Actores en la evaluación para gobernar*

La Evaluación para gobernar es un complejo entramado de informes, reportes y conocimientos provistos desde diversas fuentes y perfiles profesionales. Entre estos evaluadores están los técnicos, pero también los investigadores académicos, los consultores, los burócratas y los ideólogos. Cualquiera de ellos se propone estudiar e informar sobre aspectos del sistema educacional nacional (SEN) con el fin de asesorar o gravitar sobre el gobierno, en forma directa o por medio de la opinión pública, desde la esfera local de la comunidad y la conducción escolar hasta el escenario nacional del electorado y el gobierno central.

El desarrollo del currículo, como movimiento pedagógico típico de los Estados Unidos dio el marco, en los primeros sesentas, para la aparición de este *métier*; su relación con el gobierno fue dado por la creación –hasta entonces ausente– de la Oficina de Educación del ámbito federal, bajo la presidencia Kennedy y la dotación de fondos basados en esfuerzos financieros de compensación hacia los grupos menos favorecidos de la sociedad, comenzando por las áreas deprimidas y las minorías étnicas. En efecto, fue la llamada *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA) de 1965 la que propulsó las prácticas de Evaluación para gobernar (Simons, 1999, p. 47-49).

### *Pruebas estandarizadas*

Medir los efectos de estas nuevas políticas para justificar ante el público las inversiones realizadas, seleccionar los diversos modelos de innovación y asignar fondos escasos entre estos múltiples destinos de gasto fue la función central de estas pruebas. Su trayectoria fue intensa, aunque controvertida, porque los intereses y perspectivas comunitarias, técnicas, académicas y políticas pujaban entre sí para tomar las decisiones, eludiendo en lo posible la responsabilidad por sus consecuencias. Así prevaleció la tecnificación por sobre la politización de los instrumentos. En los primeros testeos ya era visible que los diferenciales inter temporales de puntuación de los alumnos dominaban sobre cualquier otro enfoque. El conductismo, base cultural de la educación estadounidense, resistió el peso de las nuevas corrientes antropológicas que aconsejaban otros instrumentos. El *Metropolitan Achievement Test* (MAT), de mediados de los setentas, fue la prueba más

simplificada imaginable, bajo la explicación de que era la mejor aproximación posible al éxito de los niños pobres y, por lo tanto, fue consagrada como evidencia principal y excluyente (House, 1994, p. 194-198).

### *Cantidad y calidad*

En 1975 se agregaron, por parte del *Office of Planning, Budgeting and Evaluation* (OPBE), los estudios de costo que se orientaron a determinar qué modelo era más barato en relación a los logros alcanzados. Por cierto, el intento no prosperó. Pero, quedó claro que la Evaluación para gobernar iba enderezada a prestar el máximo servicio a decisores y economistas, a través de la identificación del modelo óptimo. La base conceptual fue provista por la teoría de sistemas y la parafernalia matemática. Otras vertientes argumentativas como las comunitarias, políticas o éticas fueron sofocadas. Se erigió un concepto de objetividad basado en el consenso con que los observadores, apoyados en cálculos sistémicos, avalaban los informes sobre las pruebas.

La lectura de los datos no admitía interpretaciones, estaba basada en la simplificación de las diferencias entre los lugares donde el mismo modelo era aplicado. Así, la fiabilidad de las pruebas y sus aplicaciones desplazaba a su validez. Por entonces, la objetividad era considerada un atributo derivado del número de personas que se manifestaban de acuerdo, pero no de un reconocimiento fundado sobre la calidad de la idea puesta en práctica. El sentido cualitativo de la objetividad no había surgido todavía con la fuerza necesaria (House, 1994, p. 200-201).

La aparición del concepto de calidad en educación, tanto en el mundo anglosajón como latinoamericano, connota de manera confluyente tres acepciones: a) una referencia a lo que singularmente aprende cada alumno y el grado o nivel que se logra con el alumnado en un establecimiento o un ámbito determinado; b) el carácter interpretativo de los informes evaluativos, es decir que se basen en razones, motivos, intenciones y no sólo en recuentos, promedios u otros cálculos; y, c) la composición ilustrada de la enseñanza provista, esto es la carga de conocimiento científico y humanístico actualizado que conllevan los aprendizajes.

### *El caso británico*

La aparición de la Evaluación para gobernar en Gran Bretaña giró en torno al *Schools Council for Curriculum and Examinations*, organismo autónomo creado en 1964 y que sobrevivió hasta 1984. Empezó interesándose en evaluar programas de gran escala pero se concentró luego en análisis por escuela, con base en el estudio de casos y el enfoque holístico de interpretación. Aquí es cuando se reconoce el carácter político y no neutral de la Evaluación para gobernar, la naturaleza plural de la sociedad, el cuestionamiento a las fórmulas tecnocráticas y la recomendación de que se democratice el conocimiento producido. La autoevaluación del propio establecimiento es resaltada como la vía para la rendición de cuentas ante el estado y la sociedad.

Al poner a los profesores como protagonistas y dejar a los especialistas en un segundo plano, estas corrientes dejaron más conectadas entre sí a la Evaluación para gobernar con la Evaluación para educar. La llamada *evaluación democrática* se erige en alternativa tanto frente a la burocrática como frente a la académica. Su valor básico es que la ciudadanía esté informada y que ese conocimiento sirva como argumento para el intercambio entre los diversos grupos interesados. A partir de allí la Evaluación para gobernar, en su tradición mixta norteamericano-británica, supera el control intrusivo de escuelas y aulas y se vuelve promesa de cambio, reforma y perfeccionamiento educacional (Simons, 1999, p. 65-68).

### *Polémica en EUA*

Aunque la perspectiva de la historiadora Diane Ravitch puede ser discutida y de hecho lo es, resulta útil glosar aquí los puntos de vista publicados por ella en 2010, no sin antes aclarar sus antecedentes. Ravitch fue entre 1991 y 1997 asesora de la secretaría de educación del gobierno federal estadounidense durante las presidencias de George Bush padre y Bill Clinton, dedicándose a formular estándares educativos federales y luego entre 1997 y 2004, a lo largo de la presidencia de George W. Bush, dirigió el *National Assessment Governing Board* (NAGB), es decir el epicentro de las pruebas estandarizadas y de su ampliación hacia la generalidad de las escuelas.



Su libro dedicado a revelar su conversión personal y a desaconsejar la continuidad de la política precedente por parte del presidente Barack Obama se titula, traducido al castellano: “Muerte y vida del gran sistema escolar norteamericano: cómo las pruebas estandarizadas y la elección están corroyendo la educación”. Sobre las escuelas *charter* sostiene Ravitch que no obtienen mejores resultados que las públicas, a pesar de que, con base en prejuicios de calidad y prestigio, debilitan a las escuelas públicas y les quitan los mejores estudiantes. Acerca de las pruebas estandarizadas sostiene que son mediciones inseguras e inestables y que es un error juzgar a los docentes por los resultados que arrojan y mucho más retribuirlos mejor o peor según este indicador.

Pregunta, por último, si hay algún país entre aquellos con alto nivel de calidad en su educación popular que lo haya logrado privatizando sus escuelas y descartando docentes y establecimientos de menores rendimientos y responde: ninguno (Ravitch, 2010).

### *Pruebas internacionales*

El *Programme for International Student Assessment* (PISA) es un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que mide el desempeño de estudiantes de quince años en muchos países. Se inició en 2000 con ediciones cada tres años, tiene énfasis rotativo sobre tres competencias: matemática, lectura y ciencia. Sus ejercicios aspiran a ser independientes de los contenidos de enseñanza y por lo tanto pretenden validez y comparabilidad internacional; se les señala un cierto parecido con los tests de cociente intelectual.

En las cinco pruebas realizadas sobre un total posible de siete (2000, 2006, 2009, 2012 y 2018), la Argentina obtiene un puntaje desalentador. Como dato ilustrativo en la prueba PISA de lectura 2009 los alumnos argentinos con nota “deficiente” ascienden a 50,8 mientras Chile muestra un 29,3 y el promedio de los países desarrollados es de 19,1. Lo más alarmante es que las notas más bajas (1 y -1) tienen una elevada correspondencia con los dos cuartiles más bajos de la estructura de ingresos (1+2) (Cetrángolo et al., 2017, 27-29). Con respecto a la prueba 2015 la Argentina fue excluida como sanción al gobierno nacional por haber alterado la muestra de escuelas participantes (Infobae, 5-12-16). Para la prueba 2018 la Argentina se sitúa sobre 79 países participantes en el puesto 65° en ciencias; 71° en matemáticas; y, 63° en lengua (Cetrángolo et al., 2020).

Otras pruebas internacionales, en este caso con alcance latinoamericano, son realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación dependiente de UNESCO. Hubo tres ediciones (PERCE 1997; SERCE 2006 y TERCE 2013) dirigidas a alumnos de primaria y secundaria. Los ítems responden al principio de “habilidades para la vida” y son comunes al currículo de los países participantes. En TERCE con respecto a SERCE el indicador sintético exhibe para la Argentina una mejora de 15 puntos mientras Chile incrementa 31 y Perú 54 unidades. En secundaria Argentina avanza 11 puntos, en tanto Chile lo hace en 37 y Perú en 57 unidades. A través de estos indicadores comparativos la performance del SEN argentino deja a la vista sus dificultades (Cetrángolo et al., 2017, p. 25).

### *Utilidad de las pruebas internacionales*

Como se observa, la contribución de la información provista por los estudios internacionales es clave para las investigaciones y diagnósticos de base cuantitativa. No obstante, un buen número de expertos y académicos dedicados a la educación presentan sus reservas ante la posibilidad de erigir un patrón uniforme e incuestionable que, al amparo de la globalización, asuma el poder evaluador a escala global (Frigerio, 2011).

No obstante, como surge de las conclusiones sobre el informe oficial 2018 de las pruebas PISA hay averiguaciones consistentes con otros estudios que ayudan a conformar un cuadro de situación sobre la educación en el país. Es el caso, entre otros, del apartado “5.2 Factores asociados a la capacidad lectora” en que los responsables de la prueba ofrecen una caracterización realista y convincente sobre un nudo problemático del aprendizaje que genera desigualdad social (Cetrángolo et al., 2020, 24-26).

## *Calibrando las pruebas*

Las pruebas estandarizadas, a las que Díaz Barriga prefiere llamar masivas (en lugar de “de gran escala”), permiten aplicar indicadores numéricos que expongan tanto las mejoras como las caídas y comparen sus variaciones concomitantes en el tiempo y el territorio. Dice el autor que así como los instrumentos y destrezas técnicas detectan las oscilaciones, al mismo tiempo ocultan el desarrollo de procesos de aprendizaje, cuando es justamente en los procesos, donde se pueden identificar las “condiciones” faltantes para el logro deseado de los alumnos y para la calidad que las escuelas y el SEN pueden alcanzar. Esa técnica tiene como base a la clásica teoría estadounidense del test pero está intersectada y conmocionada por la informática y la matemática de modelos; en particular, la determinación compleja del coeficiente de regresión son fundamentales, hoy en día para la medición de los aprendizajes.

El pivote de una prueba y su momento decisivo es el reactivo o ítem o ejercicio de cada prueba; en ese instrumento se emplean nociones que a veces se explicitan y a veces se encubren: a) una noción sobre qué y cuál es el contenido relevante; b) una concepción de aprendizaje; y, c) una concepción de medición, que incide en la confección del reactivo y se proyecta sobre su corrección y cómputo. PISA, sin ir más lejos, es bastante amplia y transparente en ese aspecto: hacia mediados de la década pasada, dice Díaz Barriga, ya había unos 300 reactivos publicados por la OCDE para consulta y reflexión de todos los interesados. Además, hay publicaciones sobre sus marcos teóricos. En el caso de la prueba Aprender de la Argentina llama la atención que no se den a conocer los supuestos conceptuales que condujeron a dar a cada prueba y la sucesión inter temporal de pruebas la composición que tienen sobre cualquier otra posible.

En la Argentina, sólo las simulaciones y entrenamientos dirigidos a las escuelas dejan ver unos pocos ítems y hasta académicos de alto prestigio tienen dificultades para interiorizarse y ser escuchados acerca de qué es adecuado contestar y cómo hacerlo, si por preguntas abiertas, cerradas o múltiples y en qué proporción en cada prueba y en la debida normalización de las sucesivas. En definitiva el éxito de las pruebas se basa en dos grandes líneas de trabajo que se echan de menos. Primera, la condición formativa de los resultados y su aptitud para alimentar la política pública y la reflexión y práctica pedagógica en la base del sistema; lo cual implica no facilitar que los medios de comunicación dramatizen las novedades como si fueran puntajes en un *ranking*. La instancia decisiva está en la política pública, su estrategia curricular y la guía que éstas pueden proyectar hacia las aulas, los planteles y las comunidades educativas formando conciencia sobre la existencia de brechas que pueden ser afrontadas.

Segunda línea de trabajo: la confección de las pruebas necesita teoría que los técnicos no pueden dar, la teoría de test es insuficiente y, a juicio de Díaz Barriga, habría que avanzar conceptualmente sobre el contenido de las pruebas, considerando las dos grandes opciones así como también sus posibles combinaciones o síntesis: preguntar acerca de lo que se espera que los alumnos retengan de lo enseñado en clase, como suelen hacer las pruebas nacionales o si no insistir sobre lo que PISA llama “habilidades para la vida”, asociado a la enseñanza por competencias (Díaz Barriga, 1994, p. 584-586, 593-598).

## **VI. Información, conocimiento e ideas para sustentar la política pública educacional**

### *Investigación y política educacional*

Dice Luis F. Aguilar Villanueva: “No hay nada más contradictorio a la naturaleza de la autoridad pública, la política pública y la administración pública que el secreto, la arbitrariedad injustificable, la oposición a toda forma de rendición de cuentas” (Aguilar Villanueva, 1997, p. 13). El aserto viene a cuento del itinerario descripto por las normas legales antes reseñadas sobre el SEN.

Durante el ya largo período de vigencia de las dos leyes generales, entre 1993 y 2020, los mecanismos de producción de información, con sus vaivenes, fueron mejorando pero su divulgación oportuna fue de varias maneras escatimada. La agenda de políticas, si es que la hubo, no arrojó con claridad las prioridades para el gobierno y la sociedad. La definición de problemas públicos requiere un ejercicio social deliberativo a través del cual se ponen de resalto aquellas cuestiones que por su magnitud y complejidad desbordan el ámbito

privado. Las investigaciones académicas y las impulsadas por el gobierno y otras entidades, si bien con avances, no llegaron a ser lo vigorosas que se necesitaba (Palamidessi, Gorostiaga y Suasnabar: 2014).

Los compromisos de información oficial al Congreso y a la opinión pública no se cumplieron en general (v.g. Art. 3, Inc. "n" Ley 24.195; Art. 13 Ley 26.075; Arts. 94 a 99 Ley 26.206). Los períodos presidenciales y los ciclos de vigencia de las leyes no fueron seguidos por evaluaciones amplias sobre recursos volcados, estrategias desplegadas y resultados obtenidos. La argumentación, dotada de razones y evidencias, no logró sus resultados de persuasión recíproca entre los protagonistas de los debates. La racionalidad pública comunicativa, es decir el método democrático por antonomasia no logró abrir su espacio frente al predominio decisionista, economicista y tecnocrático (Majone, 1997, p. 52-56).

La política educacional no alcanzó a combinar con provecho la lógica del poder con la burocracia, su *partner* necesario en la construcción republicana, y su lógica técnica. La Argentina estuvo durante la mayor parte del tiempo gobernada por el estereotipo decisionista: la conducción política será eficaz toda vez que reúna tres elementos: "información (no precisamente los datos estadísticos), secreto y sorpresa" (Perón, 1962).

### *Estado de la cuestión*

El plano de las ideas es tan decisivo como lo son los recursos materiales, los intereses corporativos o las ambiciones políticas. Así es, sobre todo en una arena como la política educacional en la que los argumentos y su grado de influencia se suponen fundamentales para respaldar la formulación e implementación de la política pública, incluidos los pasos de remodelación y fortalecimiento institucional que resulten necesarios. En la literatura argentina sobre política educacional se advierte desde los propios títulos que las obras con pinturas descarnadas y descripciones implacables sobre rendimientos y calidad son bastante frecuentes. "Quiebra", "colapso", "escuela perdida" o "tragedia" son algunos términos con que diversos autores titulan sus obras con puntos de vista realistas, casi desesperados sobre la realidad de las escuelas y sus enseñanzas.

Todo trabajo intelectual basado en datos fidedignos –como son estas obras- es bienvenido porque despierta conciencia sobre la profundidad y seriedad de los problemas pero, sin embargo, es discutible la desesperanza que tal vez sin quererlo suscita en los protagonistas del quehacer educativo y en quienes toman las decisiones (Márquez, 1995; Jaim Echeverry, 1999; Guadagni, 2002; Narodowsky, 2018). Desde ya, la actitud contraria, la disimulación de las fallas, el ocultamiento de los datos negativos y la búsqueda de chivos expiatorios es sin dudas nociva. Las autoridades nacionales o provinciales, los dirigentes gremiales y las instancias burocráticas de los ministerios, en lugar de ofrecer sus razones y dar los debates, suelen incurrir en esta otra e inversa tesitura que por su parte favorece el *statu quo* y deja por lo tanto obturadas las perspectivas de cambio.

### *Dos ejes analíticos*

Un somero estado de la cuestión educacional de las últimas décadas puede esquematizarse a través de dos grandes ejes, que serán analizados en los siguientes ítems. El primero se compone por las corrientes de libre concurrencia entre establecimientos versus las que postulan el peso organizacional del sistema y la solidaridad entre sus componentes; y, el segundo, se articula en torno a la oposición entre la enseñanza tradicional y la innovadora y se refiere a la dificultad de los sistemas educacionales para evolucionar y cambiar sus rutinas. En ambos ejes la polarización de posiciones es el denominador común, como en otros aspectos de la vida pública el país se caracteriza por desestimar el centro del espectro. La conciliación y las alternativas moderadas o prudenciales, por sí mismas esforzadas y difíciles de concebir y de instrumentar, suelen no contar, de antemano, con buenos auspicios ni con muchos adeptos.

### *La supuesta superioridad de la gestión privada*

En 1999 fue publicado "Educación para todos" de Juan Llach y Silvia Montoya. Se trató del informe de una esforzada investigación estadística con diversos cruces de variables económicas y educacionales pero, también, de una lectura sobre el proceso de aplicación de la Ley Federal de Educación y sobre la encrucijada a que estaba conduciendo. Los autores recomiendan hacer eje en la organización escolar, para romper la "caja negra" del sistema. El *voucher* o bono por alumno y la escuela *charter* o escuela entrepreneurial están en el

corazón de la propuesta. Es evidente el eco del modelo chileno, ya comentado, como también son explícitas las referencias a Milton Friedman y su corriente.

El apartado empírico más importante del libro es "...la comparación de los rendimientos de las escuelas estatales y privadas" que integra el Capítulo IV de la obra. Con abundante información y enfáticos argumentos los autores llegan a la conclusión de que las escuelas privadas son más eficientes que las públicas en materia de rendimiento estudiantil. La tesis es que las escuelas públicas debieran seguir las reglas de funcionamiento de sus pares para alcanzar niveles parecidos de eficacia. Es decir que tendrían que privatizar sus contratos con docentes y alumnos y recibir la asignación pública no ya como presupuesto a la oferta sino como recompensa por la atracción de la demanda.

Pero, el problema es que en el cómputo del rendimiento la investigación ignora que en las condiciones argentinas los establecimientos privados se desembarazan con frecuencia de los alumnos con baja nota y con mayor razón de quienes repiten el año. Si se hubiera tomado en cuenta ese rasgo bien conocido de la práctica institucional podría haberse reparado en que la brecha entre ambos tipos de establecimientos se explica también porque años tras años los establecimientos públicos reciben a los alumnos separados de las privadas, con lo cual su tasa de repitentes es, desde luego, más alta (Llach y Montoya, 1999, p. 179-234).

El análisis subraya que el gasto en escuelas privadas es más económico y eficiente que en las públicas, en un diferencial tan elevado que la inferencia política se hace clamorosa. Siguiendo a Friedman, deben cerrarse las ocasiones para que los cazadores de renta: políticos, gremialistas y burócratas birlen el erario, o sea, reducir el estado e instaurar en su lugar un mecanismo de cuasi mercado financiado con dinero público y activado por la sobre oferta de escuelas y de vacantes. De esa manera las familias llevarán con sus niños el financiamiento público, el *voucher*, al *charter* donde decidan inscribirlos.

Las pruebas estandarizadas, censales y anuales, serían la guía que sustituiría al gobierno y administración del sistema y economizaría sus costos, a juicio de los autores, enteramente ociosos, mandando a la quiebra de manera automática a las escuelas ineficientes y al paro a los educadores poco entrenados o displicentes. Esa destrucción de recursos sería, según esta doctrina, un precio módico a pagar en ofrenda al éxito asegurado de los ganadores.

### *Soluciones desde el Estado*

Oscar Oszlak es el introductor en la Argentina del método de detección de déficits de capacidades estatales (SADCI), originario del experto francés Alain Tobelem. Capacidad estatal es definida como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto; es decir que traduce el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones públicas problematizadas que componen su agenda. De esa manera, las entidades estatales, desde los ministerios hasta las unidades operativas, muestran su teoría y su práctica propias, con una lógica específica y un conjunto de técnicas diferenciadas frente a sus análogas del sector privado (Oszlak, 2004, p. 2).

Desde luego que el diálogo e intercambio de experiencias de los dirigentes políticos y administrativos del estado con empresas y entidades civiles debiera ser continuo pero de doble vía y requiere que los teóricos, analistas y dirigentes del área estatal no procedan a la adopción acrítica y mimética de novedades sino que las adapten o las rehusen con criterios fundados. En el trasfondo, la disputa con los economistas neoliberales es sostenida con herramientas provistas por Max Weber, entre otros sociólogos del estado y la política modernos.

El reconocido economista norteamericano Peter Evans lanzó durante los años noventa sus estudios comparados sobre la eficacia estatal postulando la "*weberian scale*" un listado ordinal de los países según las fortalezas y atributos que exhibían en sus aparatos públicos. La correlación entre estados sólidos y bien organizados, que no es el caso argentino, y el desarrollo económico y social es directa. En efecto la idea de que el capitalismo occidental procede del Estado moderno y no a la inversa fue formulada por Weber en tensión con las visiones economicistas de las escuelas clásica y marxista. Evans sostuvo que los noventa eran una época

en que la influencia de las matrices anglosajonas y el “carisma de la sociedad civil” impregnaban la atmósfera intelectual de todos los países y que habría que volver a pensar al Estado como solución en lugar de verlo como problema (Evans, 1996, p. 530-532).

### *Pedagogía tradicional versus nueva pedagogía*

Según Juan Carlos Tedesco las disputas teóricas y operativas sobre pedagogía y didáctica se remontan a los orígenes del sistema educacional en la Argentina y quiénes se enfrentaban eran “directivistas”, asociados al positivismo, y “espontaneístas”, expresados en el movimiento “Escuela Nueva”. Refiriéndose a todo el largo del siglo XX el autor afirma:

Las propuestas de la Escuela Nueva lograron un fuerte impacto crítico sobre las prácticas tradicionales, pero sus alternativas no superaron el carácter de micro-experiencias –la mayoría de ellas de carácter elitista- incapaces de transformar las prácticas vigentes en el sistema educativo (Tedesco, 1987, p. 14-15)

Conviene ingresar ahora en el terreno mismo de la didáctica, la disciplina académica que discute los métodos de enseñanza y el aprendizaje en la educación formal, para exponer el péndulo que se registra a lo largo de su historia entre las estrategias clásicas y las innovadoras. Receptora del doble impacto de la reforma protestante y de la revolución francesa, la didáctica y la actividad educacional a la que conceptualiza, son en principio herederas directas o indirectas de la libertad religiosa y del iluminismo. Por lo tanto, la información y el conocimiento elaborado con datos y conceptos son la materia crítica de su mensaje a las nuevas generaciones.

Pero, por vía de la “escuela nueva” o de la “escuela activa” los innovadores levantaron desde principios del siglo XX alternativas a lo que denominan “escuela tradicional”. Entre ellas están las estrategias constructivistas, la resolución de problemas o de situaciones, el empleo de nuevas tecnologías, el aprendizaje colaborativo o en grupos o el modelo de tutoría de pares o el polémico enfoque por competencias.

Citando al historiador Georges Snyders, Díaz Barriga sostiene que ambas tendencias se excluyen una a la otra, magnifican sus propias virtudes y denigran los aportes de la perspectiva rival. La didáctica sufre la dificultad de hacer la síntesis, que sería resultante de un esfuerzo estructural por conjugar planteos que parecen inconciliables. Ese vacío interpela y desafía a la política educacional y a las disciplinas que la auxilian como la economía, la sociología, la ciencia política o el campo de la administración.

Las trampas a las que estas prácticas estatales y sociales se exponen son algo así como los cantos de sirena que conducen a la simplificación: el desprecio por la información como contenido de la enseñanza, por un lado, y la obsesión por la transmisión de datos como único sentido del esfuerzo educacional, por el otro (Díaz Barriga, 2012, p. 30-35).

### *Conocimiento y sectores populares*

En relación con el fracaso de la escuela en el cumplimiento efectivo de los perfiles de egreso, dice Tedesco:

En términos globales la expansión cuantitativa de la escolaridad ha estado acompañada por un progresivo deterioro de su capacidad para distribuir conocimientos socialmente significativos. Al respecto, los diagnósticos coinciden en señalar que este fenómeno es prácticamente universal. El deterioro, sin embargo, no es homogéneo sino que afecta fundamentalmente a los circuitos de escolarización ocupados por los sectores populares. La diferenciación interna constituye, desde este punto de vista, uno de los fenómenos más relevantes de la estructura actual de los sistemas educacionales.

Para América Latina el autor señala que la valorización unilateral y exagerada del “saber popular” en la selección de contenidos educativos entraña el peligro de “renunciar a apropiarse de las expresiones actuales del desarrollo científico técnico, consolidando de esa forma la exclusión cultural que caracteriza los vínculos de dependencia y dominación” (Tedesco, 1987, p. 30-31).

He allí un diagnóstico perspicaz sobre la desjerarquización cognitiva y su efecto de rampante desigualdad social. Responder a contrariedades de semejante magnitud con perspectivas teóricas lineales es fuente de

persistentes errores, fenómeno que ha abundado en las pasadas décadas y continúa hasta la actualidad. Eso ocurre cuando se pugna por colocar la prioridad en una sola dimensión: a veces en el alumno y su aprendizaje, otras veces en el docente –su capacitación o su sueldo- o, también, en el liderazgo del director sobre el establecimiento.

Las respuestas a partir del sistema y con sentido global, en cambio, han sido escasas y de poco *appeal*. La política pública diseñada y puesta en práctica atendiendo a la movilización de las cinco dimensiones indispensables del sistema escolar serían por el contrario las necesarias para provocar el cambio: es preciso sumar y dar sinergia a respuestas simultáneas y generalizables, es decir sistemáticas, sobre: 1°) autoridad y normativa de las escuelas en su contexto; 2°) los docentes, su formación y desempeño profesional; 3°) los alumnos y sus familias; 4°) el conocimiento y los demás fines a lograr; y, 5°) la infraestructura y equipamiento. La imprescindible dotación de crecientes recursos y la planeación de acciones innovadoras deben recaer sobre cada uno de los cinco factores y ser coordinada entre todos ellos.

Al respecto, refiriéndose a las dificultades de la reforma educacional mexicana de los noventa para prosperar en la base del sistema educativo, Justa Ezpeleta aludiendo a los aspectos curriculares, organizativos, administrativos, laborales, dice:

La institucionalidad de la escuela resulta de la articulación de ese conjunto de patrones o, a efectos del análisis, de dimensiones. Con el aporte de los patrones no pedagógicos se establecen las bases duras, las condiciones estructurantes de lo posible en el quehacer escolar y en sus formas cotidianas de existir. (Ezpeleta, 2004, p. 166).

### *La herramienta primordial de la política pública*

Una política pública orientada a la calidad igualitaria debe contar con una estrategia específica a ser orientada hacia las bases mismas del SEN. El instrumento disponible se llama *Desarrollo y gestión curricular*. Para emplearlo a fondo debe sacarse la cuestión del ámbito de gabinete donde un reducido equipo de técnicos y especialistas se dedican a diseñarlo. El currículo es mucho más que el documento que contiene el plan de estudios y su fundamentación. Es la traducción operativa de la política pública en el ámbito escolar, es su llegada a las labores cotidianas, con todas las indicaciones que se requieren sobre contenidos y método pero también con los recursos, reglas, actores y condiciones para lograrlos. El amplio repertorio de acciones públicas debe converger sobre la relación pedagógica de docentes con alumnos para que mediante la profesionalidad de aquéllos y la curiosidad de éstos los objetivos previstos se vean consumados.

La tradición académica argentina no se caracteriza por hacer eje en el currículo como punto culminante de la didáctica. Entre diez carreras de ciencias de la educación de universidades públicas de todo el país, cinco contemplan la teoría curricular como asignatura específica en el plan de estudios en tanto otras cinco no lo hacen, aunque es probable que lo aborden en otras asignaturas. El grupo especializado más destacado se formó en torno a María Esther Saleme (1919-2003) y fue diezmado por los golpes militares de 1966 y 1976.

El origen de la teoría curricular es norteamericano, con orígenes en el siglo XIX como debate acerca de la pregunta sobre qué es lo valioso de enseñar; la primera cátedra fue creada en la Universidad de Chicago en 1912. El campo de los curricularistas está integrado por varias corrientes, entre las cuales está la normativa o tradicionalista, la empirista-conceptual y la de reconceptualización, esta última fundada por William Pinar, surgida en los años setenta y encaminada a la crítica histórica y filosófica (García Garduño, 2014, p. 10-17).

La clasificación sociológica de los currículos de los diferentes países y épocas ofrecida por el inglés Basil Bernstein y su escuela es fundamental porque permite distinguir, primero, el currículo meramente *agregado* que suma los contenidos de la enseñanza sin ligarlos entre sí epistémica y lógicamente y, segundo, el currículo *integrado* que es aquel en que los contenidos están articulados y conectados “desde adentro” a partir de su significado (Bernstein, B.: 1988).

Una búsqueda en páginas web oficiales sobre los planes de estudio de diez licenciaturas en educación de universidades nacionales arroja que en cinco de ellas no se dicta teoría curricular como asignatura obligatoria (UBA, UNC, UNER, UNCOMA y UNMP).

Cualquier panorama argentino sobre la contribución intelectual a la política educacional debería registrar como punto de partida que la didáctica, es decir lo relativo al aula, es más fuerte que la teoría curricular, que implica lo que concierne al programa educativo desde la matriculación hasta la titulación. Esa inclinación genera serias limitaciones sobre la política pública.

### *La política pública y el currículo*

La LFE era bastante clara en cuanto a la distribución de competencias en esta materia: al MEN le correspondían los contenidos básicos curriculares y a cada una de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires el currículo para cada nivel y modalidad. Por su parte, la LEN es menos categórica, aunque ratifica que el MEN en acuerdo con el CFE “definirá estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios” (Art. 85, inc. “a”). Si bien los NAP son mencionados en segundo término la práctica oficial los mantuvo como la clave de bóveda del esquema.

Más adelante, el Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010, aprobado en el CFE erige al “Desarrollo curricular” como pilar de la política oficial junto con el “Desarrollo institucional” y el “Desarrollo profesional”. En cambio el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra escuela” para 2017-2021 da un giro hacia la didáctica y apenas menciona al currículo, al punto que no figura entre sus siete objetivos.

Estos dos intentos de política de formación docente, a cargo del INFOD, contemplaron de distinta manera el hecho de que son las provincias y la CABA quienes en uso de su autonomía deciden con diversidad sobre el currículo. El conato de Plan Maestr@ anunciado en 2017 tenía en su Eje 2 sobre “calidad e innovación” algunos aciertos para responder al déficit de calidad que mostraban las pruebas nacionales e internacionales pero el ensamble entre política pública nacional, autonomía provincial y desemboque en los establecimientos no había identificado tampoco al currículum como un conducto válido.

Varias condiciones son fundamentales para que la atribución de las provincias sobre formulación del currículo de cada nivel o modalidad no sea “de oficina” o “de gabinete”, como es habitual que ocurra: primero, que los contenidos comunes sean claros, actualizados, de buen nivel académico y transmisibles; segundo: que los directivos y docentes hayan participado en su gestación y se encuentren formados y capacitados para aplicarlos; tercero: que la llegada a la escuela, sobre todo a las públicas, y su plena apropiación por parte de equipos de gestión y planteles profesionales situados sea considerado el meollo de la acción estatal, tanto sea para el control operativo a cargo de directivos y supervisores como para la evaluación de calidad y las demás retroalimentaciones que requiere el seguimiento y la dinámica de la política pública provincial y, sobre todo, nacional.

Como se observa, los pasos tendientes a la implementación política a escala nacional son erráticos y esa condición vacilante atraviesa los períodos y las orientaciones ideológico-políticas de los gobiernos.

### *Formación docente, una variable crítica*

Otro caso, esta vez virtuoso, de recentralización en el marco de la descentralización lo constituyen los Lineamientos Curriculares Nacionales para los profesorado dependientes de las provincias y la CABA, aunque también busca el diálogo hacia las universidades. El INFOD, que pertenece a la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del MEN es el gestor de este documento aprobado en 2017 por el CFE por Res. N° 24. Al crear el INFOD la LEN innova con respecto a la LFE que ponía al MEN a cargo de la capacitación o la “formación continua”, mientras que en esta ocasión el eje de intervención previsto es la formación inicial.

El contenido conceptual del documento revela un manejo adecuado de la teoría curricular y de las condiciones para un desarrollo e implementación curricular realista. El currículo es reconocido como atribución de las provincias y se establece con claridad la responsabilidad de los propios institutos (Ap. 20). Para eso, se

especifican principios, criterios y condiciones para: 1º) la selección, organización y distribución del conocimiento necesario; 2º) diseño, implementación, seguimiento y evaluación; 3º) articulación de las ofertas con los requerimientos de la demanda social; 4º) previsión de la capacitación y asistencia técnica requerida (Ap. 19).

El documento no solo hace énfasis en el conocimiento sino también en la enseñanza de las disciplinas científicas, que enumera, como corpus de la educación a brindarse (Aps. 36, 37, 38, 39). Define tres campos básicos del conocimiento que deben transmitirse de manera intercalada y en proporciones variables en cada uno de los cuatro años de estudios: 1º) la formación general; 2º) la formación en la especialización y su didáctica, con un 50 o 60 % del tiempo total; 3º) la formación práctica para la actuación en el aula, el establecimiento y el contexto (Ap. 30).

Esta acertada formulación de lineamientos curriculares para futuros profesores (por “columnas” en lugar de ciclos sucesivos) omite o no es explícita, sin embargo, sobre la cuestión del desarrollo y gestión del currículo como conocimiento y práctica específica necesaria al ejercicio profesional.

### *Operativo Enseñar*

La superación de la formación inicial en los institutos provinciales es apremiante para la mejora de la calidad global. En paralelo a las definiciones sobre desarrollo curricular antes analizadas, se produjo un acuerdo del CFE para agregar como área prioritaria de la Secretaría de Evaluación Educacional de la Nación el dispositivo Enseñar (Res. 324/17 CFE). Se tomaron en cuenta unos Informes nacionales sobre implementación curricular de 2015 (sobre profesorados de inicial y primaria) y 2016 (sobre profesorados de educación física, artística y especial). Se aplicó una prueba “exploratoria” denominada ABC a 12.000 estudiantes de cuarto año de 464 institutos de profesorados en 23 provincias.

El instrumento, elaborado por 50 especialistas de todo el país, consistió en ítems y casos cerrados y abiertos sobre comunicación y aptitudes pedagógicas, incluida la evaluación de aprendizajes. Otra información y encuestas acompañaban la prueba que se administró a fines de 2017. La corrección no se hizo con parámetros previos sino que agrupó los casos de mejor a peor en tres grupos. El grupo intermedio es considerado con desempeño regular; el superior con desempeños aceptables y el inferior es insatisfactorio.

Solo una tercera parte de los institutos, unos 150, tienen alumnos con buenos resultados; más de 300 no tienen estudiantes que superen el promedio nacional de los resultados. La evaluación didáctica aparece como un rubro deficiente en los dos grupos que abarcan el 60 % de los futuros maestros.

El informe es desalentador si se tiene en cuenta que ese será el personal profesional de la educación básica para sectores populares y sugiere la necesidad de trabajar con urgencia sobre una capacitación orgánica para la docencia y en acelerar el proceso de formulación de una política curricular para los profesorados en todas las provincias.

### *Evaluación y acreditación de institutos*

La LES N° 24.521 estableció en 1995 que las carreras para docentes son de interés público, por lo tanto reguladas y sujetas a evaluación y acreditación como condición para la validez de los títulos. La CONEAU, un organismo descentralizado de doce miembros que se desarrolló como capacidad estatal durante casi un cuarto de siglo es encargado de esa tarea.

Entre tanto, la fijación de los criterios de calidad para los institutos superiores en la órbita de las provincias está a cargo del CFE. Ya que se trata de dos sectores que ofrecen títulos equivalentes se intentó en los noventa crear un sistema unificado de alcance mixto, para asegurar la coherencia general y economizar recursos. Frustrado ese esfuerzo, el cisma de los subsectores continúa y los preparativos para asegurar calidad en la formación docente permanecen escindidos y retrasados.



El avance de la CONEAU en la materia es limitado y el CFE emitió una resolución el 10 de diciembre de 2018 creando la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Formación Docente (CNEAC) para evaluación institucional y acreditación de carreras. En el caso de volverse operativa, la CNEAC sería una duplicación de recursos estatales en relación a la CONEAU, oficializa la separación de los sectores y sustrae a la SEVED de una competencia clave.

A la dificultad para el alineamiento de sus líneas de acción, el MEN superpone el desacople temporal y organizativo en su política de formación docente: ya vimos que la prueba Enseñar se aplicó después de los lineamientos curriculares para los institutos y su diagnóstico es tardío, mientras que el triple desencuentro entre CONEAU, CNEAC y CEVED amenaza las posibilidades de intervención pública eficaz sobre este sector clave.

Una opción presentada ya hace años pero nunca considerada puede ser la creación de siete pequeñas agencias regionales que funcionen en el seno de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) (Res. MEN N° 280/16), que evalúen y acrediten institutos docentes y sus carreras (así como sus equivalentes en tecnologías), y que aplique las mismas normas de calidad y procedimientos de CONEAU, pactadas por el Consejo Federal con el Consejo de Universidades (Stubrin, 2017, p. 153-157).

## VII. Evaluación, mediciones e información estadística en la evolución reciente y la actualidad político-educacional

### *Formación universitaria*

En las licenciaturas en ciencias de la educación de las universidades públicas, creadas en el filo entre las décadas de los cincuenta y los sesenta, se enseña la asignatura Evaluación Educativa (con excepción de aquéllas en que esos contenidos están dispersos en otras materias). Para poner como ejemplo el caso de la Universidad Nacional de La Plata puede verse el propósito general:

El curso se propone que los estudiantes conozcan los principales enfoques y movimientos propios de este campo, considerando especialmente, la evaluación de aprendizajes, además de la evaluación de los sistemas educativos y la evaluación de programas, proyectos y políticas destinadas a la educación.

Con apoyo bibliográfico en autores de didáctica y psicología, el programa fusiona la que aquí se designa como Evaluación para educar, sin solución de continuidad con la Evaluación para gobernar, es decir las tareas necesarias para un sistema de aseguramiento de la calidad. El “campo”, es decir el colectivo de profesores, investigadores y autores, aborda así un conjunto indiferenciado de problemáticas que se busca enseñar e investigar bajo fundamentos comunes y en un solo bloque de saberes (Larripa: 2019).

Ese tratamiento académico de la cuestión haría deseable disponer de más palabras cuyo uso establezca la diferencia entre las separables funciones que la llamada *evaluación* presenta en diversos contextos educacionales. El señalamiento no tiene como finalidad la ruptura intelectual entre ambos *metiers* porque, por cierto, su finalidad cultural los asocia pero sí aspira a que, dada su trascendencia institucional y social, no se genere confusión entre ellos.

Un efecto probable de estos programas es, además, que las investigaciones y publicaciones privilegian para las aulas por lo general la evaluación formativa o formadora por sobre la sumativa, acreditativa o performativa, adjetivos con los cuales se rotula con cierto menosprecio una parte esencial de la labor de los docentes: examinar y calificar a sus alumnos.

Santos Guerra, un autor crítico consultado con amplitud, sostiene:

La evaluación que se realiza en las escuelas se realiza en un contexto que hoy está enmarcado en la filosofía neoliberal...la evaluación que podría utilizarse de forma prioritaria para comprender, para mejorar, para dialogar, para motivar y para potenciar la calidad del aprendizaje, se está utilizando para medir, para comparar, para clasificar, para controlar y para jerarquizar. (Santos Guerra, 2017)

Entre diez universidades públicas relevadas a través de sus páginas web oficiales, los planes de estudio de la licenciatura en ciencias de la educación cuentan con la asignatura *Evaluación educativa* en cinco casos, mientras que los restantes casos no la poseen (no la tienen: UBA, UNC, UNSL, UNSA y UNGS). Como bien podría considerarse que estas orientaciones se proyectan sobre las carreras de profesorado de primaria y secundaria, cabe suponer que los docentes no están todo lo entrenados y orientados que debieran en la función pedagógica de apreciar el aprendizaje de sus alumnos con las notas de una escala ya sea ésta numérica o conceptual. Más aún, ciertas medidas de gobierno o administración, en especial aquellas con intención democratizadora, podrían inducirlos a descuidarla.

### *Exámenes y su empleo en la política educacional*

En la Argentina, una comisión de expertos llamada Comisión Nacional sobre Educación Superior sugirió en los noventa un examen único, cuya nota personal se asigna y surte efectos, para regular el paso entre la secundaria y la universidad. Esa idea sigue circulando como una posible solución al bajo nivel de la enseñanza secundaria. Quitarle al título secundario su efecto habilitador para el ingreso a la educación superior sería un mecanismo selectivo sobre el criterio de admisión de las universidades. Según sus partidarios esta medida mejoraría los rendimientos académicos (Guadagni, 2017, p. 170).

Sin embargo, la desautorización al diploma y la apuesta total a un examen externo unificado sería un golpe fuerte contra el nivel secundario y surtiría efectos de discriminación por clase social en las oportunidades de continuar estudios. Es cierto que esta tipo de salidas se aplica en otros países, como Brasil o Colombia. En cualquier caso se trata de un atajo con consecuencias en cadena imprevisibles, que evita afrontar las reformas educacionales en toda su complejidad y elude sus desafíos políticos, sin resolverlos.

Sin embargo, los exámenes nacionales pueden ser considerados útiles en diversas áreas. En el caso de las residencias médicas, fueron instalados en 2019 por el Ministerio de Salud de la Nación y conforman una solución válida. Pocas resistencias despierta, por su parte, el examen de ingreso a los colegios secundarios de las universidades públicas. Hay muchas situaciones en las que un examen podría ser un medio idóneo cuando la selección por mérito o por aptitud de una masa de aspirantes es aconsejable para un número reducido de plazas. Una variante de empleo creciente en el mundo anglosajón es el examen de valor añadido que se toma con los mismos ejercicios al principio y al final de un nivel determinado de estudios y que se supone da cuenta de lo aprendido por cada estudiante (Haretche, 2017).

Por eso, se tiende a utilizar el término “prueba” para los ONE, Aprender, PISA y equivalentes de aplicación colectiva; en tanto que la palabra “examen” es empleada para ciertas instancias finales de evaluación educativa que devuelven su resultado con un puntaje individual a los estudiantes (Díaz Barriga, 1994, p. 170).

Valga matizar con un híbrido, el caso del “Análisis de conocimientos y capacidades bajo efectivo dominio de los estudiantes” (ACCEDE), un diagnóstico voluntario dirigido a los alumnos avanzados y tomado en varias oportunidades en las autoevaluaciones CONEAU para la acreditación de carreras de grado de interés público. En ese caso los resultados eran colectivos y anónimos pero, mediante el uso de su clave personal el alumno podía por vía electrónica acceder a la corrección de su caso, que se descriptaba al efecto; muchos estudiantes averiguaban sobre la corrección, lo cual podía servir como aliciente para su asistencia (Stubrin, 2010, p. 203-204).

### *Evaluación endógena o exógena*

La hazaña histórica de los sistemas educacionales es haber otorgado a la enseñanza, a través de la clase, el curso, el examen, la escuela, el colegio y sus amplias redes territoriales, un efecto multiplicador tan pujante que hiciera que la labor de los maestros fuera capaz de fructificar en grandes masas de niños y jóvenes. La Evaluación para educar, hace parte de la didáctica, estudia métodos y predica criterios con que maestros y profesores verifican y homologan lo que de uno en uno los alumnos aprenden a lo ancho y lo largo de poblaciones y generaciones enteras. Las planillas que contienen esas notas, los certificados, diplomas y títulos que se emiten con base en ellas son la forma básica del valor educativo adquirido por cada alumno. Si se mantienen fiables y válidas son una fuente insoslayable para que el gobierno monitoree la marcha del sistema.

El *quantum* real o material de los conocimientos adquiridos es inobservable pero las calificaciones bien otorgadas son su símbolo, su indicador adecuado.

También es cierto que en la crisis del estado burocrático tradicional de fines de los años sesenta del siglo veinte algo se quebró. Rutinas, pérdida de valores, mecanización, medios que se vuelven fines en sí mismos, en fin, son múltiples los fraseos empleados para señalar dos fenómenos entrelazados. La pérdida de eficacia para enseñar con justicia social, por un lado, y el desgaste de la fe pública en la certificación y en su valor equitativo, por el otro. Es posible que sea por eso que surja la necesidad en los gobiernos de hacer averiguaciones y comprobaciones de la calidad desde el exterior del aula y la escuela, como red de seguridad frente a la duda acerca de los resultados formales.

Valga ahora la siguiente distinción frente al aseguramiento de calidad: una cosa es que sea externo al docente, lo cual es lógico, otra cosa es que sea exógeno. Lo exógeno es extraño, intrusivo, deslegitimante y por lo tanto empobrece la vida escolar. Lo endógeno es convalidante, corroborante, dialógico y, por consiguiente, interactúa con los maestros y profesores. La evaluación didáctica y el aseguramiento de calidad no debieran darse la espalda ni sustituirse.

Ya se habló del potencial alienante de las pruebas estandarizadas sobre los docentes. Los docentes ven erosionarse su rol profesional de juzgar sobre el desempeño de sus alumnos; aun cuando retienen esa potestad formal sienten y saben que el criterio del agente externo se presentará en varios sentidos como superior al propio, tendrá más repercusión social y desde luego será atendido por los medios de comunicación y por el poder político como más certero.

Si una hipotética prueba nacional estandarizada fuera concebida, confeccionada y corregida con sentido exógeno, y cabe temer que es lo que en efecto ocurre, la dicotomía entre ambas funciones puede tornarse insalvable (Cano, 1995, p. 42-45).

### *Subibaja entre evaluaciones*

La conjetura más inquietante que se presenta es que un debilitamiento de la función calificadora de los docentes en el aula se vincula intelectualmente y operativamente con el papel sustitutivo que las pruebas estandarizadas ejercen, con o sin intención de sus mentores, sobre esa responsabilidad primordial de quienes tienen a su cargo la enseñanza a los alumnos.

En muchos casos, los analistas, como si fuera un espejismo, se engañan con que el método evaluativo y el criterio para su aplicación en las escuelas es la causa principal de la deserción y que modificarlo sería la vía regia para resolver el serio problema de los abandonos. El nulo empleo más allá del aula de la información proporcionada por las notas escolares, los estímulos a promover a los alumnos sin desempeño acorde, en especial en las escuelas públicas, para mejorar las tasas de retención, entre otros fenómenos convergentes, llevan a la suposición plausible de que en tanto sean anuales y censales las pruebas estandarizadas están desvaneciendo la fe que requiere y el rol esencial que cumple la libreta escolar en la operación del sistema.

Más aún, surten un efecto de sustitución de las notas de calificación como referencia para los padres. Muchas familias, siguiendo el vaivén de los informes en juego, no confían en la evaluación didáctica de los docentes y requieren las pruebas estandarizadas. Por cierto, una vez aprobada la gran conquista democrática que fue la Ley N° 27.275 de 2016 sobre derecho a la información pública, se ejercieron los recursos de *habeas data* sobre diversos ámbitos del estado. Algunos de ellos tropezaron con el Art. 97 de la LEN que veda la publicación de los resultados de las pruebas estandarizadas de los establecimientos para evitar, según afirma, “su estigmatización”.

Así las cosas, un grupo de diputados presentó un proyecto de ley para modificar dicho artículo, permitiendo que los padres accedan al informe sobre desempeño de su escuela, aunque no así del personal de su hijo, que se conservaba como asunto reservado. Se interpretaba que los padres tienen derecho a conocer si la escuela es mejor o peor, conforme las pruebas estandarizadas (Banfi, 2018).

La consecuencia sería dar aparente justificación a la decisión parental sobre la permanencia o el traslado de su hijo o hija a otra escuela con un perfil que crea más satisfactorio. En condiciones de “*escuelas saturadas al lado de escuelas vacías*”, frase con la que un consejero de educación de la Provincia de Buenos Aires describió en 2018 la situación de su distrito, el principio de cobertura del sistema escolar ya vapuleado desde la sobreoferta y la segregación vecinal de los noventa, sufriría un nuevo golpe.

### *Pruebas estandarizadas*

El embrollo existente con motivo del abordaje académico superpuesto de la Evaluación para educar y la Evaluación para gobernar podría graficarse en una entrevista a la profesora Larripa titulada “Reflexiones sobre las funciones de evaluación educativa de gran escala”. Allí la especialista se explaya con interesantes apreciaciones sobre el bajo aprovechamiento y la trabajosa validez de las pruebas estandarizadas para el diseño de la política pública, a las que menciona como *evaluación en gran escala* por contraste con la “en pequeña escala” realizada por el docente en la escuela (Larripa, 2009).

Si así fuere, la naturaleza de la evaluación sería en esencia la misma. Pero así no es: la evaluación para educar, resorte didáctico, culmina con una nota que califica al estudiante; la prueba estandarizada, resorte político-educacional no identifica ni es determinante a nivel individual, por lo cual mide los logros promedio de una cohorte. Además, son diferentes las técnicas disponibles y las mejores prácticas recomendadas para cada tipo de evaluación.

En los noventa las pruebas estandarizadas norteamericanas se exportaron como supremo indicador para sistemas reestructurados en suerte de mecanismos de mercado, como el caso chileno; ya sea para sistemas nacionales que por medio de descentralizaciones precipitadas habían desbaratado su arreglo originario y estaban a la deriva, como el caso argentino.

En realidad, en su forma panóptica, las pruebas estandarizadas no están pensadas principalmente para alimentar la política pública sino más bien para informar al público acerca del orden en que el alumnado de los diversos establecimientos educacionales es ubicado en un *ranking* conforme el guarismo promedio que surge de corregir los ítems que las integran.

### *Alcances y limitaciones de las pruebas*

Las pruebas estandarizadas se volvieron desde los noventa el elemento estelar de los así llamados sistemas de evaluación de calidad, previstos en las dos leyes generales ya revisadas. Aunque en las sucesivas etapas hubo otras actividades de Evaluación para gobernar y las hay, son por lo general secundarias y la magnitud logística de las pruebas absorbe los recursos disponibles y monopoliza el interés periodístico. Las tablas que se establecen con facilidad entre las provincias, más allá de las falacias estadísticas en que incurren, resultan noticias rimbombantes.

De manera que las pruebas devienen un pseudo procedimiento de evaluación de calidad del sistema educativo nacional, así son presentadas y las propias autoridades nacionales y provinciales, aún conscientes de que sus alcances son limitados, les asignan ese carácter. El deslizamiento conceptual y operativo convierte a una mera medición de aprendizajes en evaluación de calidad.

La Evaluación para gobernar, entendida como investigación, redundante en un conocimiento acerca de un aspecto o dimensión del sistema educacional. Éste es apto, primero, para caracterizar un déficit o condición a cumplir y, segundo, para argumentar, mostrar evidencias y convencer sobre una posible solución de política pública. La información que aporta una medición que puede ser útil si y solo si por medio de una estructura conceptual controlable se la convierte en conocimiento.

Es verdad que la meticulosidad científica en toda regla exceden las posibilidades de los equipos que trabajan para instancias gubernamentales y sus perentorios ritmos de trabajo. Sin embargo, como investigación que es la Evaluación para gobernar tiene que llenar ciertas condiciones de *estilo científico*: exigencia ética, vocación

por la verdad, disposición al debate y a la falsabilidad, publicidad de los informes y neutralidad frente a intereses creados (Cano, 1995, p. 45).

### *Información socioeducativa y calidad*

Los datos, la información, los análisis y las evidencias que la política educacional necesita para nutrirse y elaborar respuestas adecuadas ante la agenda de problemas de cada época provienen de dos vertientes: la cuantitativa y la cualitativa. Los respectivos métodos en ciencias sociales ilustran la manera en que las investigaciones pueden valerse de esos insumos para “hacerlos hablar” y generar conocimientos. Cualquier ministerio o consejo de educación requiere instalar en su estructura orgánica un área para recoger, procesar y organizar datos convirtiéndolos en estadística. Junto a esa oficina, con múltiples formas posibles se hace indispensable otro equipo dedicado al aseguramiento de la calidad.

Una agencia descentralizada fue un modelo pertinente en el caso de la CONEAU. La LFE no hizo una creación institucional equivalente. Los ONE (Operativos nacionales de evaluación) fueron tecnocráticos al punto que el personal que tomaba la prueba desplazaba al docente del aula. La neutralidad e imparcialidad con que las pruebas decían ser confeccionadas, aplicadas y corregidas recibió múltiples objeciones.

En los dos mil el gobierno fue reticente para dejar evidencia de los problemas de calidad en la educación. Los resultados de la prueba disponible en 2006, al momento de discutir la LEN, fueron mantenidos bajo reserva en una superlativa incongruencia institucional. Más adelante, el contraste de resultados con las pruebas PISA y la discusión del MEN a cargo de Alberto Sileoni contra ese estudio internacional generaron desconcierto (Polack, 2015; Infobae, 2016).

La propia política pública es susceptible de una evaluación. Por cierto, durante el ciclo democrático los resultados de las fases sucesivas debieron ser evaluados antes de encarar las etapas siguientes. Si así hubiera sido una chance de continuidad institucional se habría vierto donde hubo más bien ánimo refundacional e ignorancia sobre las trayectorias previas.

Los casos de la Ley de financiamiento educativo o la LEN, más en particular sus metas explícitas de financiamiento, obligatoriedad, cobertura, extensión de jornada debieran estar evaluadas y nutrir a la opinión pública acerca de la efectividad de los sucesivos gobiernos. Además, las causas de la ineficacia política, administrativa y técnica tendrían que ser estudiadas e identificadas para corregir factores de ingobernabilidad y promover la crítica y superación de las gestiones estatales.

### *Operativo Aprender*

A comienzos de la presidencia de Mauricio Macri en 2016 los anuncios por parte de la SEVED fueron: cuatro pruebas estandarizadas a la mitad y al final de cada nivel educativo para ser aplicadas, en lo posible, de manera censal y anual, con informes provinciales y desagregados por cada ciudad o localidad.

El operativo Aprender se realizó como estaba previsto en 2016 y 2017, pero cabe pensar a través de diversos signos que esa herramienta predilecta del poder se antepuso a los objetivos y la estrategia de política pública (Stubrin, 2016).

Por lo tanto, podrían formularse las siguientes advertencias:

a) Las pruebas estandarizadas tienden a hipertrofiarse, relegan a un segundo plano a las demás manifestaciones de la evaluación de calidad y parecen *fuera de lugar* es decir como pieza de una maquinaria de mercado con financiamiento a la demanda, que tiene sus partidarios pero que no condice con la tradición educacional, con la legislación ni con la matriz organizacional del SEN.

b) Las mediciones de resultados, como herramienta disponible, y la evaluación de calidad con sus otros dispositivos dan la oportunidad y generan el compromiso de restablecer en el nivel gubernamental los

organismos colegiados con aptitud técnica, pluralismo y legitimidad profesional; el propio Consejo Nacional de Calidad de la Educación previsto por el Art. 98 de la LEN no está conformado.

c) Para la utilización de las pruebas estandarizadas no son indispensables los operativos censales, pueden hacerse con muestras representativas y una frecuencia más espaciada y serían aptos para proveer la misma información de manera oportuna; la anualidad podría utilizarse para una lectura econométrica continua pero el rendimiento escolar significativo varía en tiempos más largos.

d) Lo anterior implica que las pruebas estandarizadas y la Evaluación para educar realizada deben correlacionarse y ponerse en diálogo pero cuidando que la primera no vacíe ni subordine a la segunda; devolver en forma rotativa a los grupos de directores información externa sobre el rendimiento de sus alumnos debiera hacerse con referencia y reconocimiento hacia las libretas de calificaciones y los certificados emitidos.

e) Las mediciones de resultados son parte de la Evaluación para gobernar y sus usuarios principales debieran ser los hacedores de políticas así como la arena de todos los interesados en su estudio y seguimiento; está bien que los directores de escuelas conozcan las propias y las compartan con los docentes pero también es arriesgado que tracen estrategias para mejorar en las pruebas en lugar de superarse en la calidad, que bien pueden ser objetivos disyuntos.

f) Es correcto valorizar el liderazgo institucional de los directivos escolares pero descargar sobre ellos la responsabilidad de resolver los déficits de calidad es confundir el paradigma. Solo en un cuasimercado los establecimientos son condenados a luchar de manera individual para mejorar sus logros; en un sistema escolar y educacional nacional son los gobiernos quienes deben encabezar y orientar esos esfuerzos.

g) La información estadística y socioeducativa y las mediciones de resultados se componen con datos computables por lo cual debieran estar en estrecha correlación; con los progresos realizados durante las décadas del ciclo democrático y a pesar de ominosas contramarchas hay más información disponible que capacidad para aprovecharla en la formulación de políticas (Tenti, 2016; Stubrin, 2016).

### *Validez y fiabilidad de las pruebas*

Si bien la SEVED tuvo a su cargo varias funciones prioritarias: el operativo Aprender, Evaluación Institucional, Evaluación de Programas y Proyectos y Fortalecimiento Federal, a la que se agregó una quinta en 2017, el operativo Enseñar, lo cierto es que las mediciones de resultados ocupan la mayor parte de sus recursos y esfuerzos y solo frente a ellas se suscita el “tsunami mediático”, mientras se mantienen en penumbra las otras actividades.

No obstante, casi todas las provincias tienen leyes generales de educación propias y en ellas se prevén órganos o funciones provinciales de evaluación de calidad con poco relieve frente al operativo nacional.

Las mediciones de los tres años fueron una proeza tanto por la coordinación alcanzada como por el despliegue de recursos humanos, técnicos y materiales. La Res. N° 324 del CFE de 2017 fue el punto más alto de las RIG durante la presidencia Macri. El pacto de respaldo de los ministros provinciales al dispositivo anual iniciado el año anterior por la SEVED pareció monolítico.

Entre tanto, sobre fines de 2018 en una conferencia dada en la UTDT, en una jornada organizada por el Centro para la evaluación de políticas basadas en la evidencia (CEPE), la titular de la SEVED Elena Duro sostuvo que la robustez de Aprender estaba en riesgo por los incumplimientos de la obligatoriedad de la asistencia a la prueba, un punto en que la solidaridad por parte de varios gobiernos provinciales hacia el éxito de los operativos en primaria y secundaria dejaba dudas (Duro, 2018).

En efecto en 2017, en un reportaje en el ciclo Conversaciones de La Nación, la misma funcionaria reconocía los problemas acarreados por la oposición gremial y los eventos climáticos que comprometían la validez y confiabilidad estadística del operativo que es simultáneo en todo el país (en Santa Cruz habían asistido el 31 por ciento de los niños, lo que afectaba la representatividad). En ciertos casos las ausencias se sustituyen por

una ponderación de los casos recolectados. Pero, la prueba 2016 no fue válida en la CABA. En las escuelas secundarias la resistencia a asistir suele ser encabezada por los centros de estudiantes (Vázquez, 2016).

Para 2017, en otro reportaje en el mismo ciclo el 23 de marzo de 2018 Elena Duro informa que la asistencia había bajado en secundaria al 66% y subido en primaria al 75%, aun cuando el 90% de las escuelas estuvieron abiertas. Ese año, en Santa Fe se atribuyó al clima una asistencia de la mitad de alumnos en las públicas y de un 73% en las privadas; en Río Negro, Neuquén y Santa Cruz los factores gremiales mermaron la concurrencia. La entrevistada informa el 23/3/2018 que la prueba de secundaria quedaba postergada “siguiendo una tendencia internacional a no realizarla todos los años”, con lo cual se cambia el criterio inicial (Vázquez, 2017).

Cabe preguntarse, si la cobertura pasará a no ser anual y las series estadísticas serán discontinuas: ¿qué justifica el carácter censal?, ¿se podrá a la larga contrarrestar el ausentismo, el boicot, la rebeldía o la indolencia de los alumnos al afrontar la prueba? Otro asunto importante es la confección de las pruebas mismas, un asunto técnico-académico sofisticado que en la SEVED tendió a guardarse en una caja negra.

En el evento académico referenciado la titular de SEVED anunció que para su cuarta edición la prueba Aprender estaba convocando a docentes del interior para que contribuyan al banco de ítems; es decir que sólo expertos y profesores del área metropolitana habían monopolizado la tarea en las tres ediciones anteriores sin que esa distorsión se considerara grave. El problema de la representación intelectual y cultural de la vasta extensión del país se suma a las demás vulnerabilidades de las pruebas y del operativo Aprender.

#### *Pruebas y lineamiento curricular nacional*

Para el supuesto que se desee una prueba que mida aptitudes y conocimientos generales se tiene PISA. Si se desea una prueba que mida los contenidos que se consideró necesario enseñar a nivel nacional se requiere revisar y actualizar los NAP y dar lineamientos análogos a los que se dieron para la formación docente. Para lograrlo las provincias autónomas tienen que seguir los lineamientos nacionales para desarrollar e implementar sus currículos, con los espacios abiertos para contenidos más locales o aún por establecimiento.

La experiencia de los contenidos básicos curriculares (CBC) noventistas no debe ser exaltada pero tampoco repudiada. Hay caminos intermedios para consultar a las comunidades disciplinares, para ofrecer un repertorio actualizado de los conocimientos necesarios y para asegurar su distribución social a través de la enseñanza, comenzando por el aseguramiento de la alfabetización oportuna de todos los niños entre el último año de su nivel preescolar y los dos primeros años de la primaria.

En ese sentido, en una investigación reciente se dirige una encuesta a varios centenares de maestros para que cuenten cómo llevan adelante la tarea y qué resultados alcanzan; en su informe se puede captar de manera preocupante el caos didáctico y organizativo, las sucesivas corrientes y múltiples programas de baja cobertura con que diversas agencias han querido capacitar u orientar a los docentes en las últimas décadas han remodelado un sistema provincial (es probable que a varios de ellos) en un traje de payaso (Morelli y Díaz, 2017).

Sobre todo se perciben en el informe sobre la provincia de Santa Fe tres fenómenos:

1°) la correlación fatídica entre los contextos económico productivos y socioculturales de las escuelas, los rasgos sociológicos de su población y los bajos rendimientos en alfabetización y dominio de la lectura comprensiva y la escritura;

2°) el hecho de que los déficits en grados variables se hacen presentes en todas las escuelas, aún en las privadas de elite, lo que revela que éste es un problema generalizado y sistémico; y,

3°) la cortedad de miras del currículo “diseñado” como mero documento técnico, sin que su desarrollo e implementación en las escuelas sea esgrimido como una herramienta estratégica por los hacedores de política.

La investigación despeja el lugar común de que la crisis educacional argentina reside en la escuela media y da el alerta sobre la educación primaria y sus objetivos primordiales. Los hallazgos ya señalados del informe sobre PISA 2018 son consistente en lo relativo a la situación crítica de la lectoescritura, en particular a los sectores sociales con bajo capital cultural.

En contraste, las pruebas Aprender, que registran ese déficit con todo su dramatismo, no lo evidencian en sus informes con la claridad necesaria, su mensaje no repercute sobre la opinión pública ni sensibiliza siquiera a las diversas instancias de gobierno y coordinación acerca de lo lacerante de este problema de ineficacia y, por lo tanto, de ingobernabilidad que afecta a los más vulnerables y que requiere una acción efectiva y urgente.

### *Evaluando las pruebas*

En relación a su frecuencia y universalidad es preferible que las pruebas no sean vistas o sufridas como un “acoso evaluativo”, deben ser escasas, oportunas y ajustadas a la finalidad buscada; de lo contrario se volverían “irritantes a largo plazo como una brújula sin aguja, incapaz de indicar camino alguno” (Chevallard, 2012, p. 19-20).

También es preciso remarcar lo siguiente:

a) El concepto según el cual el gobierno que priorice y solvete un organismo central productor de pruebas será capaz de ofrecer información continua sobre el rendimiento de todos los alumnos de todas las escuelas de un país extenso y estimularía a los profesores a obtener mejores resultados es demasiado simple y es improbable que resulte en la práctica;

b) La pedagogía innovadora, basada en la sublimación de la tecnología y del futuro, con métodos constructivistas es contradictoria con las pruebas estandarizadas nacionales que se aplican a los estudiantes porque éstas exigen en muchos de sus ejercicios capacidad de recuerdo y aplicación mecánica de la información contenida en los planes de estudio; ambas orientaciones son difíciles de conciliar (Díaz Barriga, 2002, p. 22-24).

Un episodio relevante para analizar el potencial de las pruebas para orientar decisiones políticas es “Orientar matemática”, un plan lanzado a fines de 2018 como eco de resultados insatisfactorios y descendentes en esa materia en la prueba 2017. Con consulta a expertos de otros países, la promesa de “sacar la matemática del pizarrón” para llevarla a la vida (ministro Alejandro Finocchiaro *dixit*) se generan materiales de estudio y se forman 500 capacitadores con la determinación de mejorar los resultados en las pruebas.

Es decir que ante la evidencia de un síntoma se busca eliminarlo, con lo cual se arriesga a dejar indemne las causas del problema. Se apela a casos exitosos del comparado internacional, pero se los traspone sin antes hacer un diagnóstico profundo que permita concebir una estrategia original. La acción pública puede estar bien inspirada pero no registra que las condiciones faltantes para los logros de los niños en matemática pueden ser las mismas y estar estrechamente asociadas a las que se requieren en lenguaje o en ciencias naturales o en ciencias sociales.

Los niños no completamente alfabetizados pueden estar alimentando las falencias en las matemáticas porque sencillamente no entienden las consignas de los ejercicios. Todo signo de preocupación y acción pública es auspicioso y el recurso al apoyo de los especialistas y la experiencia internacional es apreciable pero contrarrestar las deficiencias masivas de aprendizajes debilitando el currículo, desarmando sus partes podría terminar siendo contraproducente.

### **A manera de cierre**

#### *Futurismo y determinismo tecnológico*

El abordaje de la educación en los medios de comunicación está plagado de profecías, basadas casi todas en que la escuela en su configuración actual sirve para poco, que la web ofrece todo lo necesario, salvo las



competencias blandas y la creatividad, y que hay que preparar para el futuro, que irrumpe como un torrente exponencial, rompiendo amarras con la herencia cultural. El interés periodístico hace que rara vez se consulte a maestros, directivos, pedagogos o pensadores con los minutos o los centímetros suficientes para que ofrezcan visiones alternativas más complejas, expresadas con claridad.

Pero es llamativo el vacío filosófico y teórico con que la prédica asertiva de los futuristas acerca de la vida, el trabajo y la cultura en el porvenir inminente es proclamado inexorable. Cualquier establecimiento actual que no lo reconociera podría ser dejado en ridículo. Tomo como referencia al más sólido y admirado de los analistas del determinismo tecnológico, el israelí Yuval Harari, cuyos libros han causado sensación en los últimos años. Un capítulo de su última obra se titula “Educación. El cambio es la única constante”. Se pregunta:

¿Cómo prepararnos y preparar a nuestros hijos para un mundo de transformaciones sin precedentes y de transformaciones radicales? ¿Qué hemos de enseñarle a ese niño o a esa niña que le ayude a sobrevivir y a prosperar en el mundo de 2050...? ¿Qué tipo de habilidades necesitará para conseguir trabajo, comprender lo que ocurre a su alrededor y orientarse en el laberinto de la vida?

Su respuesta podría sintetizarse en este párrafo:

En un mundo de este tipo, lo último que un profesor tiene que proporcionar a sus alumnos es más información. Ya tiene demasiada. En cambio, necesita la capacidad de dar sentido a la información, de señalar la diferencia entre lo que es y lo que no es importante y, por encima de todo, de combinar muchos bits de información en una imagen general del mundo (Harari, 2018, p. 285-287).

El meta mensaje para los sistemas educacionales, sus autoridades y los maestros podría decodificarse así: lo que ustedes saben y enseñan no sirve; ni ustedes (ni nadie) sabe o enseña lo que será útil a la nueva generación. No es raro que la impotencia, el desaliento y la parálisis se deriven en cascada de esta prédica.

### *El conocimiento en el futuro*

Para dialogar con Harari y discutir sus puntos de vista puede recurrirse, entre muchas alternativas, a la escuela de Basil Bernstein, que cultiva la sociología realista del conocimiento (Bernstein, 1988). Ellos están en desacuerdo con corrientes actualmente más influyentes para las cuales la misión de la educación es centrarse en los educandos y su experiencia más que en los conocimientos que se elige transmitirles. Según esta perspectiva el conocimiento está depositado como herencia cultural en las disciplinas, cuyos límites no son arbitrarios sino constructos con justificación histórica y epistémica; que la diferenciación entre el aprendizaje en la escuela y el que se alcanza en la casa, el trabajo y la comunidad seguirá siendo relevante; que es difícil que los alumnos puedan “construir”, como suele afirmarse, su propio aprendizaje y que son los educadores su fuente insustituible.

Pero, más allá de estas posturas, lo interesante es su proyección de tres futuros posibles, o “utopías reales” que contienen opciones políticas. El primer futuro sería un sistema de transmisión del conocimiento “poderoso” y el bagaje cultural de elite para unos pocos elegidos, que son con frecuencia los hijos de las clases dominantes, combinado con un segundo estrato, apenas interrelacionado, destinado a la masa formada por los hijos de las clases sociales subordinadas y consistente en versiones simplificadas del conocimiento basadas en la tecnología.

El segundo futuro surge como falsa respuesta al contenido social injusto del modelo anterior; su estrategia es romper o cuanto menos debilitar las fronteras entre la escuela y la vida social, entre el conocimiento científico y el de sentido común, entre la capacitación académica y la vocacional, entre campos del conocimiento, entre los expertos y los neófitos; mientras, también, hace prevalecer las competencias genéricas sobre las específicas, el rol facilitador del docente sobre el rol enseñante, la evaluación formativa sobre los puntajes al rendimiento de la evaluación sumativa. Este futuro 2 promete eliminar el elitismo y promover la democratización pero concluye en una segunda forma de estratificación, con el agravante que en este caso queda encubierta, se hace invisible para los propios estudiantes perjudicados. Esa diferenciación social se basa en que los establecimientos privados a los que asisten los hijos de las elites no se dejarán arrastrar por

la corriente y formarán los cuadros expertos que ostentarán el dominio del conocimiento como un privilegio social.

Lo más curioso es que los partidarios del futuro 1, los neoliberales individualistas, y del futuro 2, los constructivistas sociales extremos, que parecen situarse en las antípodas frente al futuro, comparten una similitud epistemológica subyacente, al relativizar ambos el valor del conocimiento y, por lo tanto, terminan en el mismo resultado.

### *El futuro más deseable*

Si el futuro 1 es conservador y el futuro 2 posmoderno, el futuro 3 se ofrece como el proyecto inconcluso de la modernidad. El continuo crecimiento del conocimiento asegurado por la división del trabajo hace prever la subsistencia de las fronteras entre disciplinas, el cruce de sus límites cada vez más frecuente y el surgimiento de nuevas disciplinas con origen en las antiguas. El conocimiento experto y las comunidades de especialistas mantienen una relación objetiva y estable. Los niños y jóvenes deben apreciar el valor intrínseco del conocimiento, más allá de las utilidades que esperen extraerle.

El futuro 3 enfatiza la importancia de los conceptos que, junto con los contenidos y las capacidades, tienen que formar parte del currículo educacional. Si el futuro 1 se apoyaba en la memorización y el futuro 2 las despreciaba para priorizar las competencias, ambos desestiman los conceptos. Pero, para aprender conceptos los alumnos necesitan contenidos apropiados (extremo que Harari pasa por alto), requieren docentes que los dirijan y notas que señalen sus avances y los desafíen a superarse cuando se estancan. El papel de la educación para la justicia social depende de la igualación epistemológica de las clases populares (Young y Muller, 2010, p. 201-203; 207-2013).

Los sistemas educacionales con currículos cognitivamente jerarquizados y cobertura completa son, por lo tanto, esenciales tanto para la sociedad del conocimiento como para la democracia.

### *Sociedad de riesgo global*

La visión prospectiva es un reto mayúsculo para la política pública y para la política en sentido lato. Frente a quienes afirman que la perplejidad es la única actitud posible frente al futuro y que nada podemos predecir, están los que dibujan escenarios alternativos usando las proyecciones de tendencias que se perciben o se insinúan hasta hoy. Otra postura posible la propone la teoría del riesgo. El futuro está ocupado por eventos manufacturados, producidos por la propia sociedad industrial, que son incalculables y cargan con un potencial de peligro y liberación, en proporciones desconocidas.

Así y todo, para la teoría del riesgo no es imposible investigar y anticipar el futuro. Solo que para afrontar esa difícil tarea hay que aceptar que no hay certezas sino probabilidades, que los expertos discuten y confrontan sin ponerse de acuerdo y que la democracia de los ciudadanos y su reflexividad social es la manera de resolver los dilemas entre eludir o afrontar cada desconocimiento específico y cómo hacerlo (Beck, 2007, p. 165-180). La escenificación del futuro debe hacerse con la participación del mayor número de interesados y siguiendo el *principio precautorio*, con tanto desarrollo en las ciencias del ambiente (Berros, 2011).

Los futuros 1 y 2 son, siguiendo la escala de valores de Young y Muller, peligros evidentes que amenazan el futuro de los sistemas educacionales nacionales. Tal vez, la solución no esté como ellos aconsejan en abrazar de manera completa el futuro 3. Pero, procediendo con cautela, una política pública educacional democrática debe ser prudente y no dar saltos al vacío. La educación se traicionaría a sí misma si sirviera para dividir a la sociedad del mañana en privilegiados o subordinados por razón de la cultura.

### *Vislumbres para el mañana*

La herencia cultural debe ser preservada y puesta a disposición de todos los niños y jóvenes, mientras que las anticipaciones con base en la prospectiva sobre la revolución tecnológica también deben contemplarse. Esas perspectivas de inteligencia artificial, *big data* y robotización, entre otras, son también contenidos acerca de

los cuales hay que hacer diestros y competentes a los jóvenes que cada año terminan sus estudios obligatorios. Da la firme impresión de que el péndulo entre escuela tradicional y escuela innovadora del que se habló antes debe detenerse y acaso no sea tan difícil lograrlo como un objetivo y prioridad políticos.

Hay en el orden nacional y las provincias un buen número de estas promesas. El proyecto conocido como escuela secundaria del futuro o nueva escuela secundaria, puesto en marcha como piloto en la CABA, podría ser el camino en ese nivel (ME-CABA, 2018), como así también las escuelas Pro-A (Programa avanzado de educación con énfasis en TIC) de la Provincia de Córdoba señalan un rumbo auspicioso (MEPC, 2016). Entre tanto, ningún éxito masivo en el secundario será posible si todos los estudiantes no se apropian de los lenguajes principales del conocimiento en la escuela primaria, empezando por la lectura comprensiva y la escritura y siguiendo por la matemática, la informática, la música y los códigos visuales.

Para eso pareció auspiciosa, aunque incompleta, la iniciativa de las Escuelas Faro y su Plan Escolar de Aprendizajes Prioritarios, que debió valerse mejor, por una parte, al desarrollo y la gestión del currículo como estrategia técnico-política troncal y, por otra parte, enderezarse en forma más directa a la cobertura del mapa de la extrema pobreza que es la zona social crítica para aspirar a un grado deseable y digno de igualdad en la sociedad argentina (MECCyT, 2018).

Pero, además de generar innovaciones los proyectos debe ser capaces de superar el éxito en la pequeña escala y generalizarse en los sistemas escolares. Para eso es fundamental pensarlos como políticas públicas de cambio masivo y complejo porque deben alcanzar de manera coordinada todas las dimensiones significativas del quehacer educacional, allí reside desde hace décadas uno de los grandes desafíos pendientes del sistema democrático en la Argentina.

En estas páginas se intentó subrayar que sin gobernabilidad nacional no habrá posibilidades de propulsar un progreso educacional de tanta magnitud. A la vez, se procuró persuadir de que están abiertas las fuentes de legitimidad, eficacia y estabilidad que se requieren y, con el consabido esfuerzo en recursos, la política educacional nacional es viable.

Los dispositivos de aseguramiento de la calidad son claves y deben constituir un mecanismo específico de retroalimentación en cada una de las provincias autónomas y entre todas ellas y la unidad central del sistema nucleada en torno al MEN. En esa arquitectura institucional y política, erigida sobre la Constitución Nacional y las leyes de organización y de base de la educación, el progreso de la ilustración, la autonomía de las provincias y la CABA y la unidad nacional pueden y deben ser principios cardinales.

## Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos. Una metodología para su análisis y mejoramiento*. Seminario Internacional Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina organizado por el Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y el Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina.

Aguilar Villanueva, L. F. (1997). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F, México: Fondo de Cultura Económica.

Archer, M. A. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. Londres, Inglaterra: Routledge.

Banfi, K. (2018). *Proyecto de Ley modificatoria del Art. 97 de la LEN*. Recuperado de: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)

Beck, U. (2007). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona, España: PAIDOS.

Bernstein, B. (1988). *Clases, códigos y control II. Hacia una teoría de las transmisiones educativas*. Madrid, España: Akal.

- Berros, V. *et al* (2011). Observaciones sobre el funcionamiento del principio precautorio. En *XXIII Jornadas de Derecho Civil*, Tucumán, Argentina.
- Bertoni, A. (1989). *Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa*. Serie Estudios y Documentos 2, Secretaría de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Bertoni, A., Poggi, M. y Teobaldo, M. (1996). *Evaluación, nuevos significados para una práctica compleja*. Buenos Aires, Argentina: Kapelusz Editora.
- Botana, N. R. (2004). La gobernabilidad en el marco del régimen federal argentino. Notas sobre la educación pública. En AAVV, *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: IIPE, UNESCO.
- Bravo, H. F. (1984). *El Estado y la enseñanza privada*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de Belgrano.
- Braslavsky, C. (1986). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: GEL-FLACSO.
- Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990). *Conducción educativa y calidad de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. México D. F., México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de: <https://portalanterior.ine.mx>
- Cano, D. J. (1995). *La evaluación institucional*. Santa Fe, Argentina: Centro de Publicaciones UNL.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*. CEPAL y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2020). *Pruebas PISA 2018. El desempeño educativo de la Argentina*. Recuperado de: [feace.org.ar/pruebas-pisa-2018.pdf](https://feace.org.ar/pruebas-pisa-2018.pdf)
- Chevallard, Y. (2012) ¿Cuál puede ser el valor de evaluar? En Y. Chevallard, *La evaluación como problema. Aproximaciones desde las didácticas específicas*. Buenos Aires, Argentina: UNSAM y Miño y Dávila.
- Congreso Pedagógico (1988). *Informe Final de la Asamblea Nacional*. Ministerio de Educación Nacional, Buenos Aires, Argentina.
- Díaz Barriga, A. (1994). Una polémica en relación al examen. *Revista Iberoamericana de Educación*, 5.
- Díaz Barriga, A. (2012). *Pensar la didáctica*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Duro, E. (2018). *Conferencia en CEPE de UTDT*. Diciembre de 2018. Recuperado de: [www.utdt.edu/ver\\_novedad.php?id\\_novedad](http://www.utdt.edu/ver_novedad.php?id_novedad)
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(40).
- Ezpeleta, J. (2004). Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa. En E. Tenti Fanfani (Org.). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: IIPE, UNESCO.
- Friedman, M. y Rose (1980). *Libertad de elegir*. New York, Estados Unidos: Orbis.
- Frigerio, G. (2011). *A la sombra de Pisa*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/234368765/Para-Pensar-La-Evaluacion>

- Galarza, D. (2005). Los organismos estatales de gobierno y coordinación. En M. Palamidessi, C. Suasnabar y D. Galarza, *Educación, conocimiento y política. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO, Ediciones Manantial.
- García Garduño, J. M (2014). Estudio Introductorio. En W. Pinar, *La teoría del currículum*. Madrid, España: Narcea.
- Guadagni, A. et al (2002). *En busca de la escuela perdida*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Di Tella.
- Guadagni, A. (2017). Una universidad inclusiva y de calidad. En E. Levy Yeyati (comp.), *100 políticas para la Argentina del 2030*. Buenos Aires, Argentina: Ciudad de Lectores.
- Güemes, C. (2016). *Trátame suavemente. Confianza social en Latinoamérica; Argentina bajo la lupa*. San José de Costa Rica, Costa Rica: FLACSO.
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Penguin Random House.
- Haretche, C. (2017). Valor agregado en educación. Qué es y cómo se usa. *Observatorio regional de políticas de evaluación educativa, PREAL*. Recuperado de: [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)
- House, E. R. (1994). *Evaluación, ética y poder*. México D. F., México: Morata, Colección Pedagogía-Manuales.
- Houston Luiggi, A. (1959). *Sesenta y cinco valientes*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ágora.
- Iglesias, M. A. (2018). *Plan Rothe: la consolidación del ciclo básico para la escuela media argentina a través de los discursos e historias profesionales de la burocracia educativa (1941-1946)*. Recuperado de: [www.grado.fahce.unlp.edu.ar](http://www.grado.fahce.unlp.edu.ar)
- S/D. (5 de diciembre 2016). Papelón internacional: la Argentina fue excluida de las pruebas PISA. *Infobae*.
- Jaim Echeverry, G. (1999). *La tragedia educativa*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Lafourcade, P. (1989). *Calidad de la Educación*. Serie Estudios y Documentos 3. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.
- Larripa, S. (2009). *Reflexiones sobre las funciones de los sistemas de evaluación educativa de gran escala*. En Memoria Académica de Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/pr.4083.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/pr.4083.pdf)
- Larripa, S. (2019). *Programa de Evaluación Educativa. Carrera de ciencias de la educación*. Recuperado de: [www.fahce.unlp.edu.ar](http://www.fahce.unlp.edu.ar).
- Llach, J. y Montoya, S. (1999). *Educación para todos*. Buenos Aires, Argentina: IERAL.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la elaboración de políticas*. México D. F., México: FCE.
- Manganiello, E. (1980). *Historia de la educación. Método generacional*. Buenos Aires, Argentina: Librería del Colegio.
- Márquez, A. D. (1995). *La quiebra del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Libros del Quirquincho.

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018). *Escuelas Faro*. Recuperado de: [www.argentina.gob.ar/educacion/escuelasfaro](http://www.argentina.gob.ar/educacion/escuelasfaro)

Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015). *Nueva escuela secundaria. Diseño curricular. Formación general. Ciclo básico del Bachillerato*. [https://www.buenosaires.gob.ar/dc\\_nes.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/dc_nes.pdf)

Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba (2016). *Escuelas PROA. Programa Avanzado de Educación Secundaria*. Recuperado de: [www.cba.gov.ar/2016/02](http://www.cba.gov.ar/2016/02)

Miranda, R. e Iazzetta, O. (1982). *Proyectos políticos y escuela 1890-1920*. Rosario, Argentina: Ediciones Matética S. A.

Montenegro, O. et al. (2007). *Dictamen de la minoría sobre Ley de Educación Nacional*. Cámara de Diputados de la Nación.

Morelli, S. (Dir.) (2017). *La enseñanza y el aprendizaje de la lectura y la escritura, entre la sala de 5 años del nivel inicial y el 2º grado de la educación primaria, en escuelas públicas y privadas de la Provincia de Santa Fe*. Proyecto de Investigación Convocatoria PAITI 2014. Universidad Nacional del Litoral y Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Recuperado de: <http://www.unl.edu.ar/noticias/laalfabetizacionescolarbajolalupa>

Narodowsky, M. (2018). *El colapso de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Novaro, M. y Alonso, G. V. (2007). Análisis de capacidades institucionales en el área de las políticas universitarias. El caso de la CONEAU en su etapa fundacional. En G. V. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Oszlak, O. (2004). *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización. El caso argentino*. Madrid, España: CLAD.

Palamidessi, M., Gorostiaga, J. y Suasnabar, C. (2014). El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina. *Perfiles Educativos*, 36(143).

Paramio, L. (2012). Clases medias, política y democracia. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política*, 1(10).

Paviglianiti, N. (1989). Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. *Serie Estudios y Documentos 1*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.

Perón, J. D. (1962). *Manual de Conducción Política*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones "Mundo Peronista".

Polack, M. E. (6 de diciembre de 2015). Pruebas PISA: la Argentina fue excluida del ranking. *La Nación*.

Puga, I. (2011). Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social? *Estudios pedagógicos*, 37(2).

Putnam, R. (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta, Fundación Pablo Iglesias*, 94-95.

Quiroga Lavié, H. (1996). *Constitución de la Nación Argentina comentada*. Buenos Aires, Argentina: Zavallía Editor.

Ravitch, D. (2010). *Por qué cambie de opinión*. Recuperado de: [http://blogs.ffyh.unc.edu.ar/indicadoresyevaluacion/files/2016/07/index\\_17\\_12\\_14\\_por\\_que\\_cambie\\_opinion.pdf](http://blogs.ffyh.unc.edu.ar/indicadoresyevaluacion/files/2016/07/index_17_12_14_por_que_cambie_opinion.pdf)

Sarmiento, D. F. (2011). *Educación Popular. Inspección de las escuelas públicas*. Buenos Aires, Argentina: UNIPE.

Santos Guerra, M. A. (2017). *Evaluar con el corazón. De los ríos de la teoría al mar de la práctica*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.

Secretaría de Educación de la Nación (1989). *De los planes a la acción. La política de transformación educativa*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación de la Nación.

Serafinoff, V. (2019). Los consejos federales: ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista”? *Voces en el fénix*, 3(18), 84-91.

Simons, H. (1999). Evaluación democrática de instituciones escolares. La política y el proceso de evaluación. México D. F., México: Morata, Colección Pedagogía-Manuales.

Sironi, M. (2015). *Entre la democratización de la educación y la inercia de la crisis del estado en América Latina. Rasgos de la política educativa de la transición a la democracia (1983-1989)*. Trabajo presentado en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Southwell, M. (2015). La ley 1.420 y la tarea de los inspectores escolares. *Anuario de Historia de la Educación. Sociedad Argentina de Historia de la Educación*, 16(1).

Stubrin, A. (1999). Educación, igualdad solidaridad y cohesión. *Revista Escenarios Alternativos*, 3(6).

Stubrin, A. (2010). CONEAU: la institucionalización de la evaluación y acreditación en la Argentina. En A. Stubrin, *Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana*. Santa Fe, Argentina: Eudeba y ediciones UNL.

Stubrin, A. (2016). *Que las herramientas no distorsionen la política pública*. <http://ar.bastiondigital.com/notas/>

Stubrin, A. (2017). La cuadratura del círculo de la política universitaria: propuestas para abordar el desafío. En C. Marquis (Ed.), *La agenda universitaria III. Propuesta de políticas y acciones*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Palermo.

Swaan, A. de (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona, España: Pomares-Corregidor.

Tedesco, J. T. (1987). *El desafío educativo. Calidad y democracia*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Tedesco, J. T. (1989). Introducción. En J. C. Tedesco, *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. Serie Estudios y Documentos 1*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.

Tedesco, J. C. (1989). *Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa. Serie Estudios y Documentos 2*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.

Tedesco, J. C. (1989). Introducción. En J. C. Tedesco, *Calidad de la Educación. Serie Estudios y Documentos 3*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.

Torres, R. M. (2009). *Rendimientos escolares y programas compensatorios: El P-900 en Chile* [Mensaje en un blog]. Recuperado de: [www.otraeducación.com](http://www.otraeducación.com)

Tenti, E. (25 de octubre de 2016). Aprender 2016: mi voto es no positivo. *Página 12*.

UNESCO-UNICEF-BM (1990). *Declaración Mundial de Jomtien, Tailandia, sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Recuperado de: [www.unesco.org/pdf>pdf>JOMTIE S](http://www.unesco.org/pdf/jomtief)

Vázquez, L. (1 de junio de 2017). “Conversaciones” con Elena Duro. *La Nación*.

Vázquez, L. (23 de marzo de 2018). “Conversaciones” con Elena Duro. *La Nación*.

Young, M. y Muller, J. (2013). Tres posibles situaciones educativas para el futuro: lecciones desde la Sociología del Conocimiento. En A. Stubrin at al., *Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario*. Santa Fe, Argentina: UNL.

**Fecha de recepción:** 16-04-2020

**Fecha de aceptación:** 29-05-2020





# El lugar de la investigación en la profesión académica argentina: hallazgos del estudio internacional APIKS.

The place of research in the Argentine academic profession: findings of the international APIKS study.

NOSIGLIA, María Catalina<sup>1</sup> y FUKSMAN, Brian<sup>2</sup>

Nosiglia, M. C. y Fuksman, B. (2020). El lugar de la investigación en la profesión académica argentina: hallazgos del estudio internacional APIKS. *RELAPAE*, (12), pp. 61-81.

## Resumen

En la actualidad las universidades son interpeladas para que desarrollen un papel protagónico en la denominada “sociedad del conocimiento” a través de las actividades de investigación. Sin embargo, estas instituciones presentan dificultades en sus iniciativas para fortalecer las funciones científicas. Lo anterior guarda relación con múltiples factores como por ejemplo las restricciones presupuestarias, la predominancia de dedicaciones simples que sólo contemplan remuneración para las actividades de enseñanza, los modelos de universidad dominantes en cada país que oscilan entre tradiciones profesionalistas y academicistas; y las diferencias inherentes a otras variables como la pertenencia disciplinar o la categoría de los docentes. El presente estudio se enmarca en la investigación internacional APIKS (Academic Profession in the Knowledge-Based Society –La Profesión Académica en la Sociedad del Conocimiento-) que se está llevando a cabo en más de 30 países de todos los continentes. El diseño metodológico implicó la aplicación de una encuesta autoadministrada a una muestra representativa de profesores de universidades nacionales de Argentina. A partir de los resultados vinculados directamente con la función investigación se podrá examinar el perfil de las investigaciones que desarrollan los académicos en las universidades nacionales, examinar la relevancia de las distintas fuentes de financiamiento, los tipos de contribuciones académicas que realizan y las creencias de los profesores sobre cómo se desarrolla esta función en las instituciones.

**Palabras Clave:** Profesión académica / Investigación / Educación Superior / Argentina / APIKS

## Abstract

At present, universities are challenged to develop a leading role in the “knowledge society” through research activities. However, these institutions present difficulties in their initiatives to strengthen scientific functions. The aforementioned is related to multiple factors such as budget restrictions, the predominance of simple dedications that only contemplate remuneration for teaching activities, the dominant university models in each country that oscillate between professional and academic traditions; and the differences inherent in other variables such as disciplinary belonging or the category of teachers. The present study is part of the international research APIKS (Academic Profession in the Knowledge-Based Society) that is being carried out in more than 30 countries on all continents. The methodological design involved the application of a self-administered survey to a representative sample of professors from national universities in Argentina. Based on the results directly linked to the research function, the profile of the research carried out by academics in national universities can be examined, the relevance of the different sources of financing, the types of academic contributions they make and the beliefs of the teachers on how this function is developed in institutions.

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires, Argentina / brianfuksman@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidad de Buenos Aires, Argentina / catinosiglia@gmail.com

**Keywords:** Academic profession / Research / Higher Education / Argentina / APIKS

## 1. Introducción

En la actualidad las universidades son interpeladas para que desarrollen un papel protagónico en la denominada “sociedad del conocimiento” a través de las actividades de investigación. Sin embargo, estas instituciones presentan dificultades en sus iniciativas para fortalecer las funciones científicas. Lo anterior guarda relación con múltiples factores como por ejemplo las restricciones presupuestarias, la predominancia de dedicaciones simples que solo contemplan remuneración para las actividades de enseñanza, los modelos de universidad dominantes en cada país que oscilan entre tradiciones profesionalistas y academicistas; y las diferencias inherentes a otras variables como la pertenencia disciplinar o la categoría de los docentes.

El presente estudio se enmarca en la investigación internacional APIKS (Academic Profession in the Knowledge-Based Society –La Profesión Académica en la Sociedad del Conocimiento-) que se está llevando a cabo en más de 30 países de todos los continentes. El diseño metodológico implicó la aplicación de una encuesta autoadministrada a una muestra representativa de profesores de universidades nacionales de Argentina.

A partir de los resultados vinculados directamente con la función investigación se podrá examinar el perfil de las investigaciones que desarrollan los académicos en las universidades nacionales, examinar la relevancia de las distintas fuentes de financiamiento, los tipos de contribuciones académicas que realizan y las creencias de los profesores sobre cómo se desarrolla esta función en las instituciones.

El artículo se encuentra organizado en cinco apartados. En primer lugar, se sistematizan algunas discusiones sobre la relación entre las universidades, la investigación y la profesión académica. En segundo lugar, se presenta el diseño metodológico. Seguidamente se realiza una breve caracterización de la profesión académica argentina que permite contextualizar los resultados del estudio y luego se presentan los resultados específicos sobre la función investigación. Por último, se concluye con un apartado donde se discuten algunos hallazgos del estudio internacional APIKS.

## 2. Algunas discusiones sobre la relación entre las universidades, la investigación y la profesión académica.

En la actualidad las universidades son interpeladas para que desarrollen un papel protagónico en la denominada “sociedad del conocimiento”. Este escenario es caracterizado como una transición desde una economía abocada a la generación de productos hacia una economía basada en la prestación de servicios que demanda profesionales altamente cualificados y donde el conocimiento se ha convertido en la fuente principal de innovación y de generación del valor agregado (UNESCO, 2005).

Asimismo, una característica de las políticas científicas recientes es que ya no conciben a la universidad como el ámbito exclusivo para la producción científica, sino que incluyen a otros actores provenientes del sector productivo y privado. En este escenario, Rovelli señala que durante los últimos quince años los estados latinoamericanos asumieron un rol protagónico a través de la creación de áreas gubernamentales específicas y políticas que incluyeron a múltiples actores (Rovelli, 2017). De todos modos, y pese a los avances de los países latinoamericanos, persisten diferencias interregionales. De hecho, Albornoz identificó que entre el año 2006 y el 2015 la participación de América Latina y el Caribe en la inversión mundial en I+D creció desde el 3% hasta el 3,5%, pero se aleja de los valores registrados en otras regiones como Asia (41,4%), Estados Unidos y Canadá (26,7%) o Europa (22,2%) para el 2015 (Albornoz, 2017).

En Argentina, el sector científico y tecnológico está conformado por diversos organismos o entidades que dependen, a su vez, de distintas jurisdicciones provinciales o nacional. Al respecto, pueden identificarse tres actores principales que participan en el diseño y desarrollo de políticas científicas (ver cuadro 1): El Estado Nacional que interviene, principalmente a través del *Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación* y mediante la *Secretaría de Políticas Universitarias* que depende del *Ministerio de Educación*; las universidades públicas y las empresas.

Sin embargo, pese al lugar relevante otorgado a las universidades, estas presentan dificultades en sus iniciativas para fortalecer las funciones científicas debido a múltiples factores. Uno de ellos es el modelo de universidad predominante que oscila entre tradiciones profesionalistas dedicadas principalmente a la

enseñanza o tradiciones academicistas donde la investigación cobra un lugar relevante. De hecho, corresponde señalar que en los orígenes de las universidades medievales la investigación debió efectuarse por fuera de estas instituciones dominadas por la escolástica. Por lo tanto, la denominada “Revolución científica” desarrollada en Europa entre los siglos XVI y XVIII se radicó en instituciones científicas externas. Una de las instituciones más dinámicas de esa época fue la *Royal Society de Londres para el avance de la Ciencia Natural* (Arocena y Sutz, 2015).

**Cuadro 1. Inversión en I+D por sector de ejecución (en millones de pesos). Año 2018**

<b>Sector de ejecución</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Organismos estatales (nacionales y provinciales)	18.845.152	51,2
Universidades públicas	9.129.256	24,8
Universidades privadas	438.500	1,2
Empresas	7.824.938	21,2
Entidades sin fines de lucro	593.244	1,6
<b>Total general</b>	<b>36.833.105</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del anuario de indicadores de Ciencia y Tecnología del MINCYT. Año 2015.

Ahora bien, tras los acontecimientos de la Revolución Inglesa y la Revolución Francesa, las nacientes monarquías parlamentarias cuestionaron la influencia de la Iglesia en las universidades y procuraron su *modernización*. Este proceso fue conceptualizado como la “Primera Revolución Académica” (Arocena y Sutz, 2015). No obstante, este proceso modernizador se operacionalizó en función de distintos modelos de universidad que supusieron una singular relación entre la universidad y la ciencia. Pueden distinguirse al menos dos: el humboldtiano y el napoleónico (Brunner, 2014). El primero tuvo su origen en la fundación de la Universidad de Berlín en 1810 por Von Humboldt. Entre sus principios organizativos se destacan: el fortalecimiento de la unidad docencia-investigación; el predominio de las investigaciones básicas y la necesidad de resguardar la universidad frente a las intervenciones del Estado para asegurar una investigación libre y desinteresada. Este modelo se desarrolló inicialmente en Alemania y luego se expandió principalmente hacia los Estados Unidos. Por su parte, el segundo modelo tuvo su origen en Francia durante el imperio napoleónico cuando se remplazaron las antiguas universidades francesas por las Escuelas Profesionales. De este modo, se configuró una separación entre la universidad y las ciencias donde la primera se ocuparía de la formación profesional mientras que la segunda sería desarrollada en institutos científicos especializados. Este modelo se expandió principalmente entre las universidades latinoamericanas. En el sistema universitario argentino ha predominado históricamente el modelo profesionalista y, por lo tanto, la función académica principal ha sido la enseñanza generándose, así, condiciones relativamente adversas para el desarrollo de la investigación y la extensión.

Vinculado con lo anterior, la investigación en las universidades argentinas también se torna problemática debido a la elevada proporción de cargos de dedicación simple que sólo contemplan remuneración para la docencia. De hecho, durante el año 2015 la participación de las dedicaciones simples alcanzó el 65,7%, según datos del anuario estadístico de la SPU-ME. Además, este fenómeno constituye una tendencia del sistema universitario argentino que guarda relación con su lógica de expansión. De hecho, ya tempranamente, Stubrin había señalado que, para atender el incremento acelerado de la matrícula universitaria desde la restauración democrática en 1983, se priorizó la creación de cargos de dedicación simple en detrimento de los cargos exclusivos (Stubrin, 2001).

Otra variable que impacta en la función de investigación se relaciona con la pertenencia disciplinar de los académicos. Becher identificó que las características epistemológicas y sociológicas de cada campo inciden en concurrencia con otros factores institucionales y externos- en la configuración de la carrera académica y su vinculación con la actividad científica. A partir de la construcción de una taxonomía de cuatro tipos que cruzan las dicotomías “Duro/Blando” y “Puro/Aplicado”, el autor distingue procesos de socialización

profesional divergentes que establecen modos legítimos de comunicación, de producción del conocimiento, de requisitos implícitos para iniciarse y consolidarse en la carrera académica, entre otros. Así, por ejemplo, observa que en las ciencias duras/básicas suele existir un requisito implícito de poseer título de doctor como condición para que los académicos nóveles se inicien en la carrera académica. En contraste, ese requisito está menos generalizado en otras disciplinas como el derecho (Becher, 1989).

Asimismo, existen diversos estudios sobre la profesión académica que advierten sobre rasgos específicos de su configuración en América Latina y que permiten comprender los modos o lógicas de hacer ciencia en Argentina. En primer lugar, se destacan los estudios de Altbach y Anton donde identificaron que los académicos latinoamericanos se autoperceben como una profesión en la periferia donde existe una dependencia respecto a los países avanzados (Altbach y Anton, 2004). Estos países avanzados serían los que marcan los patrones internacionales de investigación.

Un segundo rasgo característico de la profesión académica latinoamericana es la predominancia de dedicaciones simples que solo contemplan remuneración para las funciones de enseñanza. Sin embargo y pese a esta limitación, Fernández Lamarra y Marquina, en base a los resultados de la encuesta internacional *Changing Academic Profession (CAP)*<sup>3</sup> del 2008, advirtieron que una elevada proporción de docentes con dedicación simple declararon haber participado en proyectos de investigación pese a no recibir remuneración (Fernández Lamarra y Marquina, 2013). Puede hipotetizarse que este fenómeno guarda relación con las lógicas de promoción en la carrera académica que demandan acreditar antecedentes científicos. Desde ya que esto constituye una situación problemática porque los académicos deberán realizar funciones no remuneradas con el fin de incrementar sus posibilidades de ingresar y ser promovidos en la carrera académica. En relación a esta situación, resulta pertinente hacer referencia al Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores, creado en 1993 y aún vigente, que consiste en el otorgamiento de un plus salarial no remunerativo a los académicos para que realicen dicha función. No obstante, durante sus más de dos décadas de funcionamiento, el impacto real de este plus salarial decreció progresivamente (Sarhou y Araya, 2015).

Por último, resulta relevante destacar que, independientemente de las características específicas de la profesión académica en América Latina, existen algunas tendencias globales que durante los últimos años están transformando las condiciones del trabajo académico y la forma en que se desarrolla la función de investigación en particular. No obstante, corresponde agregar que cada tendencia global asumió características singulares en cada país conforme a su respectiva tradición histórica.

Una primera se relaciona con la introducción de nuevas reglas basadas en la productividad y la rendición de cuentas modificando las formas tradicionales de trabajo. Esto supuso el desarrollo de indicadores de desempeño tales como la cantidad de publicaciones científicas con el fin de evaluar y medir la productividad académica (Altbach, 2009). A su vez, Walker, en base a un estudio de casos en universidades argentinas y españolas, argumenta que la introducción de estos dispositivos de evaluación opera como un instrumento racionalizador de recursos donde la asignación presupuestaria queda sujeta a la verificación de resultados (Walker, 2017). Al respecto, la autora sostiene que estos instrumentos afectan el desarrollo de la actividad científica en la medida en que incentivan la competencia y suponen un incremento de las tareas burocráticas vinculadas a la redacción de informes.

Una segunda tendencia refiere a la expansión del cuerpo académico que acompañó, aunque en menor grado, a la ampliación de la matrícula de educación superior. Tal como se señaló previamente, dicha expansión privilegió la creación de cargos de dedicación simple y aquello constituye un factor problemático debido a que dichos cargos no contemplan una remuneración específica para el desarrollo de las actividades científicas.

La última de las tendencias se vincula con la internacionalización de la educación superior donde, desde las instituciones, órganos estatales y asociaciones privadas, se incentiva el desarrollo de consorcios internacionales de investigación o políticas de movilidad académica y científica que tienen como destinatario

---

<sup>3</sup> La encuesta internacional CAP se enmarca en una serie de estudios comparados iniciados en 1992 por la *Carnegie Foundation*. El primero consistió en la aplicación de una encuesta en catorce países con el fin de analizar las condiciones de trabajo de los profesores universitarios y sus intereses. De América Latina, solo participaron Chile y Brasil. En segundo lugar, entre 2007 y 2009 se realizó el estudio CAP donde se amplió la muestra a 21 países incluyendo a la Argentina. Actualmente, y como continuidad del estudio anterior, se está desarrollando la investigación internacional APIKS donde participan alrededor de 30 países de todos los continentes.

al cuerpo académico y a los estudiantes (Fernández Lamarra y Perez Centeno, 2011). Sin embargo, este fenómeno no se expresa de manera homogénea en todo el mundo, sino que la movilidad de académicos y estudiantes transita mayoritariamente desde América Latina y el Caribe hacia Europa y los Estados Unidos. De hecho, durante el 2017 solo el 3,5% de todos los estudiantes internacionales del mundo eligieron como destino a una universidad de la región mientras que Europa y Estados Unidos representan el 50% (IESALC-UNESCO, 2019). De este modo, la internacionalización de la educación superior genera nuevas oportunidades para desarrollar las actividades científicas, pero en el marco de significativas desigualdades regionales.

### **3. Diseño metodológico**

En este trabajo se presentan los resultados del estudio internacional APIKS (Academic Profession In The Knowledge-Based Society) relativos a la función investigación.

El estudio APIKS se inició en noviembre del año 2017 y se inscribe en una serie de investigaciones internacionales iniciada en la década de 1990, de carácter cuantitativo y comparado, que indaga sobre la profesión académica universitaria y sus transformaciones. APIKS constituye la tercera etapa de dicha investigación que se está aplicando actualmente en alrededor de 30 países de todos los continentes, de los cuales tres corresponden a América Latina: Argentina, Chile y México.

La encuesta se focalizó en la relación entre la Universidad y la sociedad, y en la formación de jóvenes investigadores. El instrumento constó de 54 preguntas sobre su carrera académica y las actividades que desarrollan tales como docencia, investigación, extensión, gobierno y gestión institucional. El cuestionario también da cuenta del perfil personal de cada respondiente y contiene un apartado sobre la situación de los académicos en formación.

El diseño metodológico implicó la aplicación de una encuesta autoadministrada diseñada internacionalmente por los miembros del proyecto APIKS, a una muestra representativa de profesores de universidades nacionales de Argentina donde respondieron sobre diversos aspectos de su profesión. La encuesta se administró entre los meses de marzo y mayo del 2019. La muestra argentina está integrada por un total de 954 casos válidos, que han sido ponderados estadísticamente para balancear los resultados de acuerdo a la configuración real de la profesión académica universitaria nacional, según cargo, dedicación y género.

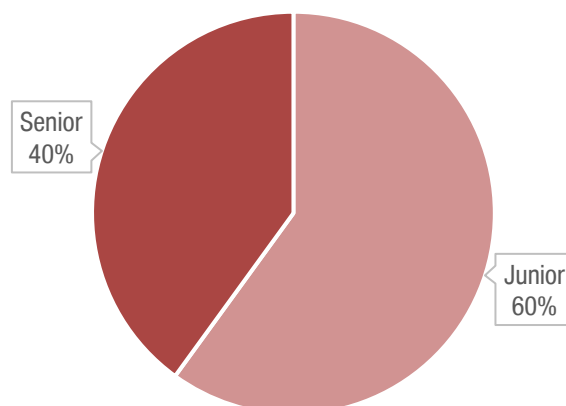
### **4. Breve caracterización de la profesión académica en Argentina.**

En este apartado se realizará una caracterización de la profesión académica argentina que permitirá contextualizar los resultados del estudio APIKS sobre la función investigación. La información para la elaboración de los gráficos proviene de los anuarios estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU-ME) correspondientes al año 2016. Por su parte, y de forma complementaria, se incluyeron algunos gráficos referidos a la pertenencia disciplinar que fueron elaborados a partir de los resultados del estudio APIKS ya que las estadísticas oficiales no relevan información sobre esta variable.

En primer lugar, se observa que, durante el año 2016, 130.557 personas se desempeñaban como profesores universitarios en alguna de las universidades públicas. Asimismo, el sector estatal registraba un total de 183.908 cargos docentes. Por lo tanto, se observa que algunos académicos tienen más de un cargo docente en la misma institución o en múltiples universidades.

En relación con la categoría docente, se observa que el 38% de los profesores son senior (titulares, asociados o adjuntos) mientras que el 62% son junior (Jefe de Trabajos Prácticos y Ayudantes de 1ra y de 2da) (ver gráfico 1). Al respecto, se destaca el carácter estratificado del cuerpo académico argentino donde predominan los cargos de docentes auxiliares.

**Gráfico 1. Distribución de los académicos según categoría**

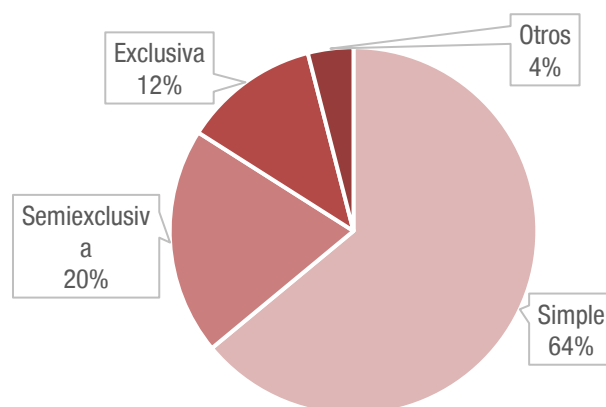


Fuente: Elaboración propia en base al anuario estadístico de la SPU-ME. Año 2016.

Nota metodológica: se excluyeron los cargos docentes clasificados como “otros” y a los “Ayudantes de 2da”.

En cuanto a la dedicación al cargo, se destaca la mayor participación de las dedicaciones simples que solo contemplan remuneración para la función docente (66%) (ver gráfico 2).

**Gráfico 2. Distribución de los académicos según dedicación.**



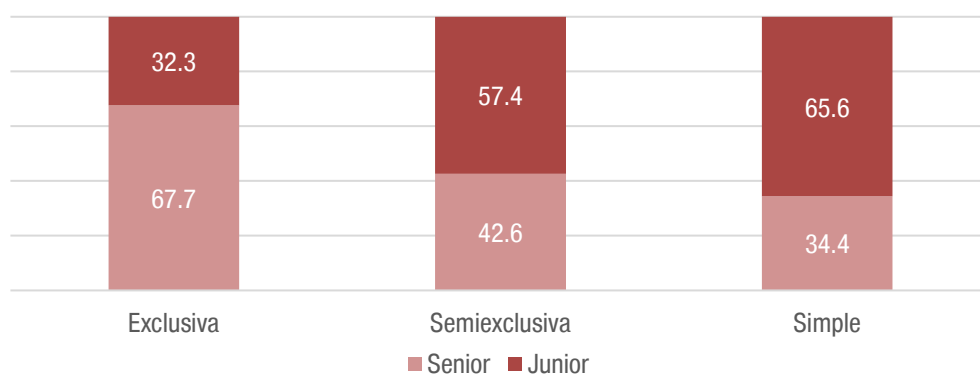
Fuente: Elaboración propia en base al anuario estadístico de la SPU-ME. Año 2016.

Notas metodológicas: se excluyeron los cargos docentes de “Ayudantes de 2da”. Los cargos clasificados como “otros” corresponden mayoritariamente a cargos “contratados” y “ad honorem”.

Lo anterior, ha sido conceptualizado por diversos autores como una situación problemática ya que, si el trabajo académico supone el desarrollo simultáneo e integrado de funciones de enseñanza, investigación y extensión, la predominancia de dedicaciones simples dificulta ese logro (Fernández Lamarra y Marquina, 2013; García de Fanelli, 2009)

Cuando se analiza la relación entre la categoría y la dedicación, se advierte que los escasos cargos de dedicación exclusiva se concentran entre los cargos senior (ver gráfico 3)

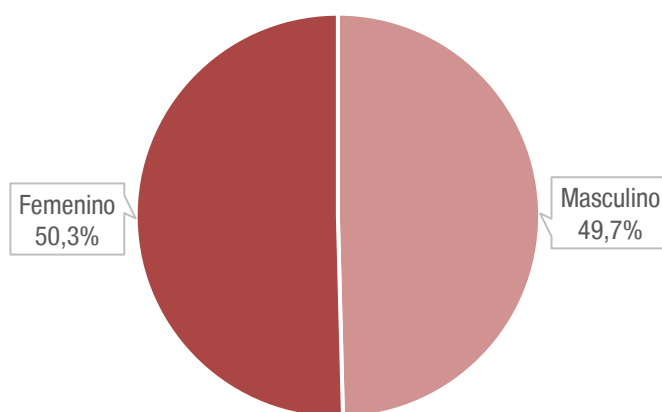
**Gráfico 3. Distribución de los académicos según dedicación y por categoría docente**



Fuente: Elaboración propia en base al anuario estadístico de la SPU-ME. Año 2016.  
Notas metodológicas: se excluyeron los cargos docentes de "Ayudantes de 2da".

En cuanto a la variable género, se observa que la participación de hombres y mujeres es equitativa (ver gráfico 4).

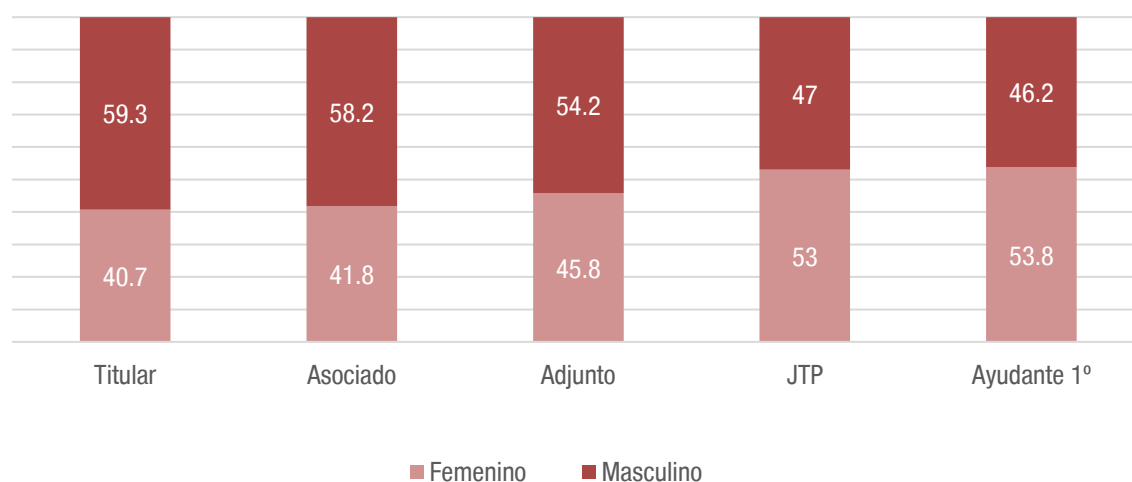
**Gráfico 4. Distribución de los académicos según género.**



Fuente: Elaboración propia en base al anuario estadístico de la SPU-ME. Año 2016.

Sin embargo, cuando se analiza la relación entre género y categoría, se advierten importantes disparidades que benefician a los académicos varones cuya representación es mayor en los cargos senior. (ver gráfico 5).

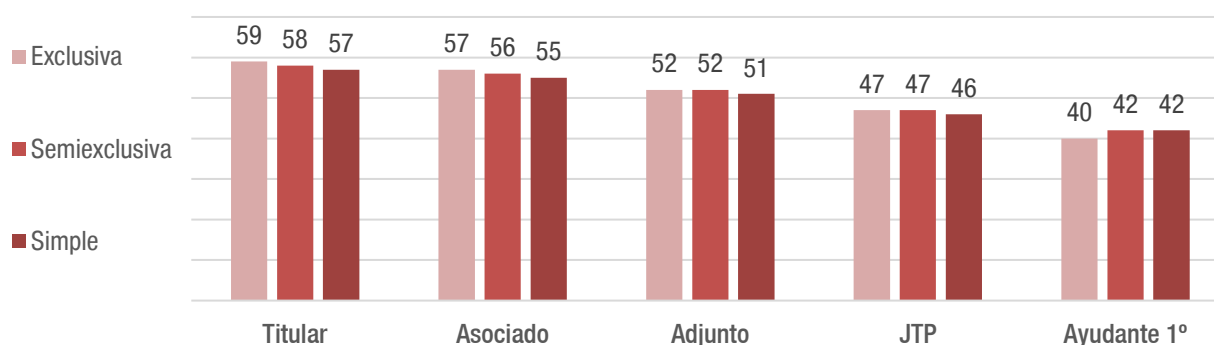
**Gráfico 5. Distribución de los académicos por género y según categoría docente (desagregada).**



Fuente: Elaboración propia en base al anuario estadístico de la SPU-ME. Año 2016.  
 Notas metodológicas: se excluyeron los cargos docentes de "Ayudantes de 2da".

Si se incorpora la variable edad, se identifica que los profesores senior registran el promedio de edad más alto (ver gráfico 6). Asimismo, se agrega que, al interior de cada categoría docente, no se advierten diferencias significativas cuando se comparan las dedicaciones al cargo.

**Gráfico 6. Edad promedio de los académicos según dedicación y categoría docente (desagregada).**

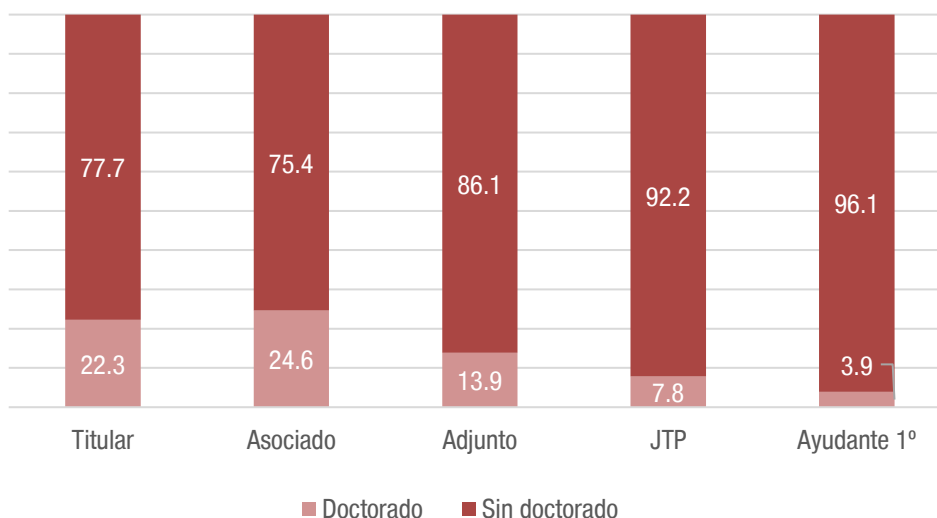


Fuente: Elaboración propia en base al anuario estadístico de la SPU-ME. Año 2016.  
 Notas metodológicas: se excluyeron los cargos docentes de "Ayudantes de 2da".



La profesión académica argentina se diferencia también en su interior en función de la proporción de académicos que tienen formación doctoral. Por un lado, las diferencias se expresan, nuevamente, a partir de la variable de categoría docente (ver gráfico 7). Los académicos senior registran una mayor proporción relativa de profesores doctorados. No obstante, se destaca como tendencia reciente que las nuevas generaciones tienden a obtener su doctorado durante los primeros diez años de su carrera académica (Teichler, Arimoto y Cummings, 2013). Por lo tanto, resulta razonable esperar que la brecha entre categorías docentes tienda a reducirse progresivamente. Este fenómeno podría guardar relación con los crecientes niveles de competitividad de la profesión académica donde poseer título de doctor supone una ventaja para acceder, permanecer y ser promovido en la carrera.

**Gráfico 7. Distribución de los académicos según formación doctoral y por categoría docente (desagregada).**



Fuente: Elaboración propia en base al anuario estadístico de la SPU-ME. Año 2016.

Por último, otra variable que interesa considerar en cualquier estudio sobre la profesión académica es la pertenencia disciplinar. Su relevancia se justifica porque las características epistemológicas y sociológicas de cada campo inciden, en concurrencia con otros factores institucionales y sistémicos, en la configuración de los intereses y creencias de los actores a través de las cuales modulan el trabajo académico y las modalidades de enseñanza (Becher, 1989; Bourdieu, 1984; Biglan, 1973; Pantin, 1968).

Ahora bien, como las estadísticas oficiales no relevan información sobre la pertenencia disciplinar de los académicos, se recurrirá a los resultados de la encuesta APIKS que, aunque no es de carácter censal, constituye una muestra representativa del universo de profesores de las universidades nacionales. Por lo tanto, los gráficos que se incluyen a continuación provienen del estudio internacional. Se aclara que para identificar la pertinencia disciplinar de los académicos, se les preguntó en cuáles disciplinas o campos académicos se desempeñan, pudiendo elegir más de una opción.

Formulada las aclaraciones precedentes, se prosigue con la caracterización: si se examina la relación entre la pertenencia disciplinar y la dedicación al cargo, se constata un elevado grado de heterogeneidad (ver cuadro 2). A modo de ilustración, el campo del Derecho registra la mayor proporción de cargos de dedicación simple (80,4%). En contraste las disciplinas denominadas típicamente como “duras” como la física, matemática, química, ciencias forestales, ciencias informáticas o ciencias de la vida registraron los mayores porcentajes de dedicaciones exclusivos (promedian el 27,5%).

**Cuadro 2. Distribución porcentual de los académicos según disciplina y por dedicación**

Disciplina	Simple	Semiexclusiva	Exclusiva
Derecho	80,4	15,5	4,1
Ciencias Sociales y del Comportamiento	69,6	18,4	12
Química	67,5	11	21,5
Ciencias Médicas	67,5	21,6	10,9
Ingeniería, Producción, Construcción y Arquitectura	66,8	18,6	14,6
Trabajo Social	64	29,3	7,7
Humanidades y Artes	63,4	22,1	14,5
Formación docente y Ciencias de la Educación	57,1	29,6	13,3
Ciencias Físicas, Matemática	55,4	19	25,6
Negocios, Administración y Economía	55,3	31,7	13
Agricultura y Ciencias Forestales	52,1	8,6	39,3
Ciencias de la Vida (medicina, biología, bioquímica, veterinaria)	49,5	26	24,5
Ciencias Informáticas	48,3	25,5	26,2

Fuente: Elaboración propia en base la encuesta Apiks

De manera complementaria, la relación entre la variable disciplinar y el género expone importantes fluctuaciones que dan cuenta de la persistencia de profesiones “feminizadas” y “masculinizadas” (ver cuadro 3). De hecho, el 71,4% de los profesores de trabajo social son mujeres mientras que el 76,2% de los docentes de ciencias informáticas son varones.

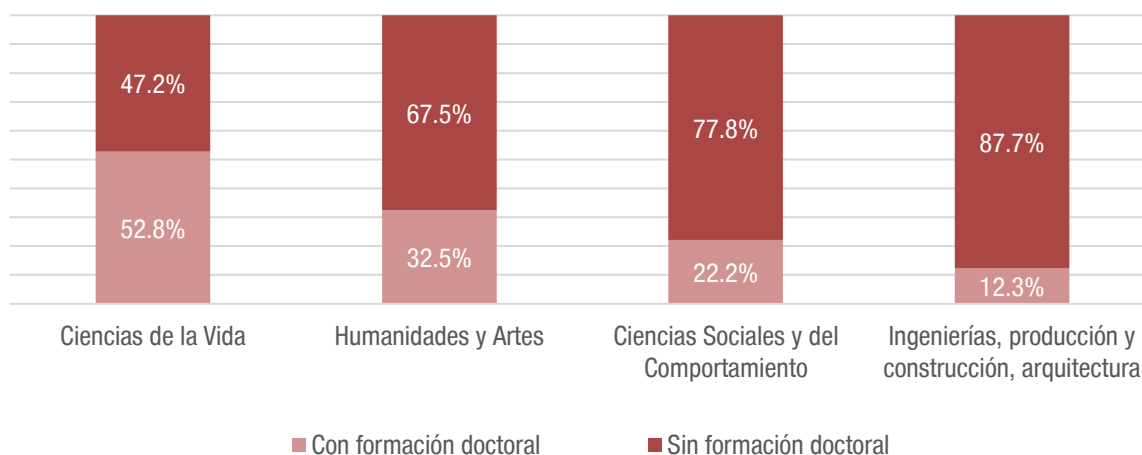
**Cuadro 3. Distribución porcentual de los académicos según disciplina y por género**

Disciplina	Femenino (%)	Masculino (%)
Trabajo social	71,4	28,6
Humanidades y Artes	65,2	34,8
Formación docente y Ciencias de la Educación	64,4	35,6
Ciencias sociales y del comportamiento	61,8	38,2
Química	58,8	41,2
Derecho	52	48
Ciencias médicas, ciencias relacionadas a la salud	51,6	48,4
Ciencias de la vida (medicina, biología, bioquímica, veterinaria, agronomía, etc.)	45	55
Negocios y administración, Economía	40,2	59,8
Ciencias físicas, Matemáticas	32,4	67,6
Ingeniería, producción y construcción, arquitectura	29,1	70,9
Agricultura, ciencias forestales	26,8	73,2
Ciencias informáticas	23,8	76,2

Fuente: Elaboración propia en base la encuesta Apiks

A su vez, los distintos campos disciplinares se diferencian también entre sí en función de la proporción de académicos que tienen formación doctoral. Para mostrar dicha dispersión se seleccionaron cuatro campos disciplinares que registraron una elevada cantidad de respuestas. (ver gráfico 8).

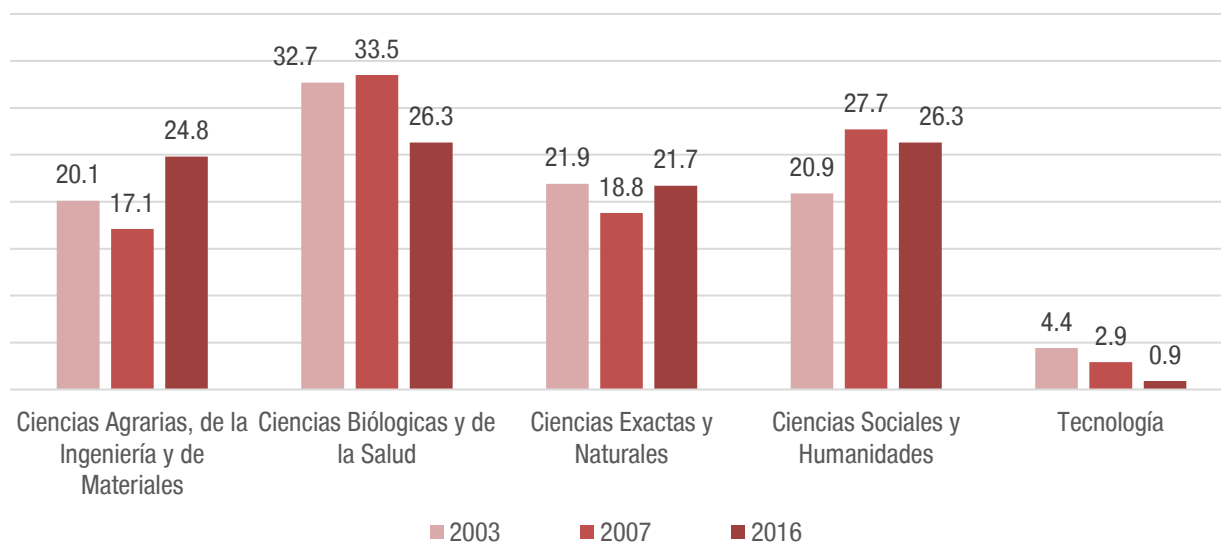
**Gráfico 8. Distribución de los académicos con formación doctoral según disciplinas seleccionadas.**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

Aquel fenómeno guarda relación con las tradiciones disciplinares señaladas por Becher (1989), pero también con el contenido de las políticas científicas argentinas. De hecho, durante el período 2003-2016, las áreas de Ciencias Biológicas y de la Salud y las Ciencias Exactas y Naturales concentraron la mayor proporción de becarios que recibieron financiamiento público para el desarrollo de doctorados (ver gráfico 9). Dicha participación se destaca, además, si se considera la baja participación de la matrícula de grado de esas áreas disciplinares en el total del sistema universitario donde predominan las ciencias sociales.

**Gráfico 9. Distribución porcentual de las becas financiadas por CONICET según gran área del conocimiento. Años 2003, 2007 y 2016.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el portal digital de CONICET

En síntesis, la profesión académica argentina se caracteriza por su carácter estratificado donde los profesores senior tienden a concentrar las escasas dedicaciones exclusivas. En relación con el género, se observó un fenómeno de feminización del cuerpo académico, aunque la distribución de las distintas categorías docentes es desigual entre los varones y mujeres. En cuanto a la distribución de los profesores según su pertenencia disciplinar, se identificó que la mitad de la muestra del estudio APIKS se ubicó en el campo de las “Ciencias de la Vida”, en las “Ciencias Sociales”, en las “Humanidades y Artes” y en las “Ingenierías, producción,

construcción y arquitectura”. En base a esta variable se registraron las mayores fluctuaciones. De hecho, se identificaron disciplinas, como el Derecho, donde escasean las dedicaciones exclusivas. También se observaron disciplinas feminizadas y otras masculinizadas. Por último, la formación académica de los profesores también es heterogénea siendo la variable disciplinar uno de los factores que permiten comprender dicha disparidad. Aquel carácter heterogéneo de la profesión académica configura una forma particular de hacer ciencia en las universidades nacionales argentinas y ayuda a interpretar los resultados específicos del estudio APIKS que se sistematizan a continuación.

## 5. Los resultados del estudio APIKS sobre la función investigación.

En este apartado se podrá examinar el tipo de investigaciones que desarrollan los académicos en las universidades nacionales; cuáles son las fuentes de financiamiento; los tipos de resultados que publican; y las creencias de los profesores sobre cómo se desarrolla esta función en las instituciones.

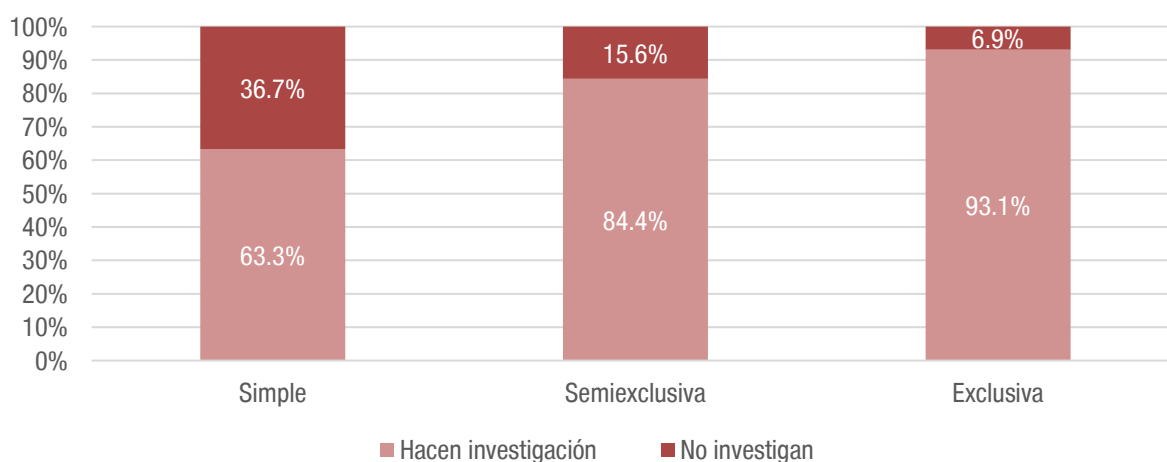
La serie de gráficos que se incluyen en este segmento consideran exclusivamente a los académicos de la muestra total que respondieron haber participado en algún proyecto de investigación durante los últimos dos años (693 casos). Asimismo, se aclara que, con el fin de resumir la información, cuando se analicen las diferencias en función de las variables disciplinares solamente se trabajará con cuatro grupos disciplinares que registraron una elevada cantidad de respuestas<sup>4</sup>. La cantidad de académicos que investigan y que pertenecen a alguna de estas cuatro disciplinas suman un total de 379 casos.

De este modo, considerando que la muestra total está conformada por 954 casos válidos, es posible afirmar que el 72,5% de esa muestra (693 casos) realizan funciones de investigación.

Asimismo, se observa que el 51,6% de los académicos que hacen investigación se encuentran adscriptos a su propia universidad. En contraste, solo el 14,6% es investigador CONICET y otro 6,3% se encuentra afiliado a otras entidades de ciencia y tecnología. Sin embargo, existen fluctuaciones significativas en función de la pertenencia disciplinar ya que el 36,3% de los académicos de *Ciencias de la vida* son investigadores CONICET mientras que, entre los restantes campos seleccionados, ese valor oscila entre el 13 y 19%.

En relación con la dedicación de los investigadores, se observa que una proporción elevada de académicos con dedicación simple participan en proyectos de investigación pese a que su cargo no contempla remuneración para dicha función (ver gráfico 10). De este modo, se advierte la persistencia de la tendencia hallada durante la encuesta CAP del 2008.

**Gráfico 10. Distribución de los académicos que hacen investigación según dedicación.**

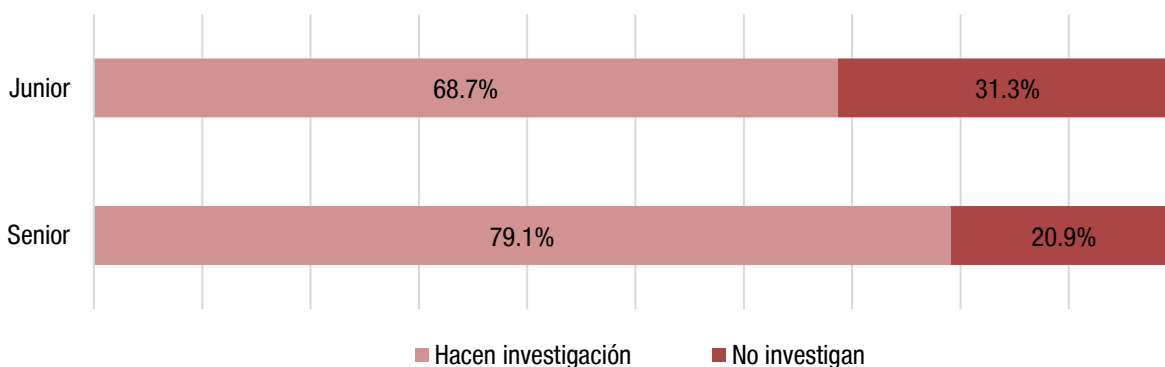


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

<sup>4</sup> Las disciplinas seleccionadas son Ciencias de la Vida; Humanidades y Artes; Ingenierías y Ciencias Sociales.

Además, este rasgo de la profesión académica argentina registra pocas variaciones internas. De hecho, tanto los académicos senior como los junior participan mayoritariamente en proyectos de investigación (ver gráfico 11).

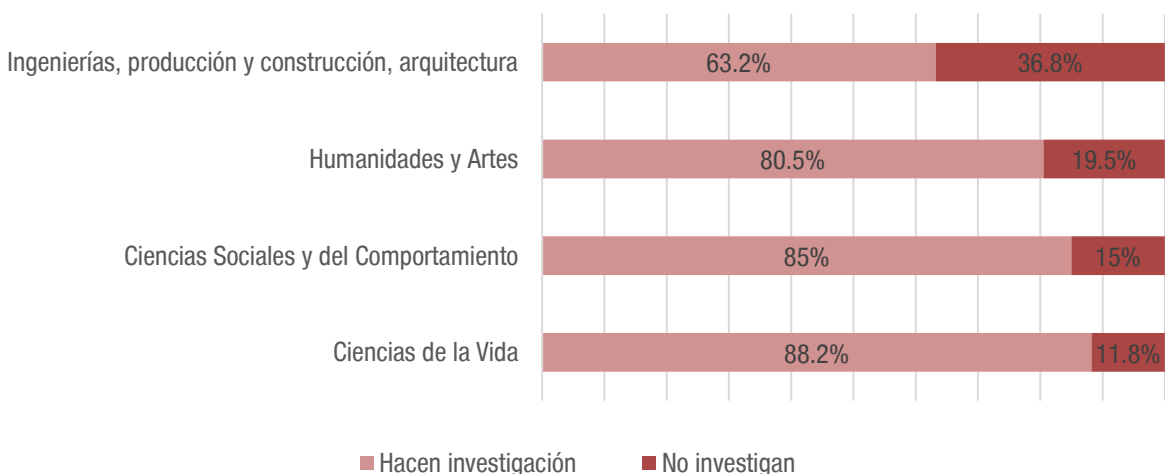
**Gráfico 11. Distribución de los académicos que hacen investigación según categoría docente.**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

Este fenómeno también atraviesa a los distintos campos disciplinares, aunque con mayores variaciones. De hecho, en el campo de las ingenierías la proporción de investigadores es menor y aquello puede deberse a su carácter más profesionalista (ver gráfico 12)

**Gráfico 12. Distribución de los académicos que investigan según disciplinas seleccionadas.**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

### El tipo de investigación.

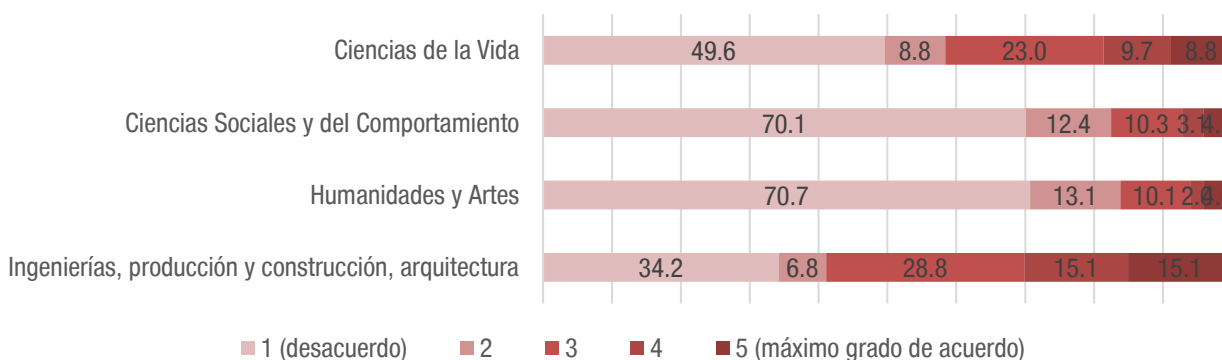
Una de las preguntas del cuestionario les requirió a los académicos caracterizar el énfasis de su investigación principal, distinguiendo entre su carácter básico, práctico, de orientación comercial o transferencia tecnológica, entre otras. Para ello, debieron utilizar una escala de Likert donde expresaron su grado de acuerdo con una serie de enunciados. Se aclara que los valores resultantes superan el 100% porque cada académico podía brindar más de una respuesta para caracterizar el énfasis de su investigación. En esta dimensión se registraron importantes fluctuaciones entre las disciplinas seleccionadas.

En primer lugar, se identificó que, en promedio, el 47% de los académicos indicó que su investigación principal tiene un carácter básico. Las Humanidades registraron los valores más altos (56%) y las Ingenierías los más bajos (38%).

El fenómeno anterior se invierte cuando se les preguntó si su investigación es aplicada. El 72% de las ingenierías respondió positivamente mientras que en las Humanidades esa cifra bajo hasta el 46%. Por su parte, las Ciencias de la Vida y las Ciencias Sociales registraron valores altos (65% y 56%, respectivamente)

Por último, se advierte que la mayoría de los académicos manifestaron que su investigación no tiene una orientación comercial o de transferencia tecnológica, aunque esa tendencia es menor entre las Ingenierías y las Ciencias de la Vida (ver gráfico 13). Esta situación podría guardar relación con uno de los rasgos del sistema científico argentino detallado en el cuadro 1: la menor participación relativa de las empresas en la inversión de I+D.

**Gráfico 13. Distribución de los académicos según su grado de acuerdo con el enunciado "el énfasis de mi investigación es de orientación comercial o de transferencia tecnológica", por disciplinas seleccionadas.**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

### Las fuentes de financiamiento para los proyectos de investigación.

En los cuatro grupos de disciplinas seleccionadas la principal fuente de financiamiento es la "propia universidad". De hecho, más de la mitad de los académicos respondieron que entre el 50% y el 100% del financiamiento proviene de dicha fuente.

La segunda fuente más relevante, que es también común para todas las disciplinas seleccionadas, proviene de "agencias nacionales de investigación". Sin embargo, aquí se observan importantes variaciones ya que, mientras el 40% de los académicos de ciencias de la vida informaron que más de la mitad de su financiamiento proviene de dicha fuente, ese valor se ubica en el 15% para las Ciencias Sociales, en el 22,8% para las Ingenierías y en el 27% para las Humanidades y Artes. Por último, todos los grupos también comparten como elemento común el escaso aporte financiero tanto de "firmas comerciales o industrias" como de "agencias de financiamiento internacional". En todos los casos, menos del 3% de cada grupo recibe financiamiento de este tipo.

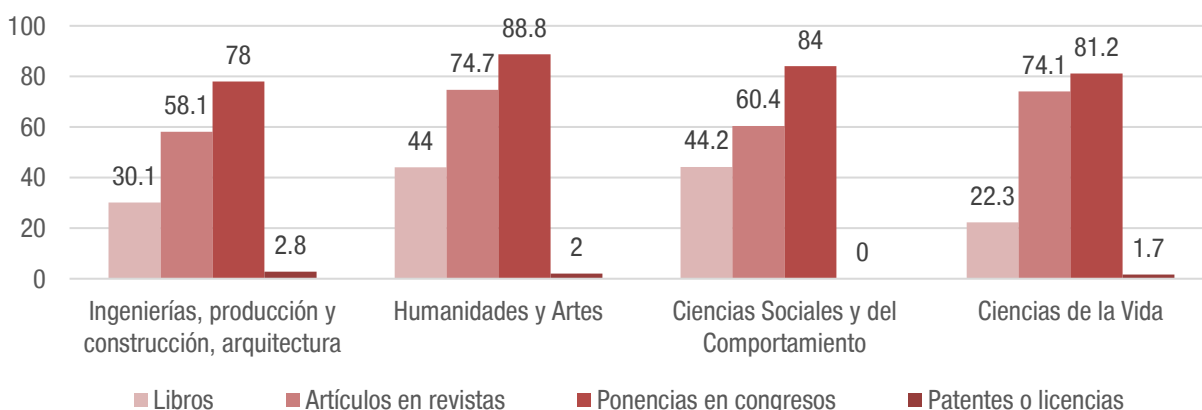
Las diferencias halladas guardan relación con las características del sistema científico argentino que ubican como actores principales al Estado Nacional y a las universidades públicas. No obstante, la participación cualitativa y cuantitativa de cada actor es disímil. De hecho, si bien el Estado Nacional tendió a aumentar la inversión en I+D, sus políticas científicas asumieron una lógica de priorización que benefició a grupos de académicos consolidados o situados en áreas concebidas como vacantes o estratégicas, en detrimento de otros grupos más pequeños y que no reúnen los antecedentes académicos suficientes. Ejemplos de estas diferencias son las convocatorias desarrolladas por la *Agencia Nacional Promoción Científica y Tecnológica* (ANPCyT) o la desigual proporción de becas y plazas para ingresar a la carrera de Investigador-CONICET según disciplinas. De esta manera se configuró un escenario donde los académicos tienen desiguales oportunidades de desarrollo profesional en función de su pertenencia disciplinar y su trayectoria académica (senior o junior).

Ahora bien, Vasen identificó que las distintas universidades nacionales también desarrollaron políticas científicas propias que tendieron a asumir un carácter solidario. Es decir, su función fue financiar los proyectos de investigación de aquellos académicos que no reúnen las condiciones académicas para, por ejemplo, poder competir en las convocatorias de la ANPCyT (Vasen, 2013).

### Los tipos de resultados académicos.

Otro de los aspectos consultados en la encuesta refirió al tipo de contribuciones académicas efectuadas durante los últimos tres años. Con algunas variaciones entre los distintos campos, se observa que la mayoría de los académicos priorizó la publicación de artículos en revistas científicas o la presentación de ponencias en congresos (ver gráfico 14). En contraste, muy pocos académicos desarrollaron patentes o licencias, fenómeno que resulta congruente con las características del sistema científico nacional previamente referenciado.

Gráfico 14. Proporción de académicos que realizó cada tipo de contribución durante los últimos tres años, según disciplinas seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

A su vez, puede hipotetizarse que la menor proporción de académicos que publican libros se vincula con una de las tendencias internacionales que transformaron a la profesión académica en el mundo: la introducción de nuevas reglas basadas en la productividad y la rendición de cuentas que supusieron el desarrollo de indicadores de desempeño tales como la cantidad de publicaciones científicas con el fin de evaluar y medir la productividad académica (Altbach, 2009). De este modo, a los académicos les resultaría más conveniente, en términos estratégicos, priorizar la publicación de varios artículos en revistas científicas o en congresos antes que la publicación de un libro cuya elaboración demanda una mayor cantidad de tiempo.

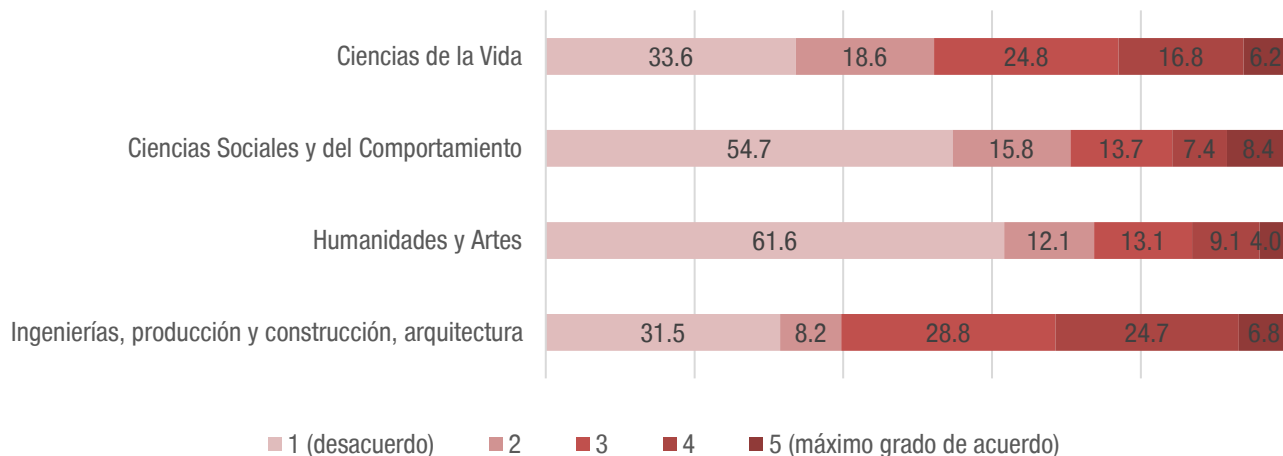
### Las creencias de los académicos sobre la función investigación.

La última de las dimensiones que se examinará en este trabajo refiere a las creencias de los académicos sobre distintas cuestiones inherentes a la función de investigación. Su estudio resulta relevante en la medida en que las creencias conforman el marco institucional a través del cual los académicos interpretan el funcionamiento del sistema universitario y modulan su comportamiento con el fin de perseguir sus respectivos intereses (Acuña, 2007).

Una primera serie de preguntas les solicitó a los académicos que utilicen una escala Likert para evaluar si se consideran expuestas a un conjunto de expectativas provenientes de sus universidades u otras instituciones que financian sus proyectos de investigación.

Por un lado, se observa que la mayoría de los académicos señaló que la institución donde se desempeñan no espera que “conduzcan investigaciones aplicadas (y posiblemente orientadas a lo comercial)” (ver gráfico 15).

**Gráfico 15. Distribución de los académicos según su grado de acuerdo con el enunciado "Mi institución espera que conduzca investigaciones aplicadas (y posiblemente orientadas a lo comercial)", por disciplinas seleccionadas.**

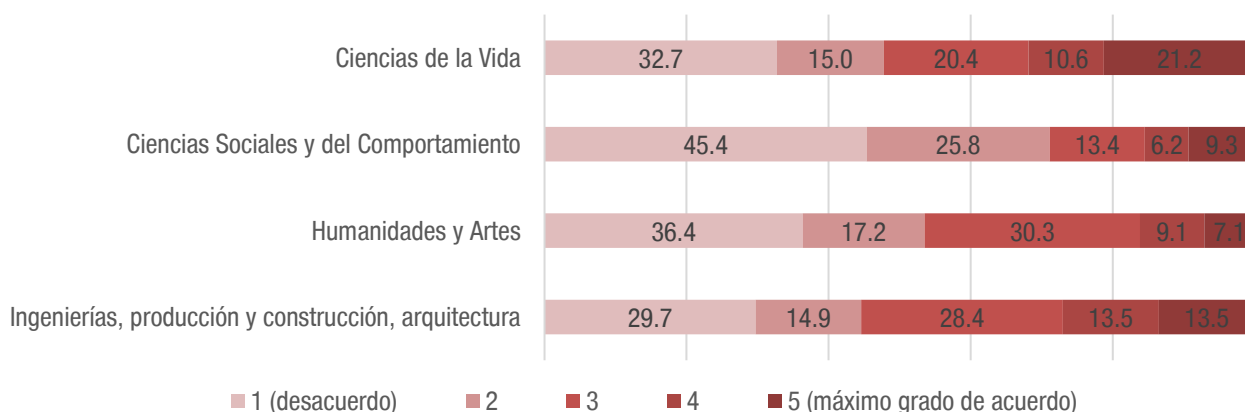


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

Asimismo, se destaca que los académicos tendieron a manifestar que poseen elevados niveles de autonomía profesional para definir los temas de investigación y, si bien el Estado Nacional o las universidades desarrollan algunas políticas científicas que priorizan temas concebidos como estratégicos (que funcionan como incentivos para que los académicos elijan dichos temas), este tipo de programas de financiamiento coexisten con otros que incluyen una gama de temas menos restrictivos. Este escenario de autonomía académica para definir los temas de investigación resulta congruente con el diseño organizacional de una *burocracia profesional*, propio de las instituciones universitarias (Mintzberg, 1984).

En relación con el financiamiento de sus proyectos de investigación, se identificó que la mitad de los académicos evaluaron que no se encuentran expuestos a "conseguir una cantidad de financiamiento externo sustantivo" (ver gráfico 16). Esta situación resulta razonable si se considera que las propias universidades son uno de los actores que más aportan al financiamiento de I+D en el país. No obstante, se advierten diferencias importantes entre las disciplinas. De hecho, las Ciencias de la Vida y las Ingenierías manifestaron su mayor grado de acuerdo con el enunciado. Lo anterior puede deberse a que el tipo de investigaciones que estas disciplinas desarrollan tiende a ser más costosa.

**Gráfico 16. Distribución de los académicos según su grado de acuerdo con el enunciado "Mi institución espera que consiga una cantidad de financiamiento externo sustantivo", por disciplinas seleccionadas.**

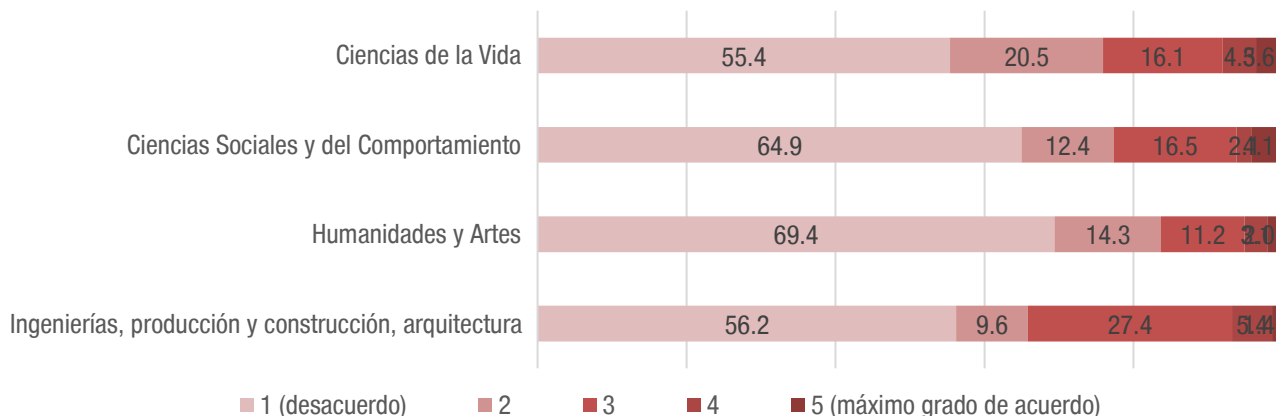


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.



En cuanto a la difusión de los resultados de investigación, la mayoría de los académicos respondió que no debe restringir la comunicación pública según las expectativas de quien financia la investigación (ver gráfico 17). Lo anterior resulta congruente con el carácter público de las universidades nacionales y de las agencias científicas estatales (principales actores que aportan al financiamiento del sistema científico nacional).

**Gráfico 17. Distribución de los académicos según su grado de acuerdo con el enunciado "Debo restringir la comunicación pública según las expectativas de quien financia la investigación", por disciplinas seleccionadas**

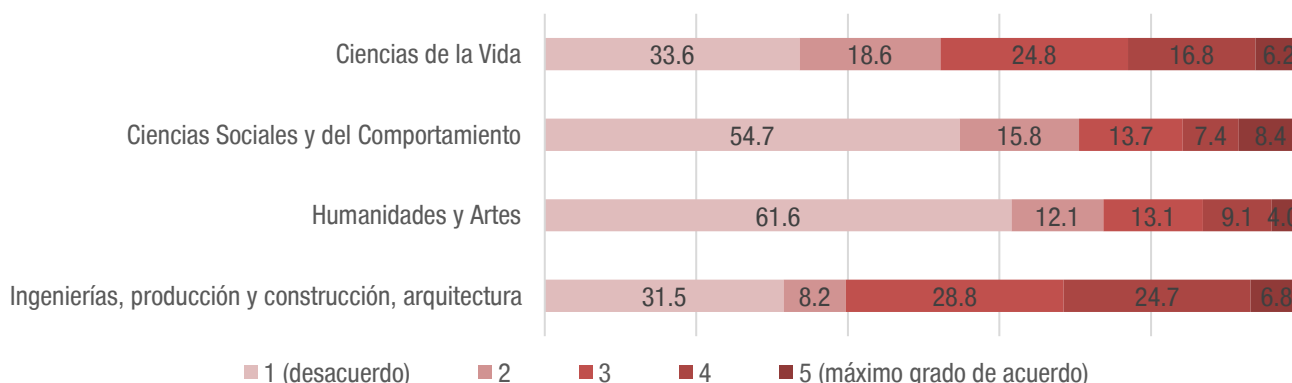


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS

Por último, a los académicos que investigan se les pidió que evalúen si las funciones de enseñanza y la investigación son compatibles. Lo anterior nos ubica en una discusión sistematizada por García de Fanelli (2019) donde se interroga si la docencia y la investigación en las universidades nacionales son actividades complementarias o sustitutivas. Al respecto, la autora identifica que, aunque las políticas públicas parten de un supuesto de complementariedad que generaría un círculo virtuoso entre la docencia y la investigación, la evidencia empírica no es concluyente sobre la necesidad de que ambas actividades recaigan en una misma persona. En este contexto, la autora también cita a Ballou para distinguir entre dos tipos de actividades de "investigación". Por un lado, se encontrarían aquellas actividades académicas cuyo desarrollo demanda una dedicación elevada como por ejemplo la publicación de artículos en revistas indexadas nacionales o internacionales. Por otro lado, se identifica una segunda actividad que debiera ser común a todos los docentes y podría realizarse conforme a la dedicación docente de cada profesor. Este segundo tipo de actividad involucra instancias de actualización disciplinar y pedagógica que les permita a los docentes ubicarse en la frontera del conocimiento de su disciplina (Ballou y otros, 2016).

Ahora bien, la mayoría de los académicos encuestados manifestó que ambas funciones son compatibles (ver gráfico 18). Solo el grupo de las *Ingenierías* mostró un menor grado de acuerdo.

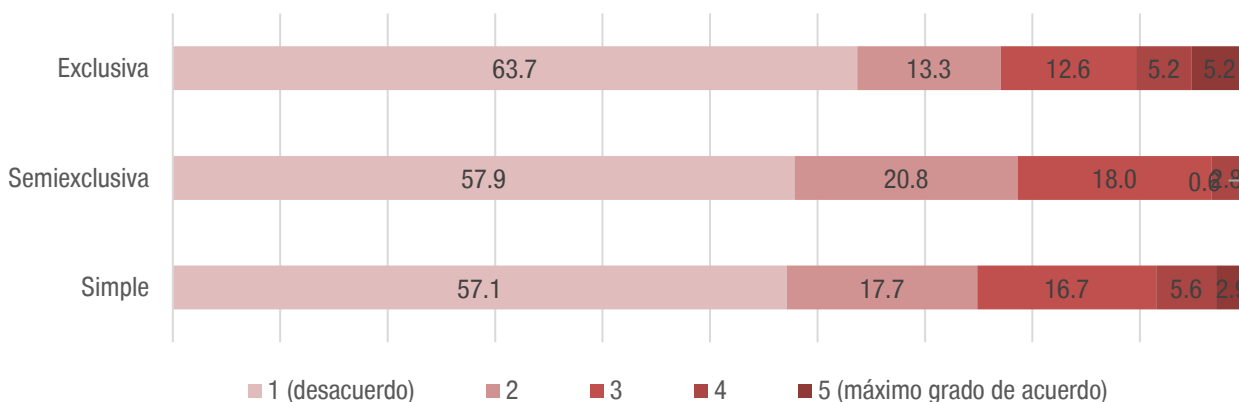
**Gráfico 18. Distribución porcentual de los académicos según su grado de acuerdo con el enunciado "La enseñanza y la investigación son poco compatibles".**



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

Cuando se analiza la distribución de los académicos en función de las variables trabajadas en este estudio, se advierte que contrariamente a lo esperado, las diferencias según la dedicación al cargo son relativamente pequeñas. De hecho, el 74,8% de los profesores con dedicación simple considera que ambas funciones son compatibles (ver gráfico 19).

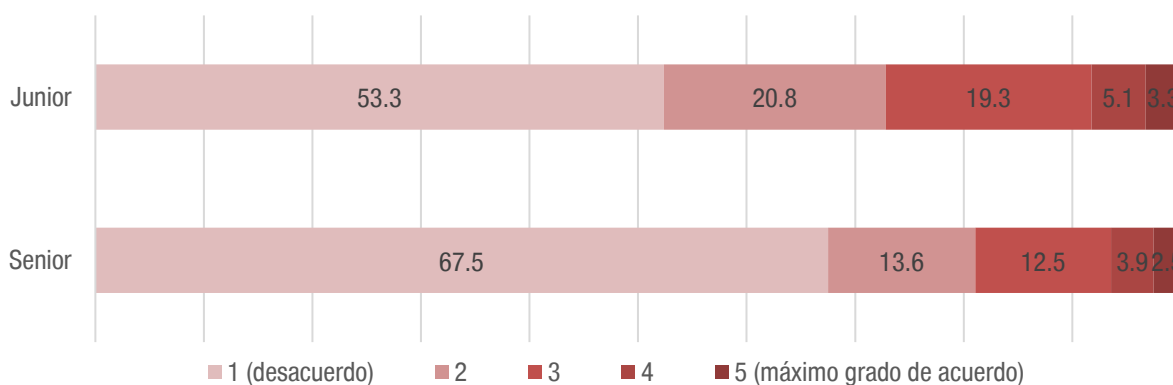
Gráfico 19. Distribución de los académicos según su grado de acuerdo con el enunciado "La enseñanza y la investigación son poco compatibles", por dedicación.



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

El fenómeno hallado también persiste cuando se contrastan las respuestas de los académicos según su categoría docente (ver gráfico 20). No obstante, el grado de acuerdo de los académicos junior es comparativamente menor. Esto puede deberse a que las condiciones de trabajo de este grupo resultan más adversas ya que, por ejemplo, son quienes concentran la mayor cantidad de dedicaciones simples y su salario es menor.

Gráfico 20. Distribución de los académicos según su grado de acuerdo con el enunciado "La enseñanza y la investigación son poco compatibles", por categoría.



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta APIKS.

## 5. Algunas conclusiones preliminares.

A partir de los resultados del estudio APIKS resulta posible dimensionar cuantitativamente un conjunto de problemas que afectan a la profesión académica en Argentina.

En primer lugar, se observa la persistencia de uno de los fenómenos identificados por Fernández Lamarra y Marquina (2013) tras la aplicación de la encuesta CAP del 2008: la elevada proporción de académicos con dedicación simple que hacen investigación sin percibir remuneración por dicha tarea. De hecho, actualmente el 63% de los académicos con dedicación simple se encuentran en esa situación. Para intentar comprender este fenómeno, resulta razonable vincularlo con las reglas formales e implícitas de la carrera académica donde

acreditar antecedentes en investigación se torna un requisito implícito en muchos campos disciplinares para poder acceder y ser promovido en una carrera académica sumamente competitiva.

Ahora bien, retomando la discusión planteada por García de Fanelli (2019) respecto al carácter complementario o sustitutivo de las funciones de docencia e investigación, y considerando las características actuales del sistema universitario argentino donde predominan las dedicaciones simples y la existencia de restricciones presupuestarias que limitan las posibilidades de desarrollo de la investigación, resulta necesario propiciar un debate a nivel sistémico respecto a si resulta factible que todos los docentes universitarios realicen simultáneamente funciones de enseñanza e investigación.

Si se considerase que ambas funciones deben realizarse de forma complementaria, entonces al Estado Nacional y a las universidades les correspondería desarrollar y financiar políticas tendientes a incrementar las dedicaciones docentes y los niveles de inversión en ciencia y técnica. Por el contrario, si se evaluara que lo anterior no resultase factible, entonces, resultaría pertinente reducir las demandas sistémicas e institucionales que posicionan a los antecedentes en investigación como un requisito implícito para que un docente con dedicación simple acceda, permanezca y sea promovido en la carrera académica.

De todos modos, lo anterior no debiera interpretarse como una eximición para los profesores respecto a mantenerse actualizado. Por el contrario, la actualización y formación continua debe continuar siendo un derecho y una obligación del profesorado universitario. De hecho, retomando los aportes de Ballou debiera distinguirse entre dos tipos de actividades. Por un lado, se encontrarían aquellas actividades académicas cuyo desarrollo demandan una dedicación elevada como por ejemplo la publicación de artículos en revistas indexadas nacionales o internacionales. Por otro lado, se identifica una segunda actividad que debiera ser común a todos los docentes y podría realizarse conforme a la dedicación docente de cada profesor. Este segundo tipo de actividad involucra instancias de actualización disciplinar y pedagógica que les permita a los docentes ubicarse en la frontera del conocimiento de su disciplina (Ballou y otros, 2016).

En segundo lugar, el estudio APIKS aporta información para discutir sobre el perfil de la investigación en Argentina. Recuperando el estudio de Albornoz (2017), es posible contrastar la situación de los denominados “países centrales” con el caso argentino. En los primeros el sector industrial suele ser un actor central del sistema científico mediante el financiamiento de proyectos de transferencia tecnológica. Por su parte, los resultados de APIKS muestran que en Argentina las investigaciones de orientación comercial o de transferencia tecnológica son escasas y que el sector industrial tiene también una baja participación en el financiamiento total. Por lo tanto, resulta relevante continuar indagando sobre esta cuestión y propiciar un debate amplio sobre el perfil de las políticas científicas en Argentina.

En tercer lugar, si bien este artículo se ha centrado en la función investigación, corresponde complementarlo con otros estudios acerca de la extensión universitaria ya que la misma constituye también una función sustantiva del modelo universitario latinoamericano. Sobre este punto, es posible citar el trabajo de Marquina (2019) donde, a partir de los resultados de APIKS, identifica que los académicos argentinos dedican una menor cantidad de tiempo a las actividades de extensión en comparación con las tareas de docencia e investigación.

Por último, se considera que este estudio debiera complementarse con otros de carácter cualitativo con el objeto de profundizar el análisis de los fenómenos y problemas identificados.

## Referencias bibliográficas

Acuña, C. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios de las Políticas Públicas.

Albornoz, M. (2017). *El estado de la ciencia: principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/interamericanos*. Buenos Aires, Argentina: RICYT.

Altbach, P. (2009). Peripheries and centers: Research universities in developing countries. *Higher Education Management and Policy* 9(2), 15-27.

Altbach, P. y Gil Antón, M. (2004). *El ocaso del gurú: la profesión académica en el tercer mundo*. México: UNAM.

- Arocena, R. y Sutz, J (2015). La universidad en las políticas de conocimiento para el desarrollo inclusivo. *Cuestiones de sociología*, (12). 1- 18.
- Ballou, D., Huguenard, B., Nagy, B., Armstrong, C. y Guimaraes, T. (2016). Understanding the process and success factors to increase synergy between research and teaching, *Systemics, Journal of Systemics*, 14(7), 56-59.
- Becher, T. (1989). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona, España: Gedisa.
- Biglan, A. (1973). Relationships between subject matter characteristics and the structure and output of university departments. *Journal of applied psychology*, 57(3), 204-213.
- Bourdieu, P. (1984). *Homo Academicus*. California, Estados Unidos: Stanford University Press.
- Brunner, J. J. (2014). La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI*, 17(2), 17-34.
- Fernández Lamarra, N. y Pérez Centeno, C. (2011) La profesión académica universitaria en América Latina, en perspectiva comparada. *Educação (UFSM)*, 36(3), 351-363.
- Fernández Lamarra, N. y Marquina, M. (2013). La Profesión Académica en América Latina: Tendencias actuales a partir de un estudio comparado. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 23, 99-117.
- García de Fanelli, A. (2009). *La docencia como profesión y su estructura ocupacional y de incentivos. Profesión académica en la Argentina: carreras e incentivos a los docentes en las universidades nacionales*. Buenos Aires, Argentina: CEDES.
- García de Fanelli, A. M. (2019). La importancia de la investigación en las universidades nacionales de Argentina: situación actual y retos a futuro. En Martínez, E. (Et. Al.) *La Agenda Universitaria IV: viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*. Buenos Aires, Argentina: UP.
- IESALC-UNESCO (2019). *La movilidad en la educación superior en américa latina y el caribe: retos y oportunidades de un convenio renovado para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas*. Venezuela: IESALC-UNESCO.
- Marquina, M. (2019). Nuevos perfiles en la profesión académica argentina: entre las tareas clásicas y las nuevas demandas externas. *II Encuentro Internacional de Educación: Educación Pública, democracia, derechos y justicia social*. 4, 5 y 6 de diciembre del 2019, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, España: Ed. Ariel.
- Mulle, V., Rivadeneira, C, y Rodriguez, C. (2017). Los Convenios Colectivos de Trabajo como dispositivos para la regulación de la carrera académica en las Universidades Nacionales. Ponencia presentada en el *VIII Encuentro Nacional y Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación “La Reforma Universitaria entre dos siglos”*. Santa Fe, 3-5 de mayo.
- Nosiglia, M. C., Trippano, S., Mulle, V. (2017). La aplicación del Convenio Colectivo de Trabajo para docentes universitarios. Algunas incidencias en la carrera académica. Ponencia presentada en el *XVII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria*, Mar del Plata, 22-24 de noviembre.
- Nosiglia, M., Trippano, S., Rebello, G. y Zaba, S. (2017). Concursos y carrera docente: el caso de las unidades académicas de la Universidad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el *VIII Encuentro Nacional y Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación “La Reforma Universitaria entre dos siglos”*, Santa Fe, 3-5 de mayo.
- Nosiglia, M. y Trippano, S. (2015). La carrera de los académicos: el caso de la UBA. Ponencia presentada en el *XV Coloquio Internacional de Gestión Universitaria “Desafíos de la gestión en la universidad del siglo XXI”*, Buenos Aires.
- Pantin, C. (1968). *Relations between sciences*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Pérez Centeno, C. (2017) El estudio de la profesión académica universitaria en Argentina. Estado de situación y perspectivas. *Integración y conocimiento*, 6(2), 226-255.

Rovelli, L. (2017). Expansión reciente de la política de priorización en la investigación científica de las universidades públicas de Argentina. *Revista iberoamericana de educación superior*, 8(22), 103-121.

Sarthou, N. y Araya, J. (2015). El Programa de Incentivos a Docentes Investigadores en Argentina: a dos décadas de su implementación. *Ciencia, docencia y tecnología*, (50), 1-34.

Stubrin, A. (2001). La política de los partidos y las universidades públicas en la Argentina. 1983–2000. En Chiroleu, A. (Comp.) *Repesando la educación superior*. Rosario, Argentina: Editora UNR.

UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial*. París, Francia.

Teichler, U., Arimoto, A. y Cummings, W. (2013). *The Changing Academic Profession: Major Findings of a Comparative Survey*. Switzerland: Springer Netherlands.

Vasen, F. (2013). Las políticas científicas de las universidades nacionales argentinas en el sistema científico nacional. *Ciencia, docencia y Tecnología*, (46), 9-32.

Walker, V. (2017). La evaluación como mecanismo de regulación del trabajo académico. Estudio de casos en universidades de Argentina y España. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, (25), 1-21.

**Fecha de recepción:** 13-2-2020

**Fecha de aceptación:** 4-5-2020



# Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad. Los nuevos roles de gestión en las universidades argentinas

Between being "technical", "academic" or "political" in the university. The new management roles in Argentine universities

MARQUINA, Mónica<sup>1</sup>

Marquina, M. (2020). Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la Universidad. Los nuevos roles de gestión en las universidades argentinas. *RELAPAE*, (12), pp. 82-96.

## Resumen

La institución universitaria constituye un tipo organizacional complejo por la interacción de tres ámbitos diferenciados de trabajo y en tensión: el académico, el administrativo y el político. El tradicional modelo colegial de funcionamiento que articuló por décadas esta complejidad resultó afectado por el paradigma gerencialista que dio sustento a la reforma universitaria de los años '90, introduciendo la modernización de la gestión entre otros temas de la agenda de reformas. Estos cambios demandaron nuevas funciones y roles institucionales no ya claramente divididos en académicos, administrativos y políticos. Muchas de estas novedosas funciones, específicamente de gestión académica, han sido asumidas por los docentes-investigadores. Otras son incorporadas por las autoridades políticas. Algunas instituciones han comenzado a delegarlas en nuevos actores, contratados o incorporados a la estructura funcional. Este trabajo coloca el foco en los nuevos roles desempeñados en las instituciones universitarias, a partir de diferentes demandas de gestión producto de las políticas públicas dirigidas desde el Estado hacia la universidad. El trabajo presenta resultados preliminares de la realización de 15 entrevistas en profundidad a sujetos que desarrollan los roles estudiados, y del análisis documental de las políticas y áreas desde donde las nuevas tareas se originan. Luego de especificar el contexto de análisis de las reformas universitarias de las últimas dos décadas en América Latina, se repasa la literatura internacional que da cuenta de la emergencia de nuevos roles en el actual funcionamiento universitario. Posteriormente a las especificaciones metodológicas, se describen algunas políticas públicas dirigidas a las universidades que implicaron nuevas demandas de gestión. Luego se presentan resultados preliminares respecto de cómo esas nuevas tareas requieren el desempeño de nuevos roles. Finalmente, se discute la nueva configuración universitaria, con el planteo de interrogantes que permitirán continuar con la investigación.

**Palabras Clave:** Nueva Gestión Pública/ política universitaria/ gestión universitaria/ para-académicos/ profesionales de la educación superior.

## Abstract

The university institution constitutes a complex organizational type due to the interaction of three different areas of work and tension: the academic, the administrative and the political. The traditional collegial operating model that articulated this complexity for decades was affected by the NPM paradigm that supported the university reform of the 1990s, introducing the modernization of management among other issues on the reform agenda. These changes demanded new institutional roles no longer clearly divided into academic, administrative and political. Many of these new functions, specifically of academic management, have been assumed by teacher-researchers. Others are incorporated by the political authorities. Some institutions have begun to delegate them to new actors, hired or incorporated into the functional structure. This work places the

<sup>1</sup> Universidad de Tres de Febrero, Argentina / momarquina@gmail.com

focus on the new roles played in university institutions, based on different management demands resulting from public policies directed from the State towards the university. The paper presents preliminary results of conducting 15 in-depth interviews with subjects that develop the roles studied, and of the documentary analysis of the policies and areas from where the new tasks originate. After specifying the context of the analysis of the university reforms of the last two decades in Latin America, the international literature reviewing the emergence of new roles in the current university operation is reviewed. After the methodological specifications, some public policies aimed at universities that implied new management demands are described. Then, preliminary results are presented regarding how these new tasks require the performance of new roles. Finally, the new university configuration is discussed, with the raising of questions that will allow the research to continue.

**Keywords:** New Public Management/ university policy/ university management/ para-academics/ higher education professionals.

## Introducción

Se ha estudiado suficientemente a la universidad como una organización compleja, por la convivencia de múltiples racionalidades que dificultan el establecimiento de objetivos institucionales rectores y claros (Clark, 1991; Cohen et al, 2011; Weick, 1976; Obeide, 2015; Claverie, 2013). El comportamiento institucional resulta de la interacción de tres ámbitos diferenciados de trabajo y en tensión: el académico, el administrativo y el político. En América Latina, el tradicional modelo colegial de funcionamiento que articuló por décadas esta complejidad resultó afectado por el enfoque gerencialista que dio sustento a las reformas universitarias de los años 90, introduciendo la modernización de la gestión, la evaluación, la diversificación financiera, las relaciones con el sector productivo y la sociedad, entre otros objetivos.

Estos cambios demandaron a los actores tradicionales de la universidad un incremento en las tareas de gestión, ya sea vinculadas a la rendición de cuentas del cumplimiento del trabajo, como a la obtención de financiamiento. No obstante, estas nuevas tareas se diferencian de las tradicionales porque involucran saberes que no son sólo administrativos, o políticos, o académicos.

En este sentido, se sostiene que el incremento de las nuevas actividades de gestión implicó la emergencia de nuevos roles institucionales, no ya claramente divididos en los ámbitos mencionados. Muchas de estas novedosas tareas, específicamente de gestión de cuestiones académicas, han comenzado de manera gradual a ser asumidas por nuevos actores, ya sea contratados o bien incorporados a la estructura funcional. Por tanto, interesa en este trabajo colocar el foco en quiénes asumen las nuevas demandas de gestión de los asuntos académicos que desde hace cerca de dos décadas emergen de manera creciente en las instituciones. Se trata de mostrar, a través de avances de investigación, cómo se reconfigura la vida universitaria, a partir de la emergencia de nuevos roles para la gestión de las nuevas tareas.

El contexto de análisis se enmarca en las reformas universitarias de las últimas dos décadas en América Latina, surgidas a la luz del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Se repasa la literatura internacional que da cuenta de la emergencia de nuevos roles en el actual funcionamiento universitario. Posteriormente, a partir de datos obtenidos de una investigación en curso, se describen algunas políticas públicas dirigidas a las universidades que implicaron nuevas demandas de gestión. Luego de especificar los aspectos metodológicos de la indagación, se presentan resultados preliminares respecto de cómo esas nuevas tareas requieren el desempeño de nuevos roles, diferentes de los tradicionales, que no son específicamente académicos, aunque tampoco administrativos ni políticos, y se trata de identificar, de manera preliminar, quiénes los desempeñan. Finalmente, se discute la nueva configuración universitaria, con el planteo de interrogantes que permitirán continuar con la investigación.

## Universidad y Nueva Gestión Pública (NGP)

La NGP tiene su origen en la década del 80, cuando se ponen en marcha reformas administrativas-gerencialistas de corte neoliberal en los sectores públicos de países centrales. Varios autores han estudiado el tema, con diferentes denominaciones “Gestorialismo” (Maassen, 1988); “Paradigma Post-burocrático” (Barzelay, 2003); “Managerialismo” (Politt, 1993), “Estado de gestión o gerencial”, (Newman, 1997). La corriente de la NGP se asienta sobre los principios básicos de “economía, eficacia y eficiencia” bajo el argumento de que seleccionar e implementar maneras particulares de llevar a cabo la administración pública puede satisfacer las aspiraciones insatisfechas del público por un gobierno bueno y responsable (Barzelay, 2003). Esta corriente planteó la aplicación al ámbito de lo público de las tecnologías típicas del ámbito privado, tales como la planificación estratégica, la dirección por objetivos, la dirección de proyectos, el marketing, la gestión financiera, de servicios y de sistemas de información, y el control de gestión, principalmente orientadas hacia la cuantificación y la elaboración de indicadores. Asimismo, impulsó la incorporación de técnicas de desarrollo de habilidades directivas mediante la capacitación para el liderazgo y el cambio organizacional (López, 2002).

Muchos especialistas opinan que la mayoría de las reformas de la educación superior implementadas en Europa durante las últimas décadas son la consecuencia de la difusión y los relatos de la NGP, a partir de la presión competitiva ante la masificación de la educación. Estos procesos de reforma se vieron acelerados por el papel básico que se esperaba que tuviesen el conocimiento y la innovación en el desarrollo económico de



las sociedades contemporáneas, desarrollándose soluciones para aumentar la productividad, la eficiencia y la relevancia de la actividad académica (Beiklie et al., 2012 Paradeise et. al, 2009).

En América Latina esta corriente modernizadora del Estado apareció dando luz a las reformas de “segunda generación”. Mientras la primera generación de reformas se centraron en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el mercado (privatización, descentralización, desregulación, disciplina fiscal, reforma impositiva, liberalización financiera), la segunda generación de reformas se ocupó de la “reinención del gobierno” (Gaebler y Osborne, citado por Oszlak, 1999). Desde este marco, las políticas incluidas en la reforma universitaria de los años 90 en la región y particularmente Argentina, coinciden en líneas generales con el enfoque de la NGP al introducirse mecanismos de evaluación institucional, planificación, gestión por proyectos, además de la descentralización y segmentación de la oferta pública, la constitución de mercados internos y el fomento de la oferta privada (Bentancourt Bernotti, 2000).

### **La emergencia de nuevos roles en la universidad**

Diversos autores comenzaron a definir como objeto de estudio específico la emergencia de nuevos roles o espacios dentro de las instituciones universitarias encargados de asumir las nuevas tareas que comenzó a demandar el contexto de reformas. “HEPRO’s” (por “higher education professionals”) (Schneiderberg y Merkator, 2012; Kehm, 2012), “para-académicos” (Macfarlane, 2011); o “Tercer espacio” (Whitchurch, 2012), son categorías que en Europa refieren a la emergencia de este nuevo fenómeno. En Europa, estas nuevas funciones adquirieron mayor preponderancia a partir de la Reforma de Bolonia, que implicó la puesta en marcha de procesos de redefinición de programas, búsqueda de financiamiento, vínculo con graduados, etc. (Kehm, 2012). Celia Whitchurch (2012) reconoce la emergencia de lo que ella denomina un “Tercer Espacio”<sup>2</sup>, un ámbito constituido “entre las esferas académicas y profesionales en donde las interacciones laterales que involucran equipos y redes suceden de manera paralela a las estructuras y procesos formales, dando lugar a nuevas formas de gestión y liderazgo” (Whitchurch, 2012). Quienes desempeñan estos roles trabajan de manera colaborativa en equipos multi-profesionales, con miembros que provienen tanto de dentro como de fuera de la institución. Estos roles pueden no ajustarse exactamente a la organización o a líneas de las estructuras jerárquicas y se diferencian de los tradicionales ámbitos administrativos y académicos.

Además de los tradicionales roles administrativos y de gobierno a niveles superiores, aparece una diversificación de nuevas tareas que hacen a la institución más compleja y dinámica de lo que los organigramas y descripción de puestos pueden mostrar. En este sentido, la autora explora las diversas formas que asumen estos nuevos roles profesionales, analizando los modos en que los individuos no sólo están interpretando y asumiéndolos activamente, sino también moviéndose a través de los límites organizacionales y funcionales para crear nuevos espacios profesionales, de conocimiento y de relaciones (Whitchurch, 2012).

Whitchurch identifica la emergencia de movimientos de profesionales entre instituciones, e incluso entre sectores diferentes a la educación superior, con experiencia en desarrollo regional, búsqueda de financiamiento, entre otros, a partir de perfiles nacionales e internacionales sin lealtades institucionales, sino poseedores de sus propios portafolios que los convierte en exitosos gerentes. Las características de este “tercer espacio” varían según los países estudiados. Mientras en Australia, donde predomina la contratación a término de estos profesionales, pareciera advertirse un perfil gerencial mucho más pronunciado de estos profesionales, con una mayor polarización respecto de los académicos tradicionales, en Reino Unido hay una mayor predisposición a integrarse de manera más permanente a la institución, incluso a costa de ser identificados por los académicos como “administradores”.

Con el mismo fin, analizando también los cambios en el Reino Unido, y luego en varios países europeos, Macfarlane (2011) utiliza el término de “para-académicos”, para analizar un proceso que denomina “desagregación de la vida académica” en el cual se distinguen estas nuevas tareas que dan lugar a un nuevo rol que denomina “para-académico”. Para el autor, se trata de personal especializado en un elemento de la

---

<sup>2</sup> Dentro de este espacio la autora distingue las tareas vinculadas con los asuntos estudiantiles (bienestar, participación, mercado ocupacional, equidad y diversidad), los de apoyo al aprendizaje (diseño y desarrollo de programas, educación virtual, tutorías, alfabetización académica), y los de vínculo con el medio (transferencia tecnológica, compromiso empresarial, pasantías en empresas, incubadoras de empresas, etc.).

práctica académica, cuyo origen puede ser tanto al “sobrecalificado” profesional de apoyo, ahora cercano a alguna actividad académica, como el “descalificado” personal académico, al que se le han recortado las tres funciones tradicionales (docencia, investigación y servicio), y se lo ha relegado a alguna de ellas.

Las nuevas demandas, para Macfarlane, estarían requiriendo la intervención de nuevos roles entre aquellos tradicionales y los administrativos, que son desarrollados tanto por los académicos, ahora especializados, como por profesionales de apoyo. Por ejemplo, la tradicional función de enseñanza hoy requiere de un conocimiento especializado para el diseño de currícula que se adapte a nuevos perfiles de estudiantes. La educación virtual aparece como un ámbito propicio, y por tanto emerge la necesidad de un conocimiento que lo posee el “*E-learning coordinator*”, que trabaja con el docente para adaptar una tarea de docencia que antes era genérica y que hoy requiere estar más centrada en quien aprende más que en quien enseña. En este modelo también aparecen las nuevas tareas de gestión de la investigación, como las de redactar proyectos para la obtención de subsidios (desarrolladas por el académico que hoy debe adquirir este nuevo conocimiento), que a la vez por la complejidad y el conocimiento específico involucrado, requiere la participación del “*Reserach support officer*”, o bien del “*Business development manager*” para la búsqueda de fondos.

Por su parte, Klumpp y Teichler (2008)<sup>3</sup> acuñaron el concepto de “Profesionales de la Educación Superior” (HEPROs por Higher Education Professionals) para analizar este proceso en el sistema de educación superior alemán. Seguidos por Kehm (2012) y Schneijderberg y Merkator (2012) ubican a este proceso de transformación como respuestas institucionales a los cambios externos, con la creación de nuevas funciones y cargos en las áreas de mejoramiento de la calidad, diseño del curriculum, o para fortalecer funciones ya existente como coordinadores de investigación, consejeros estudiantiles, internacionalización. En este caso, los autores incorporan incluso la creación de unidades de apoyo a la conducción de las instituciones.

Si bien los recientes desarrollos teóricos a nivel mundial se aplican a un contexto diferente al latinoamericano y específicamente al argentino, existen algunas coincidencias que justificaron profundizar en la forma en que las tendencias mencionadas se presentan en nuestras universidades. Se trató entonces de construir categorías propias de análisis que nos permitan comprender un mismo objeto de estudio pero en nuestro contexto específico (Marquina y Polzella, 2015). Estas son consideradas metodológicamente para el análisis aquí realizado.

## Metodología

La investigación sobre la que se apoya este trabajo tiene como propósito el estudio del impacto de las nuevas demandas de gestión en la organización interna de las universidades públicas, con principal interés en el análisis de los nuevos roles emergentes, y sus interacciones con los roles tradicionales desempeñados en organizaciones complejas como son las universidades. Para ello, la investigación realiza un recorte en cuatro áreas de políticas públicas: 1) evaluación y acreditación; 2) internacionalización; 3) vinculación y transferencia; y 4) educación a distancia. El recorte se realiza bajo el supuesto de que, en las últimas dos décadas, en estas áreas las instituciones comenzaron a realizar nuevas tareas, para lo cual se requirieron nuevos saberes y sujetos que los posean y las realicen, dando por resultado el desempeño de nuevos roles institucionales, más o menos ajustados a los roles tradicionales.

Para ello, la investigación trabaja en el análisis de las políticas involucradas en cada una de estas áreas, reconstruyendo los programas diseñados desde el Estado en las diferentes gestiones gubernamentales, y su impacto en las estructuras organizacionales de las instituciones, en ambos casos a partir de análisis documental, normativo, páginas web, etc. Por otro lado, la investigación realiza una indagación de los sujetos que llevan adelante estas tareas, a partir de un modelo de análisis tomado de Obeide (2015) en base a los roles desempeñados en los sectores tradicionales de las universidades argentinas, en donde se distinguen cuatro dimensiones: a) funciones, b) cargos, c) perfiles y d) identidades, tal como se describe en la tabla 1.

---

<sup>3</sup> Citado en Schneijderberg y Merkator (2012), dado que no fue posible acceder al texto original por el idioma.

**Cuadro I. Sectores universitarios tradicionales**

Dimensiones / sectores	Sector no docente	Sector académico	Sector político
Funciones	Administración: apoyo al sector académico y al político	Docencia Investigación <hr/> Servicio / extensión / transferencia / vinculación	Gobierno
Cargos	Cargos no docentes con estabilidad	Cargos académicos concursados	Cargos de autoridades no permanentes
Perfiles	Técnicos Burocráticos Jerárquicos Regulados	Alta formación Alto grado de autonomía Evaluación por pares Orientados por la disciplina	Origen académico Habilidades políticas
Identidades	Con el grupo no docente. Sindicalizados	Con el grupo académico. Con el campo disciplinar	Con el grupo académico y sus pares políticos Casos de profesionalización en el sector político

Obeide (2015)

El modelo tradicional de organización en sectores universitarios, tal como lo conocemos, distingue al sector no docente, al sector docente o académico, y al sector político, cada uno de los cuales tiene funciones claras, una respectiva formalización en cargos, determinados perfiles requeridos y la construcción de determinadas identidades. La emergencia de las nuevas tareas, a modo de hipótesis de trabajo, estaría alterando esta linealidad a partir de las transformaciones en estudio analizadas desde el marco teórico. Quiénes son los que desempeñan los nuevos roles, desde qué funciones, con qué perfiles y cuál es la base de su identidad es lo que nos interesa estudiar, asumiendo que es probable que estemos ante la emergencia de un nuevo sector o simplemente nuevos roles, tal como hemos visto a partir de la literatura internacional, aunque con características propias de nuestro sistema. En este sentido, se trata también de corroborar el alcance y utilidad de esos conceptos para nuestro contexto.

En este marco, como primer paso se han realizado 15 entrevistas en profundidad a los fines de probar el marco conceptual y el modelo analítico, a partir de invitaciones a personas que llevan adelante estas tareas. Se tomó como criterio de selección que las realicen en el marco de algunas de las áreas seleccionadas, y que provengan de diversos tipos de instituciones públicas en términos de tamaño y momento de creación. Para ello se confeccionó un guion de entrevista en profundidad, no estructurado, desde el que se indagó sobre aspectos de la trayectoria profesional, la formación, el tipo de función que cumplen, el cargo desde el cual la ejercen, y otras cuestiones vinculadas con la interacción con otros actores y con sus pares de otras instituciones. El análisis desarrollado buscó encontrar similitudes y diferencias en las cuatro dimensiones del modelo analítico, sin pretensión de generalización ni de construir tipos según institución o área. Simplemente se pretendió, con las entrevistas, indagar sobre la amplitud de posibilidades a analizar en una población mayor, y considerar aspectos útiles para un futuro instrumento de encuesta. Estas entrevistas permitieron probar el modelo analítico y el marco teórico, y diseñar una matriz desde la cual se trabajará, reconstruyendo por universidad a la población total de sujetos que se desempeñan en esas áreas en función de las diferentes dimensiones, y a las que se les realizará –en el futuro– una encuesta intencionada y probabilística que permita analizar el rol desempeñado. Las entrevistas realizadas se distribuyeron de la siguiente manera:

**Cuadro 2. Distribución de las entrevistas por áreas y tipos de instituciones**

Tamaño	Creación	Evaluación y acreditación	Internacionalización	Vinculación y transferencia	Educación a distancia
Grande	Anterior a los 90	1	1	1	2
	Posterior a los 90				
Mediana	Anterior a los 90	2	1	1	1
	Posterior a los 90				
Chica	Anterior a los 90				
	Posterior a los 90	1	2	1	1

En este trabajo se presentan avances de la investigación en relación a: 1) las políticas públicas que determinaron nuevas tareas en las instituciones y su impacto organizacional; 2) quiénes, en términos generales<sup>4</sup>, llevan adelante esas tareas a partir del modelo explicitado.

#### Políticas públicas que generan nuevas demandas de gestión en la universidad argentina

La profunda reforma de la educación superior acontecida en Argentina a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 de 1995, aún vigente, estableció una nueva configuración del sistema universitario en el que organismos de coordinación y gobierno se incorporaron de manera crucial al funcionamiento del sistema. En el nuevo escenario, que fue definiéndose aún antes de la sanción de la mencionada norma, la política pública fue asignada a la Secretaría de Políticas Universitarias, creada en 1993; la coordinación del sistema fue encomendada al Consejo de Universidades, un nuevo organismo de amortiguación (Neave, 2001), que integró a los ya existentes Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) conformado por rectores de universidades públicas, y Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); y la evaluación y acreditación de instituciones y carreras, respectivamente, que fue delegada a otro nuevo organismo: la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Más allá de las múltiples implicancias que tuvo la norma en la regulación del funcionamiento de las instituciones universitarias, aquí nos interesan estas instancias de gobierno y coordinación porque desde ellas se originaron las nuevas demandas de gestión a las universidades, a través de agendas públicas que se fueron estableciendo por los diferentes gobiernos desde aquel momento hasta la actualidad. A los fines de este trabajo, nos centraremos en cuatro áreas o temas de agenda: la evaluación y acreditación; la internacionalización; la vinculación o transferencia; y la educación a distancia.

#### *La evaluación y la acreditación*

Creada la CONEAU con la Ley de Educación Superior, a partir de 1997 comenzó de manera sistemática la implementación de los mecanismos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de grado y posgrado –sobre la base de estándares definidos en el Consejo de Universidades y ratificados por Resolución Ministerial- en casi todas las instituciones universitarias. Esta experiencia ha sido suficientemente analizada (Camou, 2007, Corengia, 2006, Fernández Lamarra, 2007, Gómez, 2016, Stubrin, 2010, Marquina, 2017, Guaglianone, 2012), existiendo cierta coincidencia en reconocer, a lo largo de los distintos gobiernos desde 1995 hasta la actualidad, un proceso que fue desde una reacción negativa inicial de la evaluación y la acreditación hasta una aceptación pasiva o proactiva de estos mecanismos para la mejora y/o el aseguramiento

<sup>4</sup> Esto es así porque la fuente son las entrevistas realizadas, las que no tienen pretensión de representatividad de la población a estudiar en esta instancia de la investigación.

de la calidad. A los fines de este trabajo nos interesan puntualmente las tareas y el saber que involucraron estos procesos a cumplir por parte de las universidades.

Así se fue creando una masa crítica institucional para llevar adelante las nuevas tareas requeridas de evaluación institucional, y de acreditación de las carreras de grado “reguladas por el Estado” y todas las carreras de posgrado. En la actualidad la práctica de la evaluación y la acreditación tiene más de veinte años y está muy incorporada en las instituciones y unidades académicas. Podría decirse que prácticamente todas han atravesado por alguno de los procesos, encontrando instituciones con tres evaluaciones institucionales, más de dos ciclos de acreditaciones de carreras de posgrado, y hasta dos ciclos de acreditaciones de carreras de grado. Si bien desde esta área, a diferencia de otras, no se distribuyen recursos materiales, el valor simbólico para el sistema de pasar una evaluación o acreditación es altamente reconocido. Asimismo, estos procesos se tornaron, con los años, en condiciones para recibir financiamiento –por ejemplo programas de mejoramiento de carreras provenientes de la SPU, o becas de posgrado provenientes de investigaciones subsidiadas, o más recientemente condiciones para el financiamiento de planes de desarrollo institucional.

### *La internacionalización*

Esta es un área de notable desarrollo en América Latina, a la luz de procesos regionales más consolidados, como el desarrollado en el Espacio Europeo de Educación Superior conformado a partir del Proceso de Bolonia. En nuestra región, el Mercado Común del Sur con la iniciativa del MERCOSUR Educativo iniciado en los años 90, y otros procesos similares en América Latina y el Caribe (UNASUR, ALBA –TCP, CELAC), contribuyeron al fortalecimiento de estrategias de cooperación y/o internacionalización de la educación superior en la región, cuyos intereses giran en torno a la problemática de la calidad, el reconocimiento de títulos vinculados a la acreditación regional, la movilidad de estudiantes, docentes, pasantes e investigadores (a nivel de grado y posgrado), entre otras metas indefectibles para los sistemas universitarios de la región (Larrea y Astur, 2012).

En nuestro país, desde el inicio del SXXI, numerosas instituciones de educación superior incrementaron sus actividades internacionales y adoptaron las estrategias de internacionalización como eje de desarrollo y fortalecimiento institucional. En este marco, se han promovido acciones de internacionalización tanto desde el gobierno nacional como desde el CIN, en cuyo seno se creó la Red de Cooperación Internacional de las Universidades Nacionales (RedCIUN) mediante Acuerdo Plenario N° 326 del año 1999.

En el primer caso, a través de la SPU, durante varios años existieron dos programas que se unificaron a partir de 2016: el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) y el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA), desde los cuales se definió la agenda de políticas de internacionalización de la educación superior del gobierno nacional para las universidades. En términos generales se trata del desarrollo de programas y proyectos con financiamiento tendientes a incrementar el intercambio y la movilidad de estudiantes y docentes de grado y posgrado para profundizar la cooperación interuniversitaria, así como aprovechar las oportunidades que el mundo de la cooperación educativa y académica ofrece en el ámbito nacional, a través de la cooperación solidaria y la conformación de redes interinstitucionales perdurables en el tiempo.

Por su parte, las instituciones fueron creando de manera gradual las llamadas Oficinas de Relaciones Internacionales (ORI), desde las cuales se aprovechan las oportunidades de financiamiento provenientes de la SPU, se definen las políticas institucionales, y se participa en la red conformada en el marco del CIN. 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.

### *La vinculación y transferencia*

En el marco del paradigma de la Sociedad del Conocimiento, ya desde mediados de los años 90 la universidad fue considerada como uno de los ámbitos privilegiados para colaborar con el desarrollo de la sociedad (Parideise, et. al., 2009). En ese marco, la reforma de la educación superior de los años 90 en Argentina incluyó la prioridad de incrementar la eficiencia del sistema científico-tecnológico y su vinculación con el sector productivo, creando a finales de 1996, mediante el Decreto N° 1.660, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), organismo encargado de canalizar los fondos para la investigación a través

de distintos programas de subsidios. La agencia, a través de sus diferentes instrumentos, financia proyectos de investigación científica y tecnológica (PICT) desarrollados por las universidades, tanto públicas como privadas, y otros más orientados a la transferencia de conocimiento, como el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), orientados al mejoramiento de la productividad del sector privado y/o la comunidad a través del financiamiento de proyectos de innovación tecnológica, o de la vinculación de la Ciencia y Técnica con el sector socio productivo en articulación con las universidades.

Estas líneas tienen una vigencia de más de una década, y han generado la constitución, en el seno de las universidades, de Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT), encargadas de administrar los proyectos en vinculación con los investigadores. No obstante, estas unidades se han desarrollado notablemente en muchos casos, constituyéndose en las puertas locales y nacionales de articulación con el medio, buscando oportunidades de financiamiento y colaborando en el diseño de proyectos, en muchos casos diferenciados de los provenientes de los propios investigadores, o bien en un trabajo colaborativo con ellos. La importancia de este tema, así como el perfil de quienes llevan adelante el trabajo de estas unidades, colaboró en la constitución, en el año 2003, de la Red de Vinculación Tecnológica de las Universidades Nacionales de Argentina (RedVITEC) en el marco del CIN, mediante Acuerdo Plenario N°497/03. Esta Red se propone aportar a la discusión de las políticas de investigación, desarrollo, innovación y tecnología nacionales y provinciales, compartir entre la Universidades Nacionales las experiencias de vinculación tecnológica con el medio social, productivo y gubernamental. También se propone realizar tareas de asesoramiento al Estado y contribuir al desarrollo y profesionalización de las áreas de vinculación tecnológica como estructura especializada, estimulando la capacitación y entrenamiento de los recursos humanos en temas propios de la Red. Al igual que otras redes del CIN, desde la RedVITEC no sólo se han acordado regulaciones para las tareas de las UVTs con el sector productivo y social, realizado talleres y actividades de sus participantes, sino que desde allí se han articulado las agendas en el tema con los programas de la SPU, por ejemplo, las diferentes convocatorias a proyectos de vinculación tecnológica que vienen financiándose de manera sostenida desde hace más de 10 años.

### *La educación a distancia*

La Educación a Distancia es otro de los temas clave de la educación superior, en el marco del avance tecnológico y como otra forma de expansión de los sistemas en la región y en el mundo. Este avance, a la vez, coloca a las universidades y a los gobiernos nacionales ante el desafío de asegurar las condiciones de calidad, para lo cual junto con la expansión se han ido desarrollando mecanismos de regulación. En Argentina, desde hace dos décadas la oferta de educación superior a distancia, tanto de grado como de posgrado, se ha ido propagando sobre todo en algunas universidades que han optado por esta modalidad como distintiva en su misión e identidad. Durante muchos años en los diferentes ámbitos de coordinación se ha venido trabajando en formas de coordinación y regulación esta oferta. Las universidades, a través del CIN y el CRUP han tenido un rol muy importante en esa tarea.

En este marco, ya en el año 1990 se creó en el CIN la Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina (RUEDA), con el propósito de fomentar y desarrollar el empleo adecuado de los recursos de educación a distancia; promover la investigación, la experimentación y el desarrollo de métodos y procedimientos en educación a distancia; fomentar la formación, perfeccionamiento y capacitación; organizar encuentros nacionales, regionales e internacionales del área; establecer estrategias de acercamiento a fuentes de financiación; asesorar sobre los aspectos educativos, políticos, económicos, legislativos y técnicos pertinentes a la Red; y proponer políticas relativas al área. Desde entonces la red ha sido muy activa en la generación de conocimiento a través de una revista académica y diferentes libros, y en la organización de eventos nacionales e internacionales.

Varias instituciones han ido constituyendo lo largo de los años unidades o centros dedicados a estos asuntos. No obstante, las tareas de gestión académica y técnica de la Educación a Distancia en las universidades se enfrentaron recientemente a un punto de inflexión con la Resolución Ministerial 2641/17, mediante la cual se aprueba la exigencia de que cada universidad que ofrezca carreras con esta modalidad constituya un Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), a través del cual cada institución asegure la adecuada organización de su oferta educativa a distancia de calidad, coordinada internamente y a cargo de responsables con capacidad en la gestión de la cuestión. Esta normativa fue el resultado de un largo trabajo llevado adelante

tanto en el CIN como en el CRUP, y finalmente plasmado en un documento aprobado por el Consejo de Universidades, que es el que se aprueba en la Resolución mencionada. Los SIED, en este marco, son sometidos a evaluación por parte de la CONEAU, para lo cual se ha convocado, como lo hace en todas sus acciones, a pares evaluadores expertos en el tema. En este marco, la RUEDA ha adquirido un rol central como fuente de aporte de esos expertos, que no sólo han participado en la discusión de la normativa sino que también colaboran como consultores evaluadores y, en muchos casos, aportan a la conformación de los equipos de gestión institucional encargados de conducir los SIED.

### **Los nuevos roles de gestión en la universidad**

A continuación se indaga acerca de los nuevos roles emergentes, distinguiendo las cuatro dimensiones mencionadas –funciones, cargos y estructuras, perfiles e identidad-, a partir del contenido de las entrevistas realizadas. Para ello, se toman los aspectos más relevantes según las áreas anteriormente explicitadas – evaluación y acreditación, vinculación y transferencia, internacionalización y educación a distancia.

#### *Funciones*

Sin dudas las nuevas tareas que implican estos temas requieren de nuevas funciones que no son ni las tradicionales administrativas, ni docentes ni políticas. La Evaluación y Acreditación requiere de saberes y habilidades vinculadas a la presentación de proyectos y organización de información, en base a estándares o lineamientos determinados externamente –tareas que podrían asociarse a funciones administrativas-, pero a la vez de otros vinculados a los aspectos disciplinares de las carreras, muchos más vinculados al saber del académico. Quienes desempeñan estas funciones, de acuerdo a los testimonios, toman decisiones o asesoran sobre qué y cómo realizar presentaciones de la mejor manera para el cumplimiento de estándares o, en el caso de evaluación institucional, una vinculación de la gestión universitaria con los objetivos institucionales. En estas tareas existe una independencia de criterio que no es característica del sector administrativo. Pero a la vez hay un saber disciplinar que requiere un trabajo coordinado con el académico. Por su parte, estas funciones de evaluación y acreditación tienen implicancias políticas, dado que de cómo se llevan a cabo depende la demostración de la calidad de instituciones y carreras.

Algo similar sucede con la función de gestión de la Vinculación y Transferencia. De esta función depende la búsqueda de oportunidades de financiamiento y el asesoramiento a los académicos. Implica un conocimiento de las convocatorias provenientes de los ámbitos externos de financiamiento, y las regulaciones que las enmarcan. Se ha constatado la existencia de proyectos directamente realizados en estos ámbitos, con alguna consulta al investigador especialista, pero diseñados de manera central en estas Unidades de Vinculación. Por tanto estas funciones lindan con las tradicionales actividades de extensión, transferencia o vinculación, pero cada vez más profesionalizadas. A la vez que constituyen un apoyo a esas actividades académicas, se tornan en funciones determinantes, con cierta autonomía.

En el caso de la gestión de la Internacionalización, se trata de un área novedosa en las instituciones. A diferencia de las otras áreas consideradas, en las que se requiere un saber académico y, por tanto, un trabajo coordinado con los docentes o investigadores, en este caso prácticamente el saber requerido, las oportunidades, y las reglas de participación provienen del exterior, principalmente del gobierno que a la vez coordina con oportunidades internacionales, sobre todo de movibilidades estudiantiles. En este caso, la función de gestión de los asuntos internacionales es decisiva, dado que es desde donde se crean las condiciones institucionales para que los académicos en sus unidades se comprometan con las actividades propuestas. Por tanto, no se trata de funciones de apoyo o asesoramiento a la tarea académica, con excepción de la internacionalización de la investigación, en la que se ha constatado que sí es una función casi exclusivamente en manos de los académicos, pero individual, poco institucionalizada. Por el contrario, la función de internacionalización en la universidad está concentrada en las dependencias creadas a tal fin, con baja o incluso nula participación de académicos. De esta función emanan decisiones que tienen una incidencia clave en las decisiones de prioridades políticas institucionales vinculadas con la internacionalización.

Finalmente, la Educación a Distancia, o de manera más general, la incorporación de aspectos tecnológicos a la función de la docencia, nos permite identificar más claramente la existencia de funciones específicas. De los testimonios obtenidos surgen casos que van desde el apoyo a la tarea de docencia tradicional que pretende

transformarse en propuestas de educación virtual, mediante la capacitación en nuevas tecnologías o bien de preparación de entornos virtuales, hasta funciones claras de diseño de ofertas de educación a distancia en las que quien da el apoyo es el docente con su saber disciplinar, quedando en manos de esta nueva función la definición de los aspectos fundamentales de las propuestas educativa. No se han observado aristas políticas o de gobierno en esta función, pero sí fronteras muy difusas con la tradicional función docente del sector académico. El saber requerido para desempeñar esta función le otorga, a quien la ejerce, un notable poder relativo sobre la función de docencia, registrándose a partir de los testimonios la existencia de tensiones entre el tradicional rol del docente y este nuevo rol. Al momento de la realización de las entrevistas no apareció de manera central el requerimiento de los SIED, por lo que se supone que este nuevo requerimiento proveerá al área mayor protagonismo en el funcionamiento universitario una vez avanzados estos sistemas.

En síntesis, no estamos hablando de las funciones tradicionales características de algunos de los sectores ya conocidos en la universidad. Surge de los testimonios que estas funciones se van legitimando por los resultados que van obteniendo –ya sea por obtener financiamiento o bien por asegurar bienes de tipo simbólico como la acreditación–; les da cierto margen de poder relativo a quienes las ejercen, convirtiéndose en necesarias para realizar tareas nuevas que la institución no tenía incorporadas hace pocos años atrás. Asimismo, se evidencia cierta presión, aunque también satisfacción, por las tareas realizadas, las cuales asumen como de gran responsabilidad. Se ubican en un espacio de intersección o articulación respecto de otros sectores: entre autoridades y académicos; entre autoridades y personal administrativo; entre el nivel estatal (externo) y las autoridades.

### *Cargos y estructuras*

Las nuevas funciones se ejercen desde diferentes áreas, ya existentes o nuevas. El impacto en las estructuras organizacionales de la emergencia de estas funciones probablemente dependa del tipo de institución. De la información obtenida surge que en las instituciones más antiguas y de mayor tamaño estas funciones se desarrollan en las viejas estructuras existentes, con pocos ajustes, por ejemplo, de denominación incluyendo la referencia la nueva tarea. Por el contrario, en las instituciones más nuevas se crean áreas dedicadas a esos temas, ya sean Secretarías, Subsecretarías, Coordinaciones o Direcciones.

Por ejemplo, en el caso de la Evaluación y Acreditación, se observa la creación de áreas específicas, a veces integrando todas las funciones de evaluación en una dependencia, y otras concentrándolas en las oficinas de posgrado o académica, según el caso. También se ha optado por separar la tarea de la evaluación institucional, incluyéndola en áreas de planificación o similares. Asimismo, varía el tipo de coordinación interna de estas funciones, existiendo casos en los que se ejercen principalmente en los niveles centrales, y otros de manera descentralizada en las unidades académicas, siendo la instancia central un paso formal.

Como se dijo, las funciones de Vinculación y Transferencia presentan un impacto en las estructuras más homogéneo, en función de regulaciones externas de creación de Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT), encargadas de administrar los proyectos de investigación, vinculación o transferencia financiados con fondos externos, públicos y privados. En el caso de los proyectos financiados por la ANPCyT, las propias regulaciones establecen la obligación de asignar un porcentaje del financiamiento de cada proyecto a la función de gestión de los mismos en las UVTs.

Por su parte, las tareas de Internacionalización se gestionan en las llamadas oficinas de relaciones Internacionales (ORI), desde las cuales se aprovechan las oportunidades de financiamiento externo. En algunos casos estas dependencias se dedican exclusivamente a estas funciones, en otras forman parte de las tradicionales dependencias de Relaciones Institucionales, registrándose variedad en estos aspectos, probablemente según tipo de instituciones.

Como se dijo, si bien la función de Educación a Distancia presentaba hasta hace poco una gran dispersión en lo que respecta a su presencia en las estructuras organizacionales, con las nuevas regulaciones de creación de los SIED implicaron la creación de áreas *ad hoc* o bien la adaptación en los casos en que ya existían unidades o centros específicos. En términos organizacionales, estas dependencias se presentan, según los casos institucionales, más o menos centralizadas. En esta última posibilidad, propia de las instituciones de mayor tamaño y con una historia de desarrollo de esta función en las unidades académicas, existe una exigencia normativa de aseguramiento de una clara coordinación.



En relación a los tipos de cargos de quienes están a cargo de estas áreas, hasta el momento se ha encontrado absoluta variedad de formalización. Según los testimonios, encontramos que estas funciones se ejercen tanto desde cargos docentes con asignación de tareas al rol, como cargos no docentes de alta jerarquía, o bien cargos políticos, con rangos de coordinaciones, subsecretarías o similares<sup>5</sup>. No ha sido posible hasta el momento encontrar regularidades ni por área ni por tipo de institución, aunque en este último aspecto encontramos más cargos no docentes de alto rango en las nuevas y pequeñas instituciones, y cargos docentes con asignación de tareas, o de autoridad política, en las universidades más grandes.

### *Perfiles*

Los sujetos que desarrollan estas funciones son personal calificado, al menos con formación de grado y varios con posgrado en los temas de la especialidad. Por ejemplo, en el caso del área de Evaluación y Acreditación están en permanente formación en los asuntos que llevan adelante, a partir de las propuestas de capacitación ofrecidas por la propia CONEAU, u otras. En el caso de Educación a Distancia, se ha relevado que se tratan de especialistas en el tema, en general provenientes del ámbito académico. Aun cuando decidieron focalizar en tareas de gestión, algunos continúan dando clase e incluso investigando. Algo similar sucede con quienes están a cargo de la Vinculación y Transferencia. En el caso de Internacionalización, se trata de personas formadas en temas internacionales, que han optado por focalizar en instituciones universitarias. No se ha relevado en este caso existencia de actividad académica tradicional en el tema específico –internacionalización universitaria– aunque, a partir de esta experiencia de gestión, han comenzado a desarrollar actividad cuasi académica en los ámbitos de relacionamiento por ellos constituidos, como la RedCIUN mencionada.

En todos los casos, se trata de un perfil de funcionario universitario muy profesionalizado, e incluso especializado cada vez más en temas de política institucional. Por ejemplo, en el caso de la Evaluación y Acreditación, se ha relevado de los testimonios que existen casos de ex técnicos de la CONEAU los que fueron absorbidos por las instituciones. En otros, fueron los propios docentes los que se hicieron cargo de los procesos, o bien consultores desde donde se fue creando una masa crítica institucional. Manifiestan que el conocimiento adquirido para desempeñar el rol asumido para el cargo no se lo brindó la formación, sino que fue construyéndose en el mismo ejercicio profesional. Las competencias que destacan son las de articulación, promoción de actividades, emprendedorismo, creatividad, trabajo en equipo, entre otras.

Se destacan también ciertas habilidades vinculadas con el sector político, dado que están en vinculación permanente con ámbitos externos del sistema universitario, el Estado o el sector privado, además de la autonomía necesaria para ello. No se ha observado, por el contrario, el desarrollo de tareas rutinarias y reguladas. Se diferencian, en este sentido, del tradicional rol de subordinación en el que usualmente se ubica el administrativo tradicional. En síntesis, en términos del perfil requerido para el desempeño de las funciones, hay coincidencias tanto con el tradicional sector académico como con el político.

### *Identities*

Del relevamiento realizado surge que los procesos de construcción de identidades específicas varían según el área de que se trate. Los sujetos que llevan a cabo estas tareas se vinculan de manera diferente con el sector político, asesorándolo, recomendando o tomando decisiones por parte de miembros de ese ámbito. Algo similar ocurre con el vínculo con los miembros del ámbito académico, dado que poseen un saber específico necesario para las tareas que hoy se les exigen a los miembros de aquel sector. Y hay una clara diferenciación del tradicional sector administrativo, por la autonomía que poseen y la no burocratización de sus tareas. Aún cuando tienen una relación de dependencia estable con la institución, bajo la figura de docente o no docente, no se identifican como tales. Cuando hablan de sus “pares” o “colegas” se refieren a otras personas que ocupan puestos similares en otras instituciones, con quienes tienen gran vinculación y son interlocutores válidos o personas de referencia ante situaciones a resolver en sus responsabilidades. En este sentido, no se

---

<sup>5</sup> Del recorte realizado se trató de no considerar el rol de secretario. Sin embargo los testimonios permiten evidenciar que hay casos, en ciertas áreas, en los que estos expertos ocupan cargos de conducción política, muy profesionalizados, que incluso permanecen tras el paso de las diferentes gestiones.

ha evidenciado una identificación clara con ninguno de los roles tradicionales, aunque, al mismo tiempo, hablan por momentos como académicos y por momentos como políticos, o bien como intermediarios entre ambos.

El proceso de construcción de identidades propias se pone en evidencia en las áreas en las que hay un trabajo en red con los pares que realizan las mismas tareas en otras universidades. Si bien en estos ámbitos participan los responsables políticos de cada área, son lugar de referencia de los especialistas institucionales, aunque como se dijo, muchas veces hay coincidencia entre el rol político del área y el de especialista. Las redes han generado un espacio de participación cuasi académica, como es el caso de la RedCIUN o RedVITEC, o académica, como el caso de RUEDA en donde más se observa la coincidencia entre los roles académicos y de gestión. Estos ámbitos, en los que se intercambia y produce conocimiento especializado en la gestión de los asuntos que llevan, son la base de construcción de una identidad propia que no se ve en el caso del área de Evaluación y Acreditación, en donde no se advierte aún la existencia de un trabajo en red formalizado de los sujetos a cargo de estas tareas a nivel de las instituciones. Desde estas identidades se construye poder relativo para, por ejemplo, la actuación como pares evaluadores, o la propuesta de agendas de trabajo al CIN y al gobierno, o bien para obtención de recursos que fortalecen sus áreas. En este sentido, surge la idea de cierta autonomía corporativa que será necesario analizar con más información.

## Discusión

Del análisis realizado, el cual como se ha dicho es preliminar, se observan coincidencias con las investigaciones mencionadas al comienzo del trabajo. Estos nuevos roles se vinculan con las tres principales funciones de la universidad, trabajando en interfaces o espacios de articulación entre la tarea académica y la conducción. En la normativa, en las políticas, en las estructuras, en el desempeño formal e informal, vemos la emergencia de nuevos roles, que no obedecen a una clara estructuración en cargos, perfiles e identidades, para atender a funciones muy similares a las mencionadas por la literatura internacional. Se trata de funciones que están en la frontera de los límites usualmente reconocidos para distinguir lo académico de lo administrativo, lo administrativo de lo político, o lo político de lo académico, y que hoy son una realidad en la gestión académica de las universidades argentinas. Estos procesos podrían estar generando una reconfiguración de las identidades y de la distribución del poder institucional, aspectos que hoy son fundamentales para el análisis de la gobernanza de nuestras instituciones y del sistema.

De lo hasta aquí realizado surgen preguntas que permiten orientar más nuestra investigación. ¿El gerenciamiento profesional de las diferentes tareas académicas es la mejor forma de atender a la complejidad actual del funcionamiento universitario? ¿Quiénes ganan y pierden en esta reconfiguración del poder institucional? ¿En qué medida es posible asegurar una sinergia entre los roles tradicionales y nuevos para asegurar integración institucional y no fragmentación ante las oportunidades y obligaciones externas?

Estos primeros avances nos llevan a seguir indagando sobre las particularidades no sólo institucionales sino de cada uno de los temas seleccionados para el estudio, en el marco de la investigación más amplia mencionada, y a la luz de estos interrogantes. Lo hasta aquí realizado ha servido para sentar las bases metodológicas de los instrumentos que permitirán una indagación más amplia del objeto de estudio.

## Referencias bibliográficas

Barzelay, M. (2003). *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FCE.

Bentancourt Bernotti, V. (2000). Reforma de la gestión pública y políticas universitarias. *Nueva Sociedad*, (165), 58-165.

Beiklie, I y Enders, J y Musselin, C. (2012). La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante. En Kehm, B. (comp.) *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Madrid: Ediciones Octaedro.

- Camou, A. (2007). Los “juegos” de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y Universidad. En: P. Krotsch, A. Camou y M. Prati, *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Claverie, J. (2013). La universidad como organización. Tres enfoques para el análisis de sus problemas de gestión. *Gestión y Gerencia*, 7(1).
- Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Rev. Gestión y Política Pública*, XX (2).
- Corengia, A. (2006). Estado, mercado y universidad en la génesis de la política de evaluación y acreditación universitaria argentina (1991-1995). *Latin American Studies Association Meeting*, San Juan, Puerto Rico March 15-18.
- Fernández Lamarra, N. (2007) *Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. Saenz Peña, Argentina: EDUNTREF – IESALC/UNESCO.
- Gómez, J. (2016). Evaluaciones Institucionales: un análisis de las recomendaciones de la CONEAU a 20 años de su creación. *Revista Argentina de Educación Superior (RAES)*, 13.
- Guaglianone, A. (2012). Las políticas públicas de evaluación y acreditación de las carreras de grado en argentina. *Revista Calidad en a Educación*, 36, 187-217.
- Kehm, B. (2012). The academics and the Higher Education Professionals. *Conferencia Internacional Changing Conditions and Changing Approaches of Academic Work, INCHER*. Kassel University, Berlín, 4 al 8 de junio de 2012.
- Larrea, M. y Astur, A. (2012). *Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria*. Secretaría de Políticas Universitarias.
- López, A. (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. I.N.A.P. Doc. Nº 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.
- Maassen, P. y Van Vught, F. (1988) An intriguing Janus-head. The two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands. *European Journal of Education*, 23(1-2), 65-76.
- Macfarlane, B. (2011). The Morphing of Academic Practice: Unbundling and the Rise of the Para-academic. *Higher Education Quarterly*, January, 59-73.
- Marquina, M. (2017). *Yo te evalúo, tú me evalúas... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Marquina, M. y Polzella, A. (2015). El impacto de la nueva gestión pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles. Comparando contextos, sistemas y abordajes teóricos para su estudio en distintos casos nacionales. *Revista Argentina de Educación Superior (RAES)*, 7(11).
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Gedisa.
- Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London, UK: Sage.
- 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*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto.
- Paradeise, C., Reale, E., Ferlie, E., Bleiklie, I (Eds.). (2009). *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht, Países Bajos: Springer.
- Pollitt C. (1993). *Managerialism and the Public Services*, 2nd ed. Okford, UK: Blackwell.

Schneijderberg, Ch. y Merkator, N. (2012). Higher Education Professionals. Trabajo presentado en *la Conferencia Internacional Changing Conditions and Changing Approaches of Academic Work*, INCHER. Kassel University. Berlín, 4 al 8 de junio de 2012.

Stubrin, A. (2010). *Calidad Universitaria. Evaluación y acreditación en a educación superior latinoamericana*. Caps. II, IV y VII. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL- EUDEBA.

Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 27(1), 1-19.

Whitchurch, C. (2012). *Reconstructing Identities in Higher Education: The Rise of 'Third Space' Professionals*. London, UK: Routledge.

**Fecha de recepción:** 24-9-2019

**Fecha de aceptación:** 28-04-2020



# Universidad, innovación y desarrollo

## University, innovation and development

CUESTA GONZÁLEZ, Andrés<sup>1</sup>

Cuesta González, A. (2020). Universidad, innovación y desarrollo. *RELAPAE*, (12), pp. 97-112.

### Resumen

Este artículo pretende dar cuenta de la génesis de la conformación y emergencia, en las últimas décadas, de una nueva demanda social dirigida a las universidades: su contribución como institución clave en la conformación de sistemas de innovación en su entorno socioproductivo, particularmente en el ámbito latinoamericano. Partiendo del correlato teórico que sustenta esta nueva demanda en el marco de la denominada sociedad del conocimiento, se analiza y problematiza desde una perspectiva teórica el rol de la universidad en articulación con los ámbitos productivos y gubernamentales (triple hélice). Asimismo, se vinculan las discusiones actuales con los aportes del pensamiento local en materia de políticas de Ciencia y Tecnología de las décadas del '60 y '70. De esta manera, se pone luego en discusión la tensión entre los valores de autonomía universitaria y pertinencia social de la producción de conocimiento, dando cuenta de la apropiación débilmente problematizada de esta nueva demanda a las universidades desde posturas antagónicas: tanto posiciones “neoliberales” inspiradas en New Public Management como también desde perspectivas “progresistas” orientadas al desarrollo local. Finalmente se abordan las dificultades de estas políticas en la obtención de los resultados esperados para la región, así como la tensión entre las orientaciones hacia la consolidación de la estructura productiva y el desarrollo social inclusivo en el contexto de la puesta en práctica de la denominada tercera misión de la universidad en Latinoamérica.

**Palabras Clave:** Universidad/ innovación/ entorno/ desarrollo/ triple hélice/ tercera misión

### Abstract

This article aims to give an approach to the genesis of the conformation and emergence, in recent decades, of a new social demand addressed to universities: their contribution as a key institution in shaping innovation systems in its socio-productive environment, particularly in Latin America. Starting from the theoretical correlate that supports this new demand within the framework of the knowledge society, the role of the university in articulation with the productive and governmental spheres (triple helix) is analyzed and problematized. Likewise, the current discussions are linked to the contributions of local thinking in the field of Science and Technology policies of the '60s and '70s. In this way, the tension between the values of university autonomy and social relevance of the production of knowledge is then discussed, giving account of the weakly problematized appropriation of this new demand to universities from antagonistic positions: both “neoliberal” positions inspired in New Public Management as well as from “progressive” perspectives oriented to local development. Finally, the difficulties of these policies in obtaining the expected results for the region are addressed, as well as the tension between the orientations towards the consolidation of the productive structure and inclusive social development in the context of the implementation of the so-called third mission of the university in Latin America.

<sup>1</sup> Universidad Argentina de la Empresa, Argentina / acu@uade.edu.ar

**Keywords:** University/ innovation/ environment/ development/ triple helix/ third mission

## Introducción

Este trabajo pretende dar cuenta de la génesis de la conformación y emergencia, en las últimas décadas, de una nueva demanda social dirigida a las universidades en su rol clave como instituciones promotoras de la conformación de sistemas locales de innovación que contribuyen al desarrollo socioproductivo de su entorno. Si bien se trata de una demanda global, el foco de este abordaje está puesto particularmente en Latinoamérica y especialmente en la Argentina. En efecto, en las políticas de educación superior de las últimas décadas puede observarse un creciente interés en la contribución de la universidad al desarrollo sostenible de su entorno. También constituye un tema de discusión de creciente relevancia en el marco de las prácticas de gestión al interior de las instituciones universitarias. Sin dudas, se trata uno de los ejes de la agenda de la educación superior tanto en América Latina como a nivel global (Fernández Lamarra, 2010). Ya en la Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998 esta problemática ocupó un espacio destacado en las conclusiones, que quedaron plasmadas en la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* y en el *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior* (UNESCO, 1998). En estos documentos, que reafirmaron a la educación superior como un derecho y un bien público, el desarrollo futuro de la universidad “se enmarcó en el nuevo papel del conocimiento como instrumento fundamental para el desarrollo sostenible de las sociedades contemporáneas” (Gazzola, 2008, p. 4). Al respecto, Carlos Tünnermann Bernheim (2008, p. 164) enfatizaba que la Declaración suscribe el concepto de “pertinencia social” y señala que la educación superior “debe reforzar sus funciones de servicio a la sociedad”.

Once años después, esta problemática se estableció con una centralidad aún mayor. La Conferencia Mundial de la Educación Superior 2009 fue celebrada bajo el lema “Las Nuevas Dinámicas de la Educación Superior y de la Investigación para el Cambio Social y el Desarrollo” (Fernández Lamarra, 2010, p. 146). El mismo lema que iluminó el desarrollo de la CMES 2009 ponía de manifiesto explícitamente la relevancia de las dinámicas institucionales de la educación superior en el desarrollo socioeconómico y el cambio social, delineando así una visión normativa orientadora para el desarrollo de políticas y prácticas de gestión. A nivel regional esta problemática también ha ocupado un lugar destacado en la agenda de la educación superior. El Espacio Iberoamericano de Conocimiento (EIC) fue establecido con el objetivo de promover “un espacio interactivo y de colaboración en los ámbitos de la educación superior y la investigación, como vectores del conocimiento científico y tecnológico, que debe estar articulado con la innovación y con el desarrollo” (Fernández Lamarra, 2012, p. 17). En esta misma línea, el Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS) de la OEI junto con la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) publicaron en 2017 el Manual de Valencia para dar respuesta a la “necesidad de diseñar, desarrollar e implementar un sistema de indicadores capaces de reflejar la amplia gama de interacciones a través de las cuales las universidades iberoamericanas se relacionan con su entorno” (RICYT - OEI, 2017, p. 5). Asimismo, en la III Conferencia Regional de Educación Superior – CRES 2018, desarrollada en Córdoba (Argentina), la contribución de la universidad al desarrollo socioproductivo volvió a estar planteado de manera explícita. El quinto eje temático de la conferencia se tituló “Investigación científica y tecnológica, e innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe”, mientras que otros dos de los siete ejes del papel de trabajo (el cuarto y el sexto) también mantenían relación estrecha con esta misma problemática (CRES, 2018a). El Plan de Acción final estableció como segundo objetivo general

promover en las IES [Instituciones de Educación Superior] de América Latina y el Caribe la apropiación de una cultura organizacional basada en el desarrollo sostenible con innovación, emprendimiento y pensamiento crítico e interdisciplinario en el marco de los ODS [Objetivos de Desarrollo Sostenible] y de la Agenda de Educación 2030 (CRES, 2018b, p. 21).

En síntesis, puede afirmarse que la contribución de las universidades a la conformación de sistemas locales y regionales de innovación orientados al desarrollo sostenible del entorno constituye un asunto que en las últimas décadas ha ido ganando espacio en la agenda de la educación superior a nivel global, regional y local. Los mismos actores del sistema lo han instituido como uno de los problemas clave que debe ser abordado desde las políticas y la gestión de las IES. Sin embargo, los resultados obtenidos en la región en este sentido han sido

relativamente escasos, aun cuando estas premisas propias del sector han sido acompañadas simultáneamente por políticas públicas que, al menos desde lo discursivo, eran coincidentes con esta visión (Schwartzman, 2008; Castro-Martínez & Sutz, 2011; Albornoz, 2013). Abonando esta posición, un estudio reciente del OCTS (2019) señala que si bien casi la totalidad de los investigadores con publicaciones científicas de relevancia radicados en universidades que participaron de una encuesta latinoamericana destacan que sus instituciones realizan actividades de vinculación y que dos tercios afirmó participar en ellas, la mayoría indicó dedicarles un tiempo muy acotado de su carga laboral (cerca al 6%). Asimismo, la actividad formal más frecuente de vinculación relevada fue la asistencia técnica o consultoría (de menor aporte innovador) y la menos frecuente fue la gestión de propiedad intelectual (en principio de mayor impacto innovador). El informe concluye que en la vinculación prima fundamentalmente la proyección profesional antes que la transferencia de resultados de investigación. También resalta que “sólo un tercio de las actividades de vinculación tienen su origen en una demanda externa” concluyendo que “la vinculación de las universidades tiene un modelo de oferta, con escasa demanda innovadora por parte del entorno” (OCTS, 2019, p. 8). Asimismo, otra encuesta de OCTS sobre percepción de las universidades argentinas, sostiene que, “aunque por un margen muy estrecho, prevalece la percepción de que las universidades investigan temas que no se condicen con los problemas que tiene que enfrentar el país en la actualidad” (OCTS, 2020, p. 22).

Cabe entonces preguntarse cuáles han sido los principales obstaculizadores para que, salvo ciertas excepciones, las IES no alcanzaran el impacto esperado de ellas en la conformación de sistemas de innovación orientados al desarrollo sostenible de sus entornos socioproductivos. Para responder este interrogante será necesario desarrollar un breve recorrido teórico que permita comprender este campo particular, poniéndolo en relación con diversos estudios empíricos y sometiéndolo a discusión con el objetivo de comprender la situación actual y delinear hipótesis de gestión que podrían conducir a caminos alternativos.

## La Sociedad del Conocimiento

La importancia que se le otorga a la universidad como dinamizador de la innovación y el desarrollo del entorno tiene detrás un rico correlato teórico que se ha ido elaborando durante varias décadas. A principios de los años '90 varios autores comenzaron a resaltar la relevancia de la revolución productiva impulsada por los avances científicos y tecnológicos. Daniel Bell (1994) postulaba el advenimiento de la “sociedad postindustrial”, mientras que Peter Drucker (1993) también reivindicaba el surgimiento de un nuevo orden al que denominaba “sociedad poscapitalista”, al tiempo que estableció el concepto de “sociedad del conocimiento” (*knowledge society*), que tendría luego un amplio desarrollo. Al respecto Drucker (1993, p. 13) señalaba: “el ‘factor de producción’ absolutamente decisivo, ha dejado de ser el capital, o el suelo o la mano de obra; ahora es el saber”. Sin embargo, Drucker dejaba muy claro que el saber por sí solo no es un factor productivo crítico, sino que se trata del saber aplicado al trabajo, es decir el saber instrumentalizado, la causa de la productividad y de la innovación que permiten generar mayor riqueza. El conocimiento sin aplicación es un potencial generador de riqueza, pero como tal no es un factor productivo. Esta distinción, que puede parecer trivial, es en realidad clave al momento de asignar un rol a las IES en los nuevos procesos de desarrollo.

Si bien el conocimiento siempre estuvo presente como elemento constitutivo en cualquier modo de producción que se considere, la relevancia que tiene actualmente es decisivamente mayor. Mientras que en la “era agrícola” las fuentes clave de generación de riqueza eran la tierra y el trabajo, en la “era industrial” cobró una importancia crucial el capital. En la actual “era del conocimiento” los factores tradicionales ya no alcanzan por sí solos para explicar el crecimiento: es entonces cuando el conocimiento se convierte en un elemento central de la economía (Gorey & Dobat, 1996).

El tremendo cambio tecnológico y la ininterrumpida velocidad en los flujos de información ha llevado a que el conocimiento sea tratado como el motor central del desarrollo económico y de la innovación como fuerza clave para la competencia en el mercado (Erdil et al., 2018, p. 4).

En este contexto, ¿cuál es la relevancia de las universidades en el desarrollo? Teniendo en cuenta que “la educación superior ha funcionado como una estructura social destinada al control de la técnica y el conocimiento avanzados” (Clark, 1991, p. 4), las universidades juegan un rol clave, de manera aún más notoria que en el pasado, como instituciones promotoras de la innovación y el desarrollo en el entramado social.

Durante los últimos siglos el quehacer principal de la universidad ha radicado en la transmisión y producción del conocimiento. Sin embargo es necesario recordar que la institucionalización de la producción del conocimiento científico se llevó a cabo en el siglo XVII en otro tipo de instituciones: las academias, dado que en las universidades primaba el rol de reproducción del conocimiento, bajo la supervisión del poder político y religioso. De todos modos, esta situación se modificó de manera significativa a principios del siglo XIX con la creación de la Universidad de Berlín y la posterior expansión del *modelo humboldtiano* de universidad desde Prusia a muchos otros países, especialmente a los Estados Unidos (en las Escuelas de Posgrado), dando lugar a universidades de investigación, que no sólo reproducían conocimiento sino que también lo generaban. Etzkowitz y Leydesdorff (2000) identifican este proceso como la primera revolución académica, en la cual la universidad incorporó a la docencia una segunda misión: la investigación. Durante casi dos siglos la docencia y la investigación han sido las principales misiones de las instituciones universitarias en gran parte del globo. Pero los mismos autores señalan que actualmente estamos ante una segunda revolución académica. Al respecto afirman:

la creciente relevancia del conocimiento y la investigación para el desarrollo económico ha abierto una tercera misión: el rol de la universidad en el desarrollo económico. Una `segunda revolución académica' parece haberse iniciado desde la Segunda Guerra Mundial, pero se ha hecho más visible desde el fin de la Guerra Fría (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000, p. 110).

En un entorno en el cual el conocimiento es visto como un recurso significativo para contribuir al desarrollo económico y social, esta tercera misión de las universidades, de fuerte presencia en los estudios anglosajones, ha comenzado a definir una entidad cada vez más clara, recibiendo financiamiento específico y metodologías propias de rendición de cuentas (Molas-Gallart et al., 2002). En cierto sentido, aunque no de la misma manera, una variante de esta tercera misión ya había sido planteada hace más de un siglo en la Reforma Universitaria de 1918 que se inició en Córdoba y se expandió luego por Latinoamérica. Se desarrolló entonces el concepto de *extensión universitaria* como tercera misión de la universidad. Este concepto mantiene un punto en común clave con el que aquí se aborda: la vinculación de la Universidad con actores externos, es decir actores no académicos, vinculación que constituye la relación de la universidad con su entorno. La noción de extensión hace foco en el entorno social y cultural, mientras que el concepto de tercera misión se focaliza más en el entorno económico. En efecto, el concepto de *extensión* no estaba centrado en el aporte de las universidades al desarrollo y crecimiento económico como sucede con el de *tercera misión*. Pero en ambos casos el foco está puesto en el juego de interacciones de la universidad con diversos actores sociales de su entorno, es decir con las acciones *extramuros* de la universidad (Castro-Martínez & Sutz, 2011).

Partiendo del señalamiento anterior, es posible identificar que la clave del aporte de las universidades al desarrollo sustentable (y, en consecuencia, a la cohesión social como resultado final esperado), radica en el tipo de relaciones que puedan establecer con su entorno social y productivo. En la literatura se destacan diversas aproximaciones sistémicas a esta problemática, que intentan dilucidar la trama de interacciones que permiten vincular de manera efectiva a las IES con su entorno socioproductivo, de manera tal que las capacidades de producción de conocimiento que caracterizan a las universidades puedan convertirse, como señalaba Drucker (1993), en saber aplicado al ámbito del trabajo y la producción. Este imperativo supone poner en interacción a instituciones con lógicas de funcionamiento, distribución del poder y prácticas sumamente distintas. Una de las primeras aproximaciones para abordar este tipo de relaciones comenzó a desarrollarse a fines de los años `80. Christopher Freeman (1987) fue uno de los primeros en utilizar explícitamente el concepto de sistema nacional de innovación, que luego fuera ampliamente desarrollado por otros autores, particularmente Bengt-Åke Lundvall. Al respecto, Lundvall (1997, p. 12) señalaba que

el nuevo y fundamental aporte de los estudios de innovación en los años ochenta fue que la innovación es un proceso interactivo donde agentes y organizaciones se comunican, co-operan y establecen relaciones de largo plazo. Se ha comprendido que las interdependencias que exceden a los negocios comerciales juegan un rol clave en la explicación de la velocidad y la dirección de la innovación.

Lundvall ponía de manifiesto en sus trabajos un factor clave en el establecimiento de estos vínculos sistémicos: la confianza entre los distintos actores y agentes de innovación. Desde esta perspectiva, la confianza juega un rol crucial para el aprendizaje interactivo y la innovación en la que se involucran partícipes de distintos campos,



en tanto afecta directamente los costos de transacción y las posibilidades de éxito de las iniciativas acordadas en actividades que, por definición, no tienen certezas previas y se caracterizan por un grado relativamente importante de incertidumbre en cuanto a los resultados a alcanzar. En este mismo sentido es que Lundvall (1997, p. 2) sostiene que “cuando el foco está en el desarrollo económico, la innovación exitosa es más importante que la alocación eficiente de recursos”. La confianza entre los diferentes actores del sistema de innovación, intangible difícil de medir y que se construye a partir de relaciones de largo plazo, se instala como un factor clave para el desenvolvimiento de la tercera misión de la universidad.

Otro de los enfoques sistémicos de mayor despliegue e influencia ha sido el modelo de la triple hélice postulado por Loet Leydesdorff y Henry Etzkowitz (1996), que rememora de manera muy directa al triángulo de Sábato propuesto a fines de los años sesenta (Sábato & Botana, 1968). Para Etzkowitz y Leydesdorff la innovación se produce y consolida en el marco de la interacción entre tres esferas sociales claramente diferenciadas: la académica, la productiva y la gubernamental. La articulación de universidades, empresas y el gobierno, a través de redes de cooperación en las que se ponen en juego sus propios intereses individuales e institucionales, constituyen la clave de la innovación. En este sistema de interacciones, el rol de la universidad es especialmente resaltado frente al de los otros dos actores. En efecto, para la tesis de la triple hélice la universidad juega un rol especialmente destacado en las sociedades cuyas economías se basan cada vez de manera más clara y evidente en el conocimiento. Etzkowitz y Leydesdorff afirman que

puede esperarse que la universidad constituya la principal institución del sector del conocimiento en tanto mantenga su misión original de educación. La docencia es la ventaja comparativa de la universidad, especialmente cuando está vinculada con la investigación y con el desarrollo económico. Los estudiantes son también potenciales inventores. Ellos representan un flujo dinámico de ‘capital humano’ en los grupos académicos de investigación, que se diferencian de los más estáticos laboratorios industriales e institutos de investigación (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000, p. 117).

Si bien esta posición plantea un diferencial incuestionable a favor de las universidades en el marco del sistema científico de producción de conocimiento en la sociedad, quizás presente un optimismo excesivo. El desarrollo económico no se produce en forma directa por la acción de las universidades, sino que en un modelo de sociedad de libre mercado y gobierno democrático es producto principalmente del desenvolvimiento de los sectores productivos, particularmente de las empresas y otros actores como las cooperativas, micro emprendimientos, etc. Por supuesto, estos agentes productivos pueden y deben ser apalancados y potenciados a través de las contribuciones de conocimiento aplicado por parte de las universidades y el apoyo de políticas públicas implementadas por el gobierno. Sin embargo cifrar las mayores expectativas en las IES como promotoras de la innovación puede llegar a ser una pretensión excesivamente voluntarista, que no necesariamente se ajusta a una visión sistémica de equilibrio relativamente inestable entre los tres agentes de la innovación propuestos en la tesis de la triple hélice<sup>2</sup>. En este sentido el trabajo para la CRES del Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS), que también le otorga un rol de gran relevancia a las universidades y reconoce las grandes expectativas puestas en ellas, habla de “chances”, lo que sugiere escenarios más contingentes. Al respecto, el informe señala:

las sociedades capaces de movilizar sus instituciones educativas, de investigar y gestionar los flujos de conocimiento, pueden afrontar con más chances los desafíos del desarrollo. No es tan interesante la carrera por el liderazgo como la capacidad de usar el conocimiento para el abordaje y solución de los problemas que afectan a las sociedades. América Latina espera mucho de sus universidades para dar impulso al conocimiento como recurso estratégico para alcanzar un desarrollo equitativo y sustentable (OCTS, 2018, p. 6).

### **Los aportes del pensamiento local a las Políticas de Ciencia y Tecnología**

Es sumamente relevante destacar que estas discusiones en torno a la contribución del sistema educativo y científico al desarrollo, que tanto auge han tenido desde los años `90 en adelante, cuentan con una rica tradición

---

<sup>2</sup> Incluso en países desarrollados hay quienes plantean que se depositan excesivas expectativas en la capacidad de las Universidades para contribuir a la innovación productiva de sus entornos. Matthew Wisnioski y Lee Vinsel (2019) plantean una severa crítica a los parques de innovación de las universidades, que en los Estados Unidos han proliferado desde los años `70.

y antecedentes en el heterogéneo pensamiento latinoamericano en torno a las políticas de ciencia y tecnología elaborado a fines de los años `60 y principios de los años `70. A continuación nos centraremos en los principales aportes de algunos científicos argentinos, a los que se podrían sumar otros de la región. Probablemente, el de mayor impacto, sea el triángulo de Sábato. Sábato y Botana (1968) postulaban una adecuada interacción entre la infraestructura científico-tecnológica, la estructura productiva y el Estado como condición necesaria para promover la innovación y el desarrollo. Es decir que, en cierto sentido planteaban ya en 1968 nociones sumamente similares a las de la triple hélice que Etzkowitz y Leydesdorff desarrollarían tres décadas después. Vale aclarar que en el concepto de infraestructura científico-tecnológica, Sábato y Botana incluían al sistema educativo (fundamentalmente a las universidades); los laboratorios, institutos, plantas piloto, el sistema institucional de planificación, promoción y coordinación de la investigación (CONICET, Academias, etc.) y los recursos económico-financieros que permiten la generación de nuevo conocimiento. Sábato y Botana (1968, p.4) resaltaban que

no basta una vigorosa infraestructura científico-tecnológica para asegurar que un país será capaz de incorporar la ciencia y la técnica a su proceso de desarrollo: es menester, además, transferir a la realidad los resultados de la investigación; acoplar la infraestructura científico-tecnológica a la estructura productiva de la sociedad.

En efecto, ya en los años `60, estos autores argentinos ponían el foco en las interacciones sistémicas entre los tres actores antes que en las características intrínsecas de cada uno de ellos.

Amílcar Herrera (1973), por su parte, señalaba en los años `70 la conexión evidente que existía entre la ciencia y los ámbitos productivos en los países más desarrollados. Entendía que en dichos contextos existía una fuerte vinculación entre la agenda de investigación y las demandas sociales. Sin embargo, sostenía que la investigación en los países periféricos estaba más vinculada con los ejes de producción de conocimiento científico propios de los países centrales que con las necesidades locales de sus propios entornos. De esta manera, la ciencia local no sólo no contribuía en términos concretos al desarrollo del propio ámbito territorial de referencia (dado que no abordaba sus problemas) sino que lo hacía de acuerdo con las necesidades de los países centrales, teniendo en cuenta los vínculos internacionales propios de los investigadores de cada disciplina con los centros globales de producción de conocimiento. De esta manera, el desarrollo de la ciencia local simplemente terminaba profundizando los diferentes niveles de desarrollo entre países centrales y periféricos, dado que en última instancia respondía a las demandas de los países centrales. En términos actuales, probablemente la idea más valiosa de los múltiples aportes de Herrera sea la idea de la necesidad de vincular la investigación científica a las necesidades del entorno local como prioridad en términos de política científica orientada al desarrollo. En definitiva, aunque de una manera menos explícita, también se pone de manifiesto un pensamiento sistémico donde los actores vinculados al complejo científico local deben articularse con las necesidades y demandas de otros actores locales si se pretende promover el desarrollo.

Finalmente, en este recorrido parcial y acotado, una tercera línea de pensamiento que consideramos clave rescatar es la de Oscar Varsavsky. En su obra *Ciencia, política y científicismo* (Varsavsky, 1969), diferenciaba la ciencia "importada" del hemisferio Norte de la ciencia autónoma, generada localmente, la cual necesariamente debía estar orientada a las demandas sociales y al cambio social. Más allá de su posición política y militante que no es objeto de análisis en este trabajo, sus afirmaciones tenían puntos de contacto con los de Herrera en cuanto a cómo determinar la relevancia de la producción de conocimiento y la necesidad de orientarla a las demandas del entorno. Adelantado a su tiempo, ya a fines de las década del `60 hablaba de la interdisciplinariedad como el camino necesario de abordaje científico de demandas sociales asociadas a los problemas locales. Al respecto afirmaba: "Por mi parte creo que hay un método de trabajo que prácticamente obliga a hacer ciencia autónoma razonable. Es el estudio interdisciplinario de problemas grandes del país" (Varsavsky, 1969, p. 30).

La problemática de pensar en una producción de conocimiento orientada a las demandas sociales y a la solución de problemas<sup>3</sup> del entorno, que de manera tan temprana fue abordada por el pensamiento local y también regional en el área de políticas de ciencia y tecnología, nos lleva a un terreno de controversia que aún hoy sigue vigente y que resulta imprescindible abordar: la tensión entre la autonomía de la ciencia y la exigencia de pertinencia o relevancia social.

### Autonomía versus pertinencia

Las discusiones en torno a la irrenunciable autonomía de la investigación científica por un lado y la necesidad de orientarla a la solución de problemas propios del entorno por el otro son de larga data y se han reproducido en forma cíclica en múltiples momentos históricos. La tensión entre la ciencia motivada por la curiosidad e intereses de los propios investigadores por un lado, y la producción de conocimiento con fines pragmáticos, orientados a la solución de problemas de orden técnico con objetivos comerciales, económicos o sociales siempre existió (Albornoz, 2001).

En las últimas décadas, esta discusión ha sido recuperada nuevamente: tanto desde posiciones que podrían calificarse de “neoliberales” (desde mediados de los `80 y durante los años `90) como también “progresistas” (a principios de este siglo). En ambos casos, desde objetivos y posiciones políticas sumamente distintas, se promueve exactamente lo mismo: orientar la producción de conocimiento a intereses sociales de diverso tipo. Los sistemas universitarios han atravesado grandes transformaciones en las últimas décadas, como respuesta a procesos tanto externos como internos. A nivel externo, pueden identificarse el desmoronamiento del Estado Benefactor, la crisis económica de los `70 derivada de la modificación de los precios relativos de la energía y la posterior profundización de los procesos de globalización económica. A nivel interno, se produjo una masificación de los sistemas universitarios en un marco de escasez de recursos y crecientes demandas sociales. Surgió entonces una nueva relación entre el Estado, el mercado y las instituciones de educación superior basada en el *accountability* o rendición de cuentas (Marquina, 2016).

En este contexto de expansión de las políticas del *New Public Management*<sup>4</sup> que se desarrolló en los `80 en los países más desarrollados y en los `90 en Latinoamérica, empieza a ser cada vez más relevante cómo son usados los recursos que las universidades reciben y qué tipo de resultados logran obtener con los mismos, siempre con el objetivo de maximizar los resultados generados con los recursos disponibles, que por definición son indefectiblemente escasos. De esta manera, se comienza a exigir mayor atención de las universidades a los requerimientos sociales y a su vinculación con el sector productivo a través de la transferencia y mediante la formación en nuevos campos disciplinares de acuerdo con las demandas del entorno. Se comienza a hablar entonces de la conveniencia de redefinir el concepto de autonomía universitaria articulándolo con el de responsabilidad institucional (Banco Mundial, 1995). Asimismo, en un marco de menor financiamiento relativo acompañado de un fuerte crecimiento de la matrícula, esta vinculación se presenta también como una vía alternativa de generación de recursos propios y adaptación a los nuevos contextos (Clark, 1998a y 1998b).

Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones. La concepción de producción de conocimiento orientada a los ámbitos productivos se opone al *ethos mertoniano* de la ciencia moderna basado en el “universalismo”, el “comunalismo”, el “desinterés” y el “escepticismo organizado” (Merton, 1977). Estos rasgos, que han tenido un valor más bien normativo y prescriptivo antes que descriptivo (dado que la ciencia aplicada no es un fenómeno nuevo), cambian radicalmente en el nuevo contexto. Surgen entonces varias líneas conceptuales abocadas a abordar estas transformaciones con diversos niveles de carga valorativa: el modo 2

---

3 La noción de problema no debería pensarse en términos de una entidad ontológicamente preexistente que “se descubre”, sino como un proceso de construcción colectiva, en el que muchas veces la misma institución de educación superior y su cuerpo de investigadores pueden contribuir a su emergencia, elaboración y reconocimiento como tal (Romero et al., 2016).

4 El New Public Management (NPM) se desarrolló inicialmente en el Reino Unido y Australia en los años `80. Christopher Hood (1995, p. 94) sostiene que “las bases del NPM consistieron en [...] disminuir o eliminar diferencias entre el sector público y privado, cambiando el énfasis de la responsabilidad hacia un modelo de rendición de cuentas en términos de resultados. Las nociones de gestión y rendición de cuentas pasaron a ser un elemento clave en esta nueva concepción de la responsabilidad, que refleja una gran confianza en los métodos propios del mercado y de los emprendimientos privados [...] y poca confianza en las prácticas de los funcionarios públicos tradicionales (vistos como burócratas que maximizan el presupuesto en lugar de ascetas que lo minimizan).”

de producción de conocimiento (Gibbons et al., 1994), la tecnociencia (Echeverría, 2009) o ciencia postacadémica (Ziman, 2003).

En la Argentina, estas nuevas demandas, que se desarrollaron en los años `90 junto con la Ley de Educación Superior 24521, tendieron a generar inicialmente un nivel de rechazo relevante en los ámbitos universitarios. Se consideraba que se trataba de políticas de desfinanciamiento que buscaban mercantilizar la educación superior y la producción de conocimiento. En muchos ámbitos se generaron posiciones en contra de subordinar la investigación al servicio del mercado y la innovación. Sin embargo, algunas instituciones avanzaron en este sentido como una vía ineludible para alcanzar alternativas de financiamiento para sus grupos de investigación y al mismo tiempo responder a las demandas del entorno siguiendo sus valores fundacionales. Es el caso por ejemplo de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), que en 1991 creó la Oficina de Servicios a Terceros (OSAT) y en 1993 el Centro de Transferencia de Resultados de Investigación (CETRI), en un ámbito no exento de discusiones.

La vinculación de la UNL con el sector productivo implicó un fuerte debate interno, en la medida en que algunos sectores veían este tipo de relación, de carácter económico, como un aspecto negativo que podía desvirtuar su función principal, de carácter social (Grandoli, 2015, p. 134).

Sin embargo, la iniciativa prosperó y tuvo un importante desarrollo en las décadas subsiguientes, buscando mantener siempre el equilibrio entre la perspectiva económica y la social. En efecto, la UNL es una de las excepciones señaladas en la introducción, constituyendo una universidad que ha desplegado en el tiempo una estrategia que le ha permitido erigirse en un actor estratégico en la conformación de un sistema regional de innovación que promueve el desarrollo en su entorno. El camino recorrido en estos últimos 25 años por la UNL pone de manifiesto que los obstáculos y barreras para que las IES asuman plenamente esta tercera misión pueden ser superados en los contextos latinoamericanos, caracterizados normalmente por una escasa demanda de conocimiento orientado a la innovación en los ámbitos productivos (OCTS, 2019).

Entre múltiples ejemplos de iniciativas exitosas de vinculación de la UNL con su entorno socioproductivo, pueden señalarse dos especialmente destacables: el spin-off Zelltek y el desarrollo de la tecnología transgénica HB4, que permite obtener cultivos resistentes a la sequía. Zelltek, empresa incubada en la UNL, se desarrolló a partir de un trabajo estrecho con el Laboratorio de Cultivos Celulares (LCC) de la universidad. La compañía, nacida como emprendimiento universitario y que luego fuera adquirida por el grupo farmacéutico Amega Biotech, es “una empresa biotecnológica especializada en el desarrollo, producción y comercialización de productos biosimilares empleados en salud humana” (Etcheverrigaray et al., 2016) que no sólo logró sustituir importaciones de productos de alto valor agregado para el tratamiento de enfermedades crónicas sino que también se consolidó como compañía exportadora, que ya en 2011 superaba los 20 millones de dólares anuales y el 90% de su producción destinada a mercados internacionales (Neffen, 2019). Otro caso, pero de distintas características, es el de los desarrollos de semillas transgénicas resistentes a la sequía del equipo dirigido por la investigadora superior Raquel Chan, del Instituto de Agrobiotecnología del Litoral, centro de doble dependencia del CONICET y la UNL. La tecnología transgénica HB4 fue totalmente desarrollada en el país, y aplicada a distintas semillas de interés productivo en la agricultura. Los desarrollos fueron licenciados a la empresa argentina Bioceres, conformando una alianza pública privada exitosa. Esta tecnología aplicada a la soja para incrementar su resistencia a la sequía y aumentar sensiblemente los rindes en situaciones climáticas adversas, que fuera desarrollada por la Universidad y es comercialmente gestionada por Bioceres, ya se encuentra autorizada en Estados Unidos desde 2017 y en Brasil desde 2019, brindando altas expectativas para mitigar el impacto del clima en los rindes de la producción agrícola. Actualmente el mismo grupo de investigación se encuentra llevando adelante diversos proyectos, entre los cuales destaca el desarrollo de una nueva tecnología transgénica, en este caso resistente a las inundaciones, que también genera grandes expectativas (Vaca, 2017; Chiummiento, 2019; La Nación, 2019; Patrone & Targovnik, 2019). Estos dos casos muy sucintamente comentados en los cuales destaca el vínculo de la universidad con empresas, así como también con organismos gubernamentales que ofrecieron soporte y financiamiento, son ejemplos de la interacción fructífera de la UNL con su entorno y que conforman parte de un sistema de actividades sumamente amplio e interrelacionado que actualmente distingue a esta universidad. ¿Qué características presenta la UNL para hacer posible este tipo de interacciones que promueven la innovación y el desarrollo del entorno productivo? Si bien responder esta pregunta requeriría una investigación específica de estudio de caso, en

principio podrían señalarse varios rasgos que coadyuvarían para alcanzar estos objetivos. En primer lugar podrían señalarse principios fundacionales de la UNL, que nace en 1919 estrechamente ligada a los principios reformistas del '18. En efecto, dichos principios estaban fuertemente ligados al vínculo de la universidad con su entorno, aunque tuvieran un foco distinto al de la tercera misión previamente desarrollada. En segundo lugar, la vinculación con el entorno no es iniciativa exclusiva de grupos aislados de la institución, sino que constituye uno de los grandes ejes estratégicos consensuados en forma colegiada y participativa por los distintos actores que conforman la universidad y formalizado en el marco de su Plan de Desarrollo Institucional (PDI). En efecto, el PDI 2010-2019 señala como una de las tres Líneas de Orientación Principales (LOP) de la UNL a la “cooperación prioritaria con la innovación en el entorno y conexión con una amplia red de internacionalización” (UNL, 2010, p. 36). Este impulso hacia vinculación tiende a revertir la situación general en la Argentina de escasa demanda del entorno hacia la universidad, generando un círculo virtuoso que tiende a multiplicar los intercambios. La universidad se acerca al entorno con soluciones a problemas concretos y es entonces el entorno el que reclama mayor presencia de la Universidad. En este sentido, en la última evaluación externa de la UNL por parte de la CONEAU (2018, p. 22) se resalta “que existe una demanda por parte de las instituciones y de las fuerzas vivas locales de que la Universidad incremente sus actividades” y aclara luego que “esta demanda está asociada a un claro reconocimiento de la reputación de la UNL, tanto por su historia como por su conocido compromiso social territorial”. En efecto, los resultados positivos de la vinculación retroalimentan esta actividad y van construyendo relaciones de confianza a largo plazo que favorecen este tipo de relaciones y promueven el desarrollo del entorno. Sin embargo estos resultados no pueden ser atribuibles únicamente a una característica identitaria propia de su contexto fundacional de vinculación con el medio, ni tampoco de la relevancia central otorgada a esta misión por los actores que desarrollan el gobierno colegiado de la universidad, sino también por el desarrollo a largo del tiempo de múltiples dispositivos institucionales que facilitan y habilitan la interacción con el entorno. Es decir que se articulan tanto elemento de orden cultural como también político y estructural para que estos objetivos puedan ser cumplidos. El camino iniciado en los años '90 con la OSAT y el CETRI se fue ampliando, dando lugar a una amplia gama de oficinas, programas y sectores orientados a la vinculación. En el 2006 se creó la actual Secretaría de Vinculación y Transferencia Tecnológica, en el cual se enmarca la actividad del CETRI junto con otras iniciativas vinculadas al emprendedorismo, la incubación de empresas, inserción laboral e incluso formación en vinculación. Esta mayor jerarquía en la estructura organizacional a la vinculación no se agota en esta definición: también se han desarrollado otras áreas que también contribuyen a esta misión, tales como la Secretaría de Fortalecimiento Territorial, o –más allá de la misma universidad pero estrechamente vinculada a ella- el Parque Científico Tecnológico del Litoral (organizado como sociedad anónima). Todas estas iniciativas funcionan como interfaces que facilitan la interacción entre los actores académicos y el entorno socioproductivo.

Otros ejemplos enriquecedores pueden reconocerse en una compilación de Simon Schwartzman (2008), que reunió una serie de experiencias de cuatro países de América Latina (Brasil, Chile, México y Argentina). Se trataba de grupos de investigación de reconocida calidad que se destacaban por diferenciarse de la situación general a nivel regional por ser muy activos en la transferencia de tecnología a la sociedad y a los ámbitos productivos. Para la Argentina específicamente, Ana María García de Fanelli y María Elina Estébanez (2008) abordaron los casos del Instituto de Investigaciones en Ingeniería Genética y Biología Molecular (INGEBI) de la Universidad de Buenos Aires, el Instituto de Investigaciones Fisiológicas y Ecológicas Vinculadas a la Agricultura (IFEVA) también de la Universidad de Buenos Aires, el Departamento de Economía de la Universidad Nacional de la Plata y el Área de Investigación y Desarrollo del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA). En su análisis, García de Fanelli y Estébanez encontraron como elementos en común de estos grupos la presencia de un líder individual que conjugaba prestigio disciplinar y capacidad emprendedora, una diversificación de las fuentes de financiamiento (de manera tal que la vinculación constituía un camino considerado legítimo para obtener recursos adicionales y paliar restricciones presupuestarias), una maximización del uso del equipamiento que suponía un empleo compartido de los activos disponibles por todos los miembros del grupo (más allá de quién hubiera sido el investigador que hubiera obtenido los fondos para su adquisición) y finalmente la existencia de mecanismos institucionales para facilitar la vinculación (ya fuera a través de sectores de la propia universidad como de otros organismos externos, tales como el CONICET). Schwartzman (2008) recoge estas características comunes como propias de la mayoría de las experiencias latinoamericanas exitosas en el campo de la vinculación, a la vez que agrega que se trata de grupos que desarrollan competencias para lidiar efectivamente con la normativa y procesos operativos de las instituciones mayores de las cuales

forman parte, que apalancan sus actividades de vinculación en un prestigio académico desarrollado previamente por una investigación de alta calidad. Señala como debilidad principal la fuerte dependencia de la mayoría de estos grupos de un liderazgo personal muy fuerte, que en ocasiones no cuenta con cuadros de reemplazo suficientemente preparados para dar continuidad a estas capacidades tras la sucesión. A diferencia del caso comentado previamente de la UNL, donde se trata de una universidad que ha desarrollado capacidades institucionales perdurables que exceden a las personas que las iniciaron, estos abordajes se centran en iniciativas localizadas en el marco de instituciones más amplias que no siempre tienen el mismo dinamismo que los grupos estudiados. Al respecto, ya hace dos décadas Judith Sutz (2000) señalaba que en Latinoamérica las experiencias exitosas podían encontrarse a nivel micro (*bottom-up*), sin embargo esas experiencias difícilmente escalaban; mientras que al mismo tiempo los mecanismos *top-down* de políticas en este campo tendían a obtener resultados por debajo de las expectativas originales. Por eso mismo la experiencia de la UNL, que excede a grupos aislados y constituye una orientación institucional, presenta una gran relevancia para pensar modelos de contribución de las universidades a la innovación y el desarrollo del entorno socioproductivo en contextos como el latinoamericano.

Para ahondar en este camino es necesario comprender que el compromiso con una lógica de pertinencia social, territorial o regional de la producción de conocimiento supone ceder, al menos en parte, la agenda de investigación en manos de agentes no académicos, externos a los actores universitarios. Implica, por lo tanto, una pérdida de autonomía y en consecuencia de poder. Pero al mismo tiempo, no sólo facilita la obtención de recursos sino que también fortalece la legitimidad de la universidad como institución, en tanto se atiende efectivamente demandas productivas pero también necesidades de integración social propias del entorno. En cierto sentido, más allá de los resultados, esa fue la mirada predominante en los últimos veinte años en la región. De alguna manera, los actores del sistema de educación superior han aceptado de manera mucho más abierta la tercera misión de la universidad y el debate en torno a la mercantilización de la investigación fue trocado por los aportes que las IES podían ofrecer al desarrollo sustentable de sus entornos socioproductivos. En cierto sentido, se recuperaron las banderas del pensamiento latinoamericano de ciencia y tecnología de los años '60 y '70 desarrolladas previamente, *aggiornadas* con las nuevas categorías de los estudios sobre innovación. En varios países las áreas de gobierno encargadas de diseñar e implementar políticas de Ciencia y Tecnología accedieron al rango de Ministerio e incluyeron el término innovación en su denominación. Al respecto, Mario Albornoz (2013, p. 4) señala que “algunos países, como Argentina, Panamá, Perú y Uruguay han agregado el término innovación a las competencias de sus máximos organismos de ciencia y tecnología”. En varios países de la región también se han creado órganos colectivos que articulan el accionar de distintos ministerios en la materia y en la gran mayoría se han desarrollado fondos para financiar la innovación<sup>5</sup>. La mayoría de las universidades desarrollaron en este período iniciativas tendientes a incrementar la vinculación con el medio con el objetivo de promover el desarrollo y la inclusión social, en muchos casos con un fuerte apoyo del Estado. Sin embargo, los resultados obtenidos resultaron escasos salvo ciertas excepciones puntuales, como las analizadas previamente. Lo que ahora pretendemos resaltar es que, en la actualidad, frente a la noción de pérdida de autonomía prima otro concepto que se erige como ordenador, en muchos casos, de las políticas institucionales y gubernamentales de ciencia y técnica: la relevancia social o pertinencia de la investigación. Como señala Fernández Lamarra (2010, p. 151) en gran medida “se ha podido observar una evolución del concepto sobre la rendición social de cuentas –revirtiendo la idea de que se contraponen a la autonomía– y concibiendo la misma como autonomía con responsabilidad social”.

Mario Albornoz (2011, p. 31) señala que

la idea de que las investigaciones deban ser relevantes, no sólo desde la perspectiva académica, sino de su importancia social no es nueva. [...] En la literatura europea el tema tiene una fuerte presencia [...]. Todos se refieren a la creciente orientación hacia la producción de conocimiento ‘socialmente relevante’ y ponen de manifiesto un profundo cambio en la relación entre ciencia, estado, mercado y sociedad civil. Las universidades son vistas como suministradoras de conocimiento estratégico

---

5 Resulta relevante señalar que entre 2008 y 2015 se produjo un incremento sostenido de la inversión en ciencia y tecnología en Latinoamérica y el Caribe, aunque manteniendo una baja intensidad en comparación con los países industrializados. Esta tendencia se ha revertido en 2016, año a partir del cual se registró una caída de la inversión en la región (RICYT, 2019).

Esta idea de orientar la investigación a problemáticas sociales relevantes para producir conocimientos útiles para su resolución ha sido aceptada de manera mucho más generalizada por los ámbitos académicos latinoamericanos desde los años 2000 en adelante<sup>6</sup>. Muchas expectativas se han generado en torno al aporte que las universidades pueden hacer en pos del desarrollo sustentable de sus entornos en Latinoamérica en el marco de la sociedad del conocimiento. Estas expectativas no son arbitrarias: en América latina las universidades tienen un papel preponderante en la producción de conocimiento y son actores centrales. “En términos relativos, su peso específico supera ampliamente al de las universidades en los países industrializados, ya que tres cuartas partes de los investigadores latinoamericanos están radicados en las universidades; principalmente las públicas” (OCTS, 2018, p. 18). Resulta pertinente preguntarse entonces: ¿en qué medida estas expectativas se han cumplido?

### Conclusiones: Expectativas y anhelos pendientes

Es posible afirmar que han transcurrido tres décadas de políticas que, aunque de distinto origen ideológico, han intentado promover la innovación a través de la vinculación de las universidades con el entorno. Primero, desde una perspectiva impregnada por el *New Public Management*, la idea de competitividad y la búsqueda de financiamiento alternativo para las universidades y centros de investigación a través de la generación de conocimiento de utilidad para los ámbitos socioproductivos. En un segundo momento desde una mirada de corte desarrollista e inclusiva, que recupera en cierta medida los aportes locales al pensamiento de ciencia y tecnología al tiempo que los articula con las categorías y el discurso globalizado y actual en torno a la innovación. En esta segunda etapa hubo incluso un esfuerzo relevante por parte del Estado en el financiamiento del sistema científico y de educación superior, asignándole un rol clave como actor del proceso de desarrollo económico a través de la innovación tecnológica y productiva. Este proceso de tres décadas no sólo describe el movimiento de la Argentina, sino que también ilustra en general al de la región. Más allá de los matices propios de cada período, en cierta medida se trató de un pensamiento único que primó, con variantes, en la orientación de las políticas públicas (Albornoz, 1997).

A pesar de los esfuerzos, tanto de las universidades como de los organismos públicos abocados a estos objetivos, los resultados no han sido los esperados, a excepción de algunas muy valiosas experiencias particulares como las desarrolladas previamente. En efecto, la innovación no ha sido un motor que haya permitido alcanzar un mayor desarrollo de los sectores productivos locales o promover un mayor grado de inclusión y equidad social a gran escala en América Latina. La estructura productiva sigue basándose primordialmente en la elaboración de productos primarios de relativamente escaso valor agregado y los índices de pobreza y desigualdad se mantienen en niveles significativamente altos (que sólo fueron morigerados en un período intermedio de alto valor relativo, a nivel internacional, de los *commodities* que produce la región). Paradójicamente, las políticas y esfuerzos institucionales por promover la innovación se sustentaron en una traslación de instrumentos generados en contextos muy distintos a los de América Latina. Estos modelos, en lugar de fomentar la innovación productiva genuina (que también afecta de manera necesaria a la equidad, al menos inicialmente), terminaron replicando de manera involuntaria antiguos esquemas lineales de política científica y tecnológica (Castro-Martínez & Sutz, 2011; Albornoz, 2013).

Las dificultades que pueden identificarse en la aplicación fallida de estos modelos son múltiples. El primer malentendido básico es que la producción de conocimiento por sí misma lleva a la innovación y el desarrollo. Tempranamente, Drucker (1993) afirmaba que el saber por sí solo no lleva a la innovación, ésta sólo puede producirse cuando ese conocimiento se vuelca al trabajo generando una mayor productividad (ya sea mediante una innovación disruptiva o incremental). Por lo tanto, el primer paso imprescindible es que las demandas de conocimiento provengan de la sociedad. Un modelo de oferta de conocimiento desde las IES para promover la

---

<sup>6</sup> Sin embargo, existe también cierto consenso entre los teóricos de la innovación que, sin dejar de hacer investigación aplicada de relevancia social, las universidades siempre deben proteger la orientación al largo plazo en la producción de conocimiento. En el marco de un sistema científico amplio y variado, es imprescindible que al menos parte de sus agentes asuman esta orientación, abordando problemas complejos que en principio tienen escasa o nula aplicación práctica, que se presentan como lejanos a intereses instrumentales de cualquier tipo, cuya resolución es incierta y por lo tanto presentan mayor riesgo en cuanto a la ecuación costo-beneficio (Castro-Martínez & Sutz, 2011; Dasgupta & David, 1994).

innovación en los ámbitos socioproductivos termina reproduciendo el modelo lineal de innovación de la posguerra (Bush, 1999), teóricamente muy cuestionado pero que en la práctica sigue siendo un modelo que guía muchas veces las políticas de ciencia y tecnología. En síntesis, es imprescindible en primer lugar estimular desde el Estado la demanda de conocimiento por parte de las empresas, las cooperativas y los sectores productivos. De lo contrario, difícilmente exista luego aplicación del conocimiento generado por las IES. Recuperando nuevamente a Drucker, se requieren también capacidades de gestión:

Hacer que el saber sea productivo requiere finalmente tiempo de gestión. Sólo se alcanza una alta productividad del saber –sea en mejoras, en explotación o en innovación- al final de un largo período de gestación. No obstante, la productividad del saber requiere también un flujo constante de resultados a corto plazo. Por lo tanto, requiere el más difícil de todos los logros de gestión: equilibrar el largo plazo con el corto plazo (Drucker, 1993, p. 158).

Para que la vinculación entre los ámbitos de producción de conocimiento y los sectores productivos se produzca se necesita por parte de las empresas de una definición precisa de la demanda o problema cuya solución requiere la aplicación de conocimiento especializado, de parte de la universidad es imprescindible que existan capacidades previamente desarrolladas para atender esa demanda y finalmente es necesario que existan interfaces adecuadas que permitan el intercambio entre los dos sectores. El caso desarrollado previamente de la UNL muestra claramente la importancia de estos espacios institucionales de interfaz como también la capacidad de producir conocimiento de alto nivel de complejidad y reconocida rigurosidad. El objetivo de las interfaces consiste en disminuir la distancia cognitiva entre universidad y empresa. En tal sentido, un elemento que ayuda a garantizar vinculaciones exitosas es que las mismas empresas cuenten con profesionales altamente calificados que puedan articular el diálogo y las demandas con la universidad (Castro-Martínez & Sutz, 2011). Por supuesto, esa calificación es producto de haber pasado por la universidad previamente (en el marco del ejercicio de la función docencia de las IES). Por eso mismo, el aspecto formativo de la universidad, como también señalaban Etzkowitz y Leydesdorff (2000) es clave en el establecimiento de vínculos con el sector productivo. Los propios graduados de la universidad son el puente clave para articular las interacciones con las empresas en las cuales se insertan laboralmente. Los sectores productivos y los académicos tienen lógicas sumamente distintas, plazos diferentes y objetivos distintos. De esta manera, pareciera que en contextos como los de nuestra región el desarrollo de vínculos fructíferos de la universidad con la industria parte inicialmente de prácticas basadas en las relaciones de cercanía (gobernanza relacional en las que se privilegian los lazos sociales y las relaciones de confianza) para avanzar en un segundo momento hacia prácticas focalizadas en las transacciones (gobernanza transaccional, basada en un orden contractual de mercado), lo cual permite desarrollar estrategias integrales de vinculación con el entorno (Becerra et al., 2018). Este tipo de articulaciones requiere de interfaces institucionales y también de carácter personal. Todos estos aspectos, sumados a la necesidad imprescindible de estimular la demanda de conocimiento por parte del entorno en lugar de promover la oferta por parte de las universidades parecen ser elementos clave a tener en cuenta a la hora de aplicar modelos sistémicos de promoción de la innovación, en sus dos grandes caminos: “el fortalecimiento de I+D de relevancia productiva-industrial, y la orientación de la producción de conocimiento científico hacia objetivos de desarrollo social e inclusivo” (Estébanez, 2016, p. 4), caminos que aunque están en tensión son a la vez complementarios. Avanzar sobre nuevos estudios empíricos que permitan identificar los condicionantes no sólo estructurales sino también culturales que coadyuven a la conformación de contextos institucionales favorables al desarrollo efectivo de esta tercera misión de la universidad para potenciar la contribución de las IES a la cohesión social a partir del desarrollo del entorno socioproductivo, en contextos como los latinoamericanos, sigue presentándose como un campo de sumo interés en el marco de los estudios sobre políticas y gestión de la educación superior.

## Referencias bibliográficas

Albornoz, M. (1997). La política científica y tecnológica en América Latina frente al desafío del pensamiento único. *Redes*, 4(10), 95-115.



- Albornoz, M. (2001). *Política Científica. Carpeta de Trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Albornoz, M. (2011). Ciencia, tecnología e inclusión social en Iberoamérica. En M. Albornoz, & J. A. López Cerezo (comps.), *Ciencia, tecnología y universidad en Iberoamérica* (pp. 19-43). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Albornoz, M. (2013). Innovación, equidad y desarrollo latinoamericano. *Isegoría Revista de Filosofía Moral y Política*, 48, 111-126.
- Banco Mundial (1995). *La educación superior: Las enseñanzas de la experiencia: La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, Estados Unidos: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Becerra, P., Codner, D. G., & Martin, D. P. (2018). Scopes of intervention and evolutionary paths for argentinian universities transfer offices. *Economics of Innovation and New Technology*.
- Bell, D. (1994). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid, España: Alianza.
- Bush, V. (1999). Ciencia, frontera sin fin. Un informe al Presidente, julio de 1945. *Redes*, 7(14), 91-137.
- Castro-Martínez, E., & Sutz, J. (2011). Universidad, conocimiento e innovación. En M. Albornoz, & J. A. López Cerezo, *Ciencia, tecnología y universidad en Iberoamérica* (pp. 101-117). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Chiummiento, J. (7 de Mayo de 2019) Las nuevas semillas que llegan para que el clima no sea un problema. *Agrofy News*. Consultado el 23/5/2020 en: <https://news.agrofy.com.ar/noticia/180689/nuevas-semillas-que-llegan-que-clima-no-sea-problema>
- Clark, B. R. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México DF, México: Nueva Imagen.
- Clark, B. R. (1998a). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford, Reino Unido: IAU Press-Pergamon.
- Clark, B. R. (1998b). The entrepreneurial university: Demand and response. *Tertiary Education and Management*, 4(1), 5-16.
- CONEAU (2018). *Universidad Nacional del Litoral. Informe de Evaluación Externa*. Buenos Aires, Argentina: CONEAU - Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- CRES (2018a). Papel de Trabajo. Declaración y Plan de Acción - *III Conferencia Regional de Educación Superior*. Córdoba.
- CRES (2018b). Plan de Acción 2018-2028 - *III Conferencia Regional de Educación Superior*. Córdoba.
- Dasgupta, P., & David, P. A. (1994). Toward a new economics of science. *Research Policy*, 23(5), 487-521.
- Drucker, P. (1993). *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Echeverría, J. (2009). Interdisciplinariedad y convergencia tecnocientífica nano-bio-info-cogno. *Sociologías*, 22.
- Erdil, E., Meissner, D., & Chataway, J. (2018). Innovation Ecosystems and Universities. En D. Meissner, E. Erdil, & J. Chataway, *Innovation and the Entrepreneurial University*. Cham: Springer. pp.3-34.
- Estébanez, M. E. (2016). Ciencia, Universidad y Entorno: Conceptos y Reflexiones. *Política Universitaria*, 3, 3-12.

Etcheverrigaray, M., Forno, G., Zurbriggen, R., & Kratje, R. (2016). Incubación de Zelltek en la Universidad. En C. Garrido Noguera, & D. García Pérez de Lema, *Vinculación de las universidades con los sectores productivos. Casos en Iberoamérica. Volumen 1. ¿casos de Vinculación con actores productivos?* (págs. 111-123). México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) / Red Universidad -Empresa América Latina y El Caribe-Unión Europea (ALCUE).

Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy* 29(2), 109-123.

Fernández Lamarra, N. (2010). *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina: situación y perspectivas*. México DF, México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior - ANUIES.

Fernández Lamarra, N. (2012). La Educación Superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda. *Debate Universitario*, 7(1), 1-29.

Freeman, C. (1987). *Technology policy and economic performance: Lessons from Japan*. London, Reino Unido: Pinter Publishers.

García de Fanelli, A. M., & Estébanez, M. E. (2008). *Capítulo IV. Argentina*. En S. Schwartzman (ed.) *Universidad y desarrollo en Latinoamérica: experiencias exitosas de centros de investigación*. (pp. 158-229) Bogotá, Colombia: IESALC-UNESCO.

Gazzola, A. L. (2008). Prefacio. En C. Tünnermann Bernheim, *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998* (pp. 3-5). Cali, Colombia: IESALC UNESCO y Pontificia Universidad Javeriana.

Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., & Scott, P. (1994). *La nueva producción de conocimiento*. Barcelona, España: Pomares-Corredor.

Gorey, R. M., & Dobat, D. R. (1996). Managing in knowledge era. *The Systems Thinker*, 7(8), 1-5.

Grandoli, M. E. (2015). La universidad y su relación con el medio: el Centro de Transferencia de Resultados de Investigación de la Universidad Nacional del Litoral (CETRI-Litoral). En N. Fernández Lamarra (Coord.), *La innovación en las Universidades Nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo* (pp. 121-147). Buenos Aires, Argentina: EDUNTREF.

Herrera, A. (1973). Los determinantes sociales de la política científica en América Latina: Política Científica Explícita y Política Científica Implícita. *Desarrollo Económico*, 13(49), 113-134

Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.

La Nación. (24 de Agosto de 2019). La empresa argentina Bioceres logró que Brasil apruebe su soja tolerante a sequía. *La Nación*. Consultado el 23/5/2020 en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/la-empresa-argentina-bioceres-logro-brasil-apruebe-nid2251238>

Leydesdorff, L., & Etzkowitz, H. (1996). Emergence of a Triple Helix of University-industry-government relations. *Science and Public Policy*, 23(5), 279-286.

Lundvall, B.-Å. (1997). National Systems and National Styles of Innovation. *Fourth International ASEAT Conference "Differences in styles of technological innovation"*. Manchester, Reino Unido.

Marquina, M. (2016). *Yo te evalúo, tú me evalúas... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

- Merton, R. (1977). *La sociología de la ciencia*. Madrid, España: Alianza.
- Molas-Gallart, J., Salter, A., Patel, P., Scott, A., & Durán, X. (2002). *Measuring Third Stream Activities. Final Report to the Russell Group of Universities*. Brighton, UK: Science and Technology Policy Research (SPRU), University of Sussex.
- Neffen, G. (17 de Junio 2019). Las empresas del Parque Tecnológico ya exportan más de U\$S 23 millones por año. *El Litoral*. Consultado el 23/5/2020 en: [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/77006-las-empresas-del-parque-tecnologico-ya-exportan-mas-de-us-23-millones-por-ano](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/77006-las-empresas-del-parque-tecnologico-ya-exportan-mas-de-us-23-millones-por-ano)
- OCTS (2018). *Las Universidades, pilares de la ciencia y la tecnología en América Latina*. Córdoba, Argentina: Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad - OCTS / Organización de Estados Iberoamericanos - OEI.
- OCTS (2019). Los investigadores universitarios y su vínculo con el entorno en América Latina (Papel Nro. 11 – Septiembre 2019). *Papeles del Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad* (OCTS-OEI). Consultado el 16/5/2020 en: <https://observatorioocts.oei.org.ar/2020/04/14/n-15-encuesta-sobre-percepcion-de-las-universidades-en-la-argentina/>
- OCTS (2020). Encuesta sobre la percepción de las universidades de la Argentina (Papel Nro. 15 – Abril 2020). *Papeles del Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad* (OCTS-OEI). Consultado el 16/5/2020: <https://observatorioocts.oei.org.ar/2019/09/26/nd-11-los-investigadores-universitarios-y-su-vinculo-con-el-entorno-en-america-latina/>
- Patrone, S., & Targovnik, D. (2019, Febrero 7). Tecnología contra la sequía trasciende fronteras. *CONICET*. Consultado el 20/5/2020 en: <https://www.conicet.gov.ar/una-tecnologia-contra-la-sequia-que-trasciende-fronteras/>
- RICYT - OEI (2017). *Manual Iberoamericano de Indicadores de Vinculación de la Universidad con el Entorno Socioeconómico. Manual de Valencia*. Valencia: Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS-OEI) - Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). Consultado el 16/5/2020 en: [http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2017/06/files\\_manual\\_vinculacion.pdf](http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2017/06/files_manual_vinculacion.pdf)
- Romero, L., Vaccarezza, L., Zabala, J., & Di Bello, M. (2016). La relación entre la universidad y su entorno. Dimensiones conceptuales y metodológicas. *Política Universitaria*, 3. 13-20.
- Sábato, J., & Botana, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, 1(3), 15-36.
- Schwartzman, S. (ed.) (2008). *Universidad y desarrollo en Latinoamérica: experiencias exitosas de centros de investigación*. Bogotá: IESALC-UNESCO.
- Sutz, J. (2000). The university-industry-government relations in Latin America. *Research Policy*, 29(2), 279-290.
- Tünnermann Bernheim, C. (2008). *La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Cali, Colombia: IESALC UNESCO y Pontificia Universidad Javeriana.
- UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción / Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*. París, Francia: UNESCO. Obtenido de [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)
- UNL (2010). Plan de desarrollo Institucional 2010~2019. Hacia la Universidad del Centenario. Universidad Nacional del Litoral. Consultado el 23/5/2020 en: [https://www.unl.edu.ar/institucional/wp-content/uploads/sites/5/2018/12/215\\_unl\\_pdi\\_2010-2019.pdf](https://www.unl.edu.ar/institucional/wp-content/uploads/sites/5/2018/12/215_unl_pdi_2010-2019.pdf)

Vaca, J. C. (2017, Agosto 10). La soja argentina HB4 tolerante a la sequía obtuvo una autorización clave en EEUU. *Agroverdad*. Recuperado el 23/5/2020 de: <https://agroverdad.com.ar/2017/08/la-soja-argentina-hb4-tolerante-sequia-obtuvo-una-autorizacion-clave-ee-uu>

Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.

Wisnioski, M., & Vinsel, L. (2019). The Campus Innovation Myth. A half-century of occasional breakthroughs and many disappointments. *The Chronicle of Higher Education*. Recuperado el 21 de junio de 2019 desde [https://www.chronicle.com/interactives/20190611-vinsel?cid=wcontentgrid\\_hp\\_2b](https://www.chronicle.com/interactives/20190611-vinsel?cid=wcontentgrid_hp_2b)

Ziman, J. (2003). Ciencia y sociedad civil. *Isegoría*, 28, 5-17.

### **Fuentes Electrónicas**

Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. Consultado el 24 de agosto de 2019 desde <http://www.ricyt.org/>

**Fecha de recepción:** 29-2-2020

**Fecha de aceptación:** 13-5-2020



# Educación Superior en el Siglo XXI. Una democratización paradójica. Escenarios globales y latinoamericanos

Higher Education in the XXI Century. A paradoxical democratization. Global and Latin American scenarios

EZCURRA, Ana María<sup>1</sup>

Ezcurra, A. M. (2020). Educación Superior en el Siglo XXI. Una democratización paradójica. Escenarios globales y latinoamericanos. *RELAPAE*, (12), pp. 112-127.

## Resumen

Este artículo aborda las relaciones entre expansión y democratización de la educación superior, a escala global y en América Latina. En ese marco, examina dos asuntos centrales. En primer lugar, explora la masificación del nivel terciario en el siglo XXI, su fortísima aceleración e impactos en la propagación internacional de los llamados sistemas de alta participación. Además, plantea y analiza un asunto crucial: si dichos sistemas reproducen o ayudan a superar desigualdades de clase en educación superior. Al respecto, el trabajo identifica y describe algunas tendencias clave, casi universales. Entre ellas, que el grueso de esos sistemas ampliados logra cierta democratización en el acceso: mayores tasas de participación de alumnos de posición social en desventaja, aunque hay brechas persistentes. Entonces, se da una inclusión progresiva. No obstante, usualmente se trata de una democratización estratificada. Es que por lo regular esos sistemas también gestan una estructura segmentada: instituciones jerárquicamente diferenciadas de estatus y valor desigual en recursos, prestigio, poder de las credenciales. Una estratificación sistémica que reproduce y refuerza desigualdades de clase. Por ende, tiene lugar una democratización paradójica. El análisis se basa en evidencias empíricas de fuentes secundarias: investigaciones internacionales comparadas, estudios nacionales, organizaciones multilaterales y centros de pensamiento especializados, entre otras.

**Palabras Clave:** educación superior, sistemas de alta participación, masificación inclusiva, inclusión progresiva, democratización estratificada.

## Abstract

This article addresses the relationship between *expansion and democratization* of higher education, globally and in Latin America. Within that framework, the article examines two central issues. First, it explores the massification of tertiary education in the 21st century, its very rapid acceleration and its impacts in the global dissemination of the so-called *high participation systems*. Second, the article raises and analyzes a crucial issue: whether these systems *reproduce or help overcome class inequalities* in higher education. In this regard, the article identifies and describes some key and near universal trends. Among them, that most of the high participation systems achieve certain democratization of access: increased participation rates of disadvantaged students, although inequalities persist. It is therefore a *progressive inclusion*. However, this inclusion usually implies a *stratified democratization* because such systems generally set up a segmented structure: hierarchically differentiated institutions of unequal value in resources, reputation, and power of credentials. A *systemic stratification* that reproduces and reinforces class inequalities. Thus, there is a *paradoxical democratization*. The analysis is based on empirical evidence from secondary sources: compared international research, national studies, multilateral organizations and specialized think tanks, among others.

**Keywords:** higher education, high participation systems, inclusive massification, progressive inclusion, stratified democratization.

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / anaezcurra@gmail.com

## 1. PRESENTACIÓN

Este artículo aborda un tópico general: los lazos entre *expansión y democratización* de la educación superior, a escala mundial y en América Latina. En ese contexto, circunscribe dos temas centrales. Por un lado, explora la masificación del tramo en el siglo XXI, su aceleración y efectos en la aparición o afianzamiento de los denominados *sistemas de alta participación* en el ciclo. Por otra parte, propone y examina de modo preliminar una cuestión crucial: si esos sistemas *reproducen o contribuyen a vencer desigualdades de clase* en educación terciaria. Al respecto, y entre otros, se analizan dos asuntos nodales: a) la reducción (o no) de brechas sociales en el ingreso al nivel, b) y los procesos de democratización estratificada, con mención al caso chileno.

Dentro de esa problemática, un objetivo es identificar y describir ciertas *tendencias* clave, extendidas y duraderas, globales y latinoamericanas. En términos de conocimiento, y en ese alcance supranacional, se trata de *hipótesis, diagnósticas y conceptuales*. Hipótesis fundadas en *evidencias empíricas*. Al respecto, el trabajo se basa en fuentes secundarias: hallazgos de investigaciones internacionales comparadas y pesquisas de orden nacional, datos y análisis de organismos multilaterales y centros de estudios especializados, entre otras.

## 2. INCLUSIÓN Y DESIGUALDADES

### 2.1 HACIA SISTEMAS DE ALTA PARTICIPACIÓN

La *masificación* del nivel superior es una *tendencia global, nuclear y en ascenso* (Ezcurra, 2019b). En un sentido amplio, y como anota Peter Scott (2016), la masificación alude a una expansión extraordinaria de la matrícula que inició en Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, y después se fue extendiendo.

En ese marco, desde comienzos del siglo XXI el ritmo del proceso *recrudesció drásticamente*. Es decir, la participación se amplificó a gran velocidad de cara a estándares históricos previos (Marginson, 2016a). Así, y en palabras de Philip Altbach (2017), advino una *revolución en el acceso*. Una transformación formidable (Marginson, 2016d).

En efecto, y según la UNESCO, en las tres décadas anteriores: entre 1970 y el año 2000, la Tasa Bruta de Matrícula<sup>2</sup> (TBM) subió 9.01% (promedio mundial). Y luego dio un salto fortísimo: entre 2000 y 2018 creció 18.96%: de 19.08% a 38.04%.

**Tabla 1. Tasa Bruta de Matrícula  
Promedio mundial. Evolución 1970-2018**

<b>1970</b>	<b>2000</b>	<b>1970/ 2000</b>	<b>2018</b>	<b>2000/ 2018</b>
10.07	19.08	+9.01	38.04	+ 18.96

Fuente: en base a UNESCO Institute for Statistics, diciembre de 2019.

Como corolario, desde el año 2000 irrumpe la expansión o el afianzamiento de los llamados *sistemas de alta participación* en el ciclo, en los que la Tasa Bruta de Matrícula alcanza 50% o más (Marginson, 2016d). Según la afamada clasificación de Martin Trow (2007, 1973), una cobertura universal. Se trata de otra *tendencia global*, que redobla y cada vez más difundida, con un *alza notable*: en 2000, solo 26 países tenían educación superior de alta participación; en 2018, ya eran 62.

<sup>2</sup> Según la UNESCO, la Tasa Bruta de Matrícula es el número de alumnos matriculados de un nivel educativo dado, independientemente de la edad, expresado como porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese tramo de enseñanza. Para la educación superior, la población refiere al grupo de cinco años que sigue a la edad teórica de salida del ciclo secundario.

**Tabla 2. Alta participación (TBM, 50% o más)  
N° de países y tasa de crecimiento (TC)**

N° de países	2000	2018	TC
<b>Con alta participación</b>	26	62	138.5%
<b>Con participación casi universal (TBM 45% a 49%)</b>	1	6	-
<b>Total</b>	27	68	151.8%

Fuente: en base a UNESCO Institute for Statistics, diciembre de 2019.

Al respecto, ¿qué sucedió en América Latina? En el período, la suba de la matrícula fue *especialmente potente y veloz, bastante mayor al promedio mundial*. Así, durante 30 años, entre 1970 y el año 2000, la matrícula aumentó 16.18% (mundo, 9.01%). Después, en 2000-2018, tuvo lugar un brinco: +28.67%, de 23.09% a 51.76% (mundo, +18.96%). Por ende, la *masificación escala intensamente* en la región.

**Tabla 3. Tasa Bruta de Matrícula  
América Latina, promedio regional  
Evolución 1970-2018**

1970	2000	1970/ 2000	2018	2000/ 2018
6.91	23.09	+16.18	51.76	+28.67

Fuente: en base a UNESCO Institute for Statistics, diciembre de 2019.

A la vez, cabe apuntar que *en otras regiones el incremento en el lapso fue incluso superior*: Europa Central y Oriental (+39.34%), Asia Oriental (+37.87%), Asia Occidental (+35.29%). En China el ascenso resultó enorme: de 7.59% a 50.6% (TBM, UNESCO, 2019).

No obstante, aquel avance en América Latina exhibió cierta *heterogeneidad intrarregional*. En efecto, a partir del año 2000 la subida *se ubicó y fue realmente aguda en América del Sur*, más Costa Rica: Chile (+52.54%), Argentina (+36.78%), Perú (+36.14%), Brasil (+33.19%), Colombia (+32.14%), Uruguay (+29.27%), Costa Rica (+27.93%). Resultó menor en México (+21.18%) y muy escasa en América Central (excepto Costa Rica): Honduras (+13.09%), Guatemala (+12.59%), El Salvador (+7.06%) [TBM, UNESCO, 2019].

Como resultado, en torno a 2018 *siete países de América Latina tenían sistemas de alta participación*:

- Argentina (89.96%),
- Chile (88.46%, 2017),
- Perú (70.74%, 2017),
- Uruguay (63.13%),
- Colombia (55.33%),
- Costa Rica (55.21%) y
- Brasil (51.34%).

Además, tres países lograban una participación de masas avanzada: Panamá (47.8%, 2016), Ecuador (44.89%, 2015) y México (40.23%, 2017) [TBM, UNESCO, 2019].

En suma, en el siglo XXI afluó una explosión de la matrícula del ciclo superior a escala global, una aceleración vertiginosa. Al respecto, hubo cuatro regiones líderes: Europa Central y Oriental, Asia Oriental, Asia Occidental y América Latina. Ello desembocó en la rauda propagación de los denominados sistemas de alta participación, que irradiaron a una abrumadora mayoría de los países de ingresos medios y a algunos de ingresos bajos (Marginson, 2016a). Por su lado, en América Latina el proceso fue singularmente robusto y rápido. Un punto de inflexión. En efecto, en el año 2000 solo Argentina (TBM 53.18%) tenía una cobertura de tipo universal en el tramo (Ezcurra, 2019b).

Asimismo, cabe recordar que la masificación se liga con otra tendencia clave: según Daniel Levy, una expansión pronta y excepcional del ciclo terciario *privado*, que en 2010 reunía 32.9% de la matrícula mundial (Levy, 2019, 2018). En ese marco, y de acuerdo a estimaciones del Programa de Investigación en Educación Superior Privada (PROPHE, 2019), América Latina hacía punta y era el área con la mayor matrícula privada (promedio, 48.8%) del globo, seguida por Asia (42.1%). Sin embargo, a la vez, la región exhibe una *heterogeneidad marcada* en el rubro. Así, y en los países que consiguieron un estatus de alta participación, el grueso del crecimiento fue dispar: tuvo carácter *público* en Uruguay, Argentina y Colombia, y *privado* en Chile, Brasil, Perú y Costa Rica (Ferreyra, 2017a). Por eso, la composición de la matrícula es *altamente disímil* en la materia.

**Tabla 4. Países con alta participación  
Matrícula pública y privada, 2014. En %**

Países	Pública	Privada
<b>Uruguay</b>	87.0	13.0
<b>Argentina</b>	73.8	26.2
<b>Colombia</b>	52.1	47.9
<b>Costa Rica</b>	48.1	51.9
<b>Perú</b>	46.0	54.0
<b>Brasil</b>	28.6	71.4
<b>Chile</b>	15.5	84.5

Fuente: en base a Brunner y Miranda (Eds.), 2016.

## 2.2 MASIFICACIÓN INCLUSIVA Y PROGRESIVA. EXCLUSIONES PERSISTENTES

Por otro lado, esa expansión de la educación superior, rotunda y global, remite a una cuestión crítica: si esos sistemas ampliados *reproducen o ayudan a superar desigualdades de clase* -en qué medida, cómo (Koucký, Bartušek & Kovařovic, 2010). Es decir, si reproducen o facilitan la revocación de *brechas de posición social* en la distribución de capital económico y cultural (Bourdieu, 2005).

Una digresión. Cabe realzar que la información y las investigaciones internacionales comparadas en la materia son más bien escasas. Entonces, por ahora la disponibilidad de datos es limitada. Jan Koucký, Aleš Bartušek y Jan Kovařovic (2010) coinciden y acotan:

(...) el interés en la relación compleja entre el crecimiento de la educación terciaria y niveles de inequidad cambiantes ya se observa desde los años sesenta del siglo XX. Sin embargo, y respecto de comparaciones (...) internacionales, en los últimos cincuenta años solo han tenido lugar unos pocos esfuerzos sustanciales (p. 33).



Ahora bien, la desigualdad en el ciclo es una problemática con varias facetas. Entre ellas, en primer término, refiere a las oportunidades de *ingreso*. Es decir, la masificación, ¿atenúa las distancias sociales en la entrada al tramo? (Ezcurra, 2019a).

Al respecto, varios académicos infieren que la expansión por sí misma *no reduce las desigualdades de clase* (Arum, Gamoran & Shavit, 2007). Es el caso de Adrian Raftery (Universidad de Washington) y Michael Hout (Universidad de Nueva York) (1993), con su hipótesis "Maximally Maintained Inequality", muy renombrada. Según esta, las brechas en el acceso a los diversos niveles educativos perviven hasta que las clases aventajadas arriban al llamado punto de saturación, definido como la fase en que prácticamente todos los hijos e hijas de origen acomodado entran al ciclo en cuestión (Chesters & Watson, 2013). Entonces, las diferencias sociales subsistirían y hasta podrían amplificarse mientras la expansión se desarrolla (Ezcurra, 2019a).

En educación superior, ¿es así? Dos estudios internacionales comparados muy abarcadores encaran el problema y recaban información empírica sistemática en la materia.

Por un lado, Jan Koucký, Aleš Bartušek y Jan Kovařovic (2010), de la Universidad Charles Carolina de Praga, llevaron adelante una investigación comparada sobre desigualdades en el acceso a la educación terciaria en Europa. Un trabajo muy amplio, que comprende 25 países<sup>3</sup> en un período prolongado (1950-2009), basado en los resultados de una encuesta: European Social Service, con 160.685 participantes -y que entre otros indicadores, calcula un Índice de Desigualdad Gini *ad hoc*.

Por otra parte, Yossi Shavit, Richard Arum y Adam Gamoran (2007) lideraron un estudio comparado sobre estratificación y desigualdad en el ciclo superior en quince países de "economías avanzadas" de Europa Occidental (Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza), Europa Oriental (Federación Rusa, República Checa) y Este de Asia (Corea del Sur, Japón, Taiwán), más Australia, Estados Unidos e Israel -también en un lapso extenso, desde los años 1960.

En primer término, ambos proyectos encuentran que la masificación sí acarrea *inclusión*, entendida en sentido restringido. Es decir, inclusión como *incorporación* de clases en desventaja. En rigor, concluyen que la expansión facilita el ingreso de una mayor proporción de jóvenes de *todos los estratos, también de franjas desfavorecidas*. En esa línea, Koucký y colegas (2010) puntualizan que "aunque las desigualdades *relativas* permanezcan sin cambios, la *inclusión* lleva a una ampliación *absoluta* en el acceso para una gama de población más vasta" (p. 12).

Hipótesis 1. En definitiva, a partir de esos hallazgos y en tanto tendencia *global*, es factible formular la hipótesis de que en el ciclo terciario la *masificación es inclusiva* (MI): *abre el ingreso* a capas sociales subordinadas, aunque las *desigualdades relativas perduren* sin variaciones de consideración.

Ante ello, cabe replantear el problema: esa *inclusión*, ¿*acota o no las brechas de clase en la admisión?* (Ezcurra, 2019). Al respecto, ambos trabajos hallan que esas *disparidades en la entrada se mantendrían* hasta que la *participación se aproxima a una fase universal*. En otros términos, la caída de la desigualdad podría acontecer cuando los sistemas llegan a un *estadio de alta participación*. Por lo tanto, esas investigaciones comparadas respaldan la hipótesis "Maximally Maintained Inequality", antes citada. En tal sentido, Koucký, Bartušek y Kovařovic (2010) argumentan:

Aunque en la mayoría de los países el grado de acceso se abultó en todos los grupos (aventajados o no), el nivel de desigualdad continúa esencialmente inalterado. Es solo cuando la demanda de educación terciaria en las clases más altas está casi saturada que los grupos menos privilegiados tienen una chance y la desigualdad de conjunto puede decrecer. Ello solamente ocurre cuando el ciclo ya ha arribado a la etapa de masas, o más probablemente, a la universal (pp. 30-31).

A la vez, los autores advierten y recalcan que ese progreso no es necesariamente estable, ni parejo entre países. Así subrayan que si bien en los últimos sesenta años, y en general, las brechas en el ingreso al ciclo en Europa

<sup>3</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

han ido declinando, ello no se verificó en la totalidad del período ni en todos los Estados. En esa línea, aclaran que el declive acaeció sobre todo en los años 1960, 1970 y 1980, pero que en la década siguiente la desigualdad en el acceso sufrió un cierto incremento -debido a impactos del "neoliberalismo" en "países desarrollados" (p. 26).

Hipótesis 2. Entonces, y nuevamente en tanto tendencia *mundial*, otra hipótesis es que en *sistemas de alta participación* (o que se aproximan a ella) por lo regular la *inclusión es progresiva* (IP): la *desigualdad en el ingreso disminuye*. Es decir, la masificación no solo incorpora a población de esas franjas desfavorecidas, sino que estas obtienen una mejor participación relativa. Por lo tanto, se da cierta *democratización* en la entrada al ciclo, aunque las desigualdades en la materia continúan -desigualdades persistentes.

Al respecto, ¿qué ocurrió en América Latina? Según información estadística disponible y unas pocas investigaciones de orden regional, desde el año 2000 esa *inclusión progresiva sí tuvo lugar* (Ezcurra, 2019b). Más todavía, y de acuerdo a un documento relativamente reciente del Banco Mundial, se dio una mejora sustantiva: "grandes logros en materia de equidad" (Ferreyra et al., 2017, p. 2). En efecto, y al igual que en esos estudios internacionales, la admisión se elevó en todos los estratos, pero fue *superior en capas de posición en desventaja*, que *ensancharon su peso relativo*.

Ello ha sido corroborado por Ciro Avitabile (2017), que en ese trabajo del Banco Mundial sistematiza datos *ad hoc*: en particular, porcentajes de estudiantes según quintiles de ingreso (Q), por países y hacia los años 2000 y 2013.

De acuerdo a esas cifras, y si examinamos cómo evolucionó la participación del 40% más pobre (los dos quintiles inferiores, Q1 y Q2), el *adelanto fue apreciable*. No obstante, otra vez se percibe una disparidad intrarregional considerable. Así, el alza fue pronunciada especialmente en *países de América del Sur y México*, pero exigua en América Central (salvo Costa Rica) y Uruguay (Ezcurra, 2019b).

En rigor, y en consonancia con aquellos estudios comparados, el progreso entre 2000 y 2013 de esos dos quintiles (Q1 + Q2) se produjo sobre todo en *sistemas de alta participación* (o que se acercan a ella) y con mayor suba de la matrícula:

- Chile, el país que más mejoró (Q1 + Q2, +20.1%),
- seguido por Argentina (+14.1%)
- y luego Brasil (+11.1%), Perú (+7.3%) y Costa Rica (+6.5%).
- También México (+8.5%), con un ciclo de masas avanzado.

Por ende, en América Latina se reafirma la hipótesis expuesta: en *sistemas universales* (o próximos) la *inclusión en el ciclo usualmente es progresiva* (IP), la *desigualdad en el acceso por lo general aminora*. Hubo dos excepciones. En ellas, la brecha social mermó muy poco: Uruguay (+1.1) y Colombia (+4.8).

Asimismo, como ya se sugirió, cabe resaltar que a nivel global, y en sistemas altamente masificados, las brechas en la participación amenguaron, sí, pero siguen: *desigualdades estructurales persistentes*. También en América Latina. Al respecto, Francisco Haimovich (2017) acuerda y sostiene que en la región el acceso al tramo está fuertemente asociado a los ingresos familiares. De acuerdo a sus estimaciones, menos de 10.0% de las capas más pobres (percentil inferior) consigue entrar al nivel, un guarismo que sube a 22.0% en las franjas medias y que remonta tremendamente: a 64.0%, entre los más ricos (percentil superior).

A su turno, los cálculos de Ciro Avitabile (2017) por país lo ratifican. Así, si se mide la brecha en la participación entre el 40% más rico (Q4 + Q5) y el 40% más pobre (Q1 + Q2), circa 2013:

- Uruguay, Brasil y Costa Rica son los países más desiguales, con diferencias cuantiosas (56.5%, 54.4% y 53.5%, respectivamente).
- Colombia y Ecuador tienen hiatos destacados (42.7% y 42.1%).
- Perú y México se ubican en una escala intermedia (38.4% y 37.1%).
- Y Chile y Argentina son los más igualitarios, con distancias mucho menores (12.4% y 16.9%).

Entonces, y en síntesis, en América Latina los sistemas de alta participación (o cercanos a ella) habitualmente han alcanzado cierta *democratización* en la entrada al ciclo. A pesar de ello, prosiguen *exclusiones estructurales duraderas*, aunque con magnitudes disímiles entre países -en algunos casos, con valores aún muy altos, como Brasil y Uruguay en el Cono Sur.

### 3. ESTRATIFICACIÓN SISTÉMICA Y REPRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES DE CLASE

#### 3.1 NUEVAS BRECHAS ESTRUCTURALES. NOTAS BREVES

Hipótesis 3. Otra hipótesis nodal es que esa masificación inclusiva (MI) gesta *desigualdades estructurales de nuevo cuño*, muy potentes, que aquejan precisamente a dichas franjas sociales ahora incluidas. Una *reconfiguración de desigualdades* en el ingreso, permanencia y graduación. Una reproducción cambiante de brechas de clase, por añadidura ascendente. Una *igualación que desiguala*. Otra tendencia global (Ezcurra, 2019a).

En esa línea, Philip Altbach (2015) conjetura que, en rigor, la masificación ocasiona una *suba* de desigualdades:

Mientras el acceso se expande, las desigualdades dentro del sistema de educación superior también se acrecientan. Parece una contradicción que el acceso traiga desigualdades al ciclo, pero esa es la tendencia usual. El abismo entre (la educación superior de masas) y las instituciones de elite se engrosa en tanto la participación se multiplica en el mundo. Más todavía, y para una mayoría de estudiantes a escala global, esa educación de masas degradó su calidad y aumentó las tasas de abandono (p. 5).

Así pues, *desigualdades exacerbadas vía su reconfiguración*. Nuevas formas de desigualdad. Entre ellas, una *estratificación sistémica*.<sup>4</sup> También una *expulsión sistémica*: altas tasas de deserción que afligen precisamente a esas clases antes relegadas y desfavorecidas en el reparto de capital económico y cultural. Una *inclusión excluyente* (Ezcurra, 2019b, 2011a, 2011b, 2010, 2007).

#### 3.2 CIRCUITOS DE VALOR DISPAR Y SEGMENTACIÓN SOCIAL

En efecto, el grueso de los sistemas de masas y alta participación ha desarrollado una *estructura estratificada* (Marginson, 2016b). Es decir, por lo regular el ciclo se fracciona en *circuitos institucionales de estatus dispar según posición social*. Por lo tanto, se da una *estratificación sistémica que es a la vez social* (Ezcurra, 2019a, García de Fanelli y Adrogué, 2019).

Ello entraña tramos organizacionales con *valor desigual*: una asimetría de *recursos, prestigio y poder de las credenciales*. Entonces, se generan *sistemas jerárquicos*. Una diferenciación vertical (Marginson, 2017). Por consiguiente, la participación en educación terciaria implica oportunidades heterogéneas según segmentos institucionales (Taylor & Cantwell, 2018).

Otra digresión. Moris Triventi (2013) señala con acierto que esa problemática: la relación entre origen social y estratificación institucional, ha sido examinada primariamente en Estados Unidos -y en efecto, el *corpus* de indagación empírica y teórica en la materia es copioso. M. Triventi añade que en Europa y otras regiones la producción es más reciente y menor. No obstante, el autor agrega que a la vez el tópico concita una *atención creciente*, también con el avance de perspectivas comparadas.

Al respecto, sobresalen las vastas investigaciones internacionales ya citadas, dirigidas por Jan Koucký, Aleš Bartušek y Jan Kovařovic (2010), y por Yossi Shavit, Richard Arum y Adam Gamoran (2007). Hay otras. Entre ellas, la conducida por Lindsey Bowes, Liz Thomas, Louise Peck y Tej Nathwani (2013), de la Universidad Edge Hill, del Reino Unido, con seis estudios de caso nacionales en varios continentes (Australia, Estados Unidos, Irlanda, Noruega, Países Bajos y Sudáfrica). Asimismo, y en el ámbito de Europa, destaca la pesquisa del propio

<sup>4</sup> Tema que será objeto central de este artículo.

Moris Triventi, quien llevó adelante un análisis comparado de once países: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y República Checa.

Ese conjunto de trabajos arriba a conclusiones similares. Así, y en palabras de M. Triventi, se infiere que en el ciclo superior comúnmente sí hay estratificación institucional, que esta adopta conformaciones variadas (magnitudes y tipos diversos), pero que *siempre sigue patrones de clase*: los hijos de clases aventajadas poseen la máxima probabilidad de entrar y graduarse en establecimientos encumbrados en la cúspide jerárquica. En otros términos, esos hallazgos internacionales ratifican que alumnos de diferentes posiciones sociales obtienen una representación desigual en los distintos rangos institucionales.

En suma, se trata de un componente *estructural*, muy extendido, que además *redobla*. Así pues, una *desigualdad sistémica ascendente* -una *tendencia consolidada*. Al respecto, Scott Davies y David Zafira (2012) exploraron el grado de estratificación de los recursos financieros presente en establecimientos de cuatro años en Canadá y Estados Unidos durante un lapso muy dilatado, de 35 años (1971-2006). Según los autores, los resultados proveen evidencias nuevas y convincentes acerca de dicha tendencia en los dos países, incluso en el sistema predominantemente público de Canadá -y aunque la distribución de recursos resulta mucho más estratificada en Estados Unidos. Por su lado, y entre otros estudios, Barrett Taylor y Brendan Cantwell (2018) certifican que en efecto ello se da en Estados Unidos: con el paso del tiempo, la desigualdad institucional se torna cada vez más pronunciada.

### 3.3 CONFIGURACIONES BINARIAS

Como ya se indicó, la estratificación puede asumir formatos diversos. Sin embargo, con frecuencia toma la forma de una *bifurcación* (Marginson, 2016c). Es decir, tiende a una *división binaria*:

- Instituciones *muy selectivas*, de *alto estatus*.
- *Establecimientos poco o nada selectivos*, de *absorción de la demanda* (Levy, 2008).

Así, circuitos de *élite* y de *masas*. No obstante, cabe consignar que estos son tipos ideales (Marginson, 2017). En efecto, en muchos sistemas fragua y predomina una abigarrada gama de posicionamientos intermedios. Inclusive, según Marie Duru-Bellat, Annick Kieffer y David Reimer (2008), Alemania sería un caso de estratificación sin ruedo de elite.

Sin embargo, ciertos países se arriman con gran nitidez al esquema, con particiones netas entre ambos estamentos. Ello es ostensible en Estados Unidos, con una polarización tajante, un hiato radical (Ezcurra, 2019a, Roksa et al., 2007). En esa línea, y también acerca de Estados Unidos, Barrett Taylor y Brendan Cantwell (2018) incluso distinguen entre círculos de elite y súper elite.

Las instituciones de Elite y Súper Elite gastan más, dependen menos de las cuotas estudiantiles y son más selectivas que los establecimientos corrientes. Empero, sería un error pensar que Elite y Súper Elite son meramente dos variantes de un mismo tipo. La esfera de Súper Elite sobrepasa a la de Elite en todas las medidas. Los integrantes de ambos grupos proporcionan plazas de alto valor, pero las de los campus de Súper Elite son de lejos mucho más codiciadas (pp.10-11).

Hay otros países con reductos de elite eminentes, firmemente escindidos de un ámbito de masas. Entre ellos se encuentra Francia, con las *Grandes Écoles* (Givord & Goux, 2007), el Reino Unido, con el Grupo Russell (Boliver, 2013), y Australia, con el Grupo de las Ocho (Czarnecki, 2018).

En esas armazones binarias la *discriminación clasista es categórica*. Así, y por un lado, se crea o dilata un sector de segundo nivel: por lo general, entidades no universitarias de ciclo corto y universidades de jerarquía inferior. Una arena de masas que capta buena parte de la expansión de la matrícula y, por ende, a esa *población de posición en desventaja* antes excluida. En ese proceso, a la vez, esta órbita subalterna concurre a la irradiación del ciclo y al florecimiento de entornos de alta participación.

Por otra parte, una nota distintiva concluyente, inequívoca, es que las *clases privilegiadas dominan los espacios de elite*. Entre otros, así lo muestra el estudio encabezado por Yossi Shavit, Richard Arum y Adam Gamoran (2007). Más todavía, Scott Davies y David Zafira (2012) aducen que esa es la *cuestión clave, idiosincrática*, para las comparaciones temporales e internacionales: *si los sistemas estratificados concentran o no sus alumnos de elite* (según origen socioeconómico, dimensión académica) en las *universidades más dotadas*.

En definitiva, irrumpen desigualdades *cualitativas*, referidas a *disposiciones sistémicas*, más que a *brechas cuantitativas de participación*, absolutas o relativas. Jan Koucký, Aleš Bartušek y Jan Kovařovic (2010) acuerdan y aclaran:

Una Revisión Temática sobre Educación Superior de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (...) asienta explícitamente que la expansión acompañada por diferenciación ha conducido a un cambio en la naturaleza de las desigualdades. La expansión se ha logrado, sobre todo, con la propagación de plazas en instituciones nuevas, de menor estatus (...) y por la instauración de subsistemas a menudo vocacionalmente orientados (p. 19).

La consecuencia es que son los alumnos en desventaja los que principalmente acceden a (esas) instituciones de estatus inferior (...) (De ahí que) las desigualdades se han tornado más sutiles y difíciles de discernir, ya que han desplazado su foco desde características cuantitativas a otras de orden cualitativo (p. 33). Así, las desigualdades en el acceso (...) han tomado nuevas formas: cualitativas y estructurales más que cuantitativas" (p. 11).

Ello ha sido acentuado por Samuel Lucas (2001), quien enunció una hipótesis que llamó "Effectively Maintained Inequality" (EMI), también muy renombrada. Lucas propone que más allá de las asimetrías cuantitativas en la participación, surgen desequilibrios cualitativos de envergadura. ¿Cuáles? Sobre todo, el tipo de educación al que se llega: una estratificación -precisamente el componente estructural y clasista que ahora nos ocupa.

En síntesis, plasman *distribuciones binarias* que cristalizan un *clasismo aún más exacerbado*. Al respecto, y según varios estudios, la *selectividad académica* en el área de elite es el *motor primario* de estratificación (Shavit et al., 2007), y el mejor indicador de posición vertical, de acuerdo a Taylor y Cantwell (2018):

En materia de estudiantes, el indicador supremo de posición vertical es la selectividad en la admisión. (Esta) delimita una señal nítida de estatus institucional porque evidencia una demanda elevada para el ingreso y, a la vez, oportunidades escasas de obtener una plaza. Por eso, dicha selectividad es un signo crucial de jerarquía en un sistema nacional (p. 6).

Entonces, una *matriz* decisiva. ¿Por qué? Es que esa selectividad es una herramienta nodal para que las franjas acomodadas retengan su hegemonía en el ápice, y así refuercen su hermetismo clasista (Ayalon & Shavit, 2004). Entonces, la selección académica también es *social*. Una *selección excluyente*.

Una selección que opera como dispositivo capital de *desvío* al derrotero de masas. Un proceso por el que alumnos de clases en desventaja son alejados de los peldaños de elite y encarrilados a esos trayectos de menor estatus (Ezcurra, 2019a). Al respecto, y en una obra precursora, Steven Brint y Jerome Karabel (1989), de la Universidad de California, formularon la noción de desvío a raíz de los *community colleges* en Estados Unidos, entidades típicas de la educación de masas en el país.

En resumen, y más en general, en esos sistemas jerárquicos sí hay *inclusión* de clases subordinadas, pero *segmentada* y de *bajo valor*. En términos de V. Carpentier (2018), una *democratización estratificada* -si además la *inclusión es progresiva* y por lo tanto se recortan las brechas cuantitativas en el ingreso al ciclo.

### 3.4 LA ESTRATIFICACIÓN RECRUDECE

Además, como ya se mencionó, en los últimos años la estratificación en educación terciaria *escarpa*. Así, y según Simon Marginson (2016c), el valor relativo de los escalones de elite se multiplica, mientras que los

beneficios del acceso de masas caen. En otras palabras, las *asimetrías de valor* se avivan. Entonces, se da un *elitismo recargado*, un fraccionamiento reforzado.

¿Por qué? Un factor crítico es la internacionalización del ciclo y, en particular, la emergencia de un *estrato de elite de orden global* (Scott, 2017). En efecto, la segmentación ha resultado fortificada, en la cumbre, por el fomento de las denominadas Universidades de Clase Mundial (*World-Class Universities*). Un impulso que es básicamente *gubernamental*. Así, y como remarca Marginson (2016b), el Estado es el agente jerarquizador fundamental: en particular, actúa como *financiador medular de ese vértice global* -público o privado. Al respecto, refiere el caso de la tradicional Liga Ivy<sup>5</sup> en Estados Unidos, sumamente elitista, que recibe subsidios públicos de investigación masivos, entre otros apoyos oficiales. En esa línea, Philip Altbach, Liz Reisberg y Hans de Wit (2017) *precisan*:

Las iniciativas de excelencia en Alemania, Francia, Japón, Rusia y China han originado diferenciaciones adicionales en sus sistemas terciarios al separar un nuevo sector: universidades de clase mundial, de (las) otras instituciones (...). Esas entidades de elite así cultivadas (...) están concitando un respaldo gubernamental significativo para alcanzar (a) y competir con las universidades de investigación sólidas y bien conocidas de Estados Unidos (Liga Ivy), el Reino Unido (Grupo Russell) y Australia (Grupo de las Ocho) (p. XIV).

En efecto, la *investigación científica* se erigió en marca neurálgica de ese estatus de elite planetario, que se suma a la abundancia de recursos, la selectividad en la admisión y la potencia de las credenciales. Se trata, pues, de un rol universal: la investigación se ha convertido en condición esencial y sello de pertenencia a ese pináculo, con un vigoroso sostén gubernamental.

En cambio, y por su lado, la educación superior de masas no va tan bien. ¿Por qué? En muchos países, su calidad se ve debilitada por un proceso contrario: un deterioro en el financiamiento gubernamental de las instituciones públicas correspondientes (Marginson, 2016b). También por la difusión de un subsector privado con fines de lucro que, por lo regular, involucra empresas internacionales abocadas a programas de bajo costo y altas ganancias. Un conjunto que prosperó con vigor en ciertos países de América Latina y que recluta, sobre todo, a esa población en desventaja antes excluida (Ezcurra, 2019b). En definitiva, y según Targino de Araújo Filho (2018), acerca de Brasil, una "masificación de mala calidad" (p. 27).

En síntesis, las asimetrías de valor se ahondan, las distancias sistémicas se agravan y la desigualdad social arreceja. Por lo tanto, se fortalece la *efectividad propia de la educación* en la *reproducción de brechas de clase* en el tramo superior. Una reproducción *cambiante*, como ya se planteó.

Sin embargo, ello no es necesario ni inevitable. El sistema educativo no es un engranaje que reproduce irremediamente. No hay determinaciones ineludibles. Se trata de elecciones y no de destinos. De ahí el poder rotundo de las *políticas, públicas e institucionales* (Ezcurra, 2019a). Marginson (2016c) concuerda y alega que los "*sistemas*" son "*construidos por políticas*", que "hay un repertorio extenso de opciones", y que las jerarquías en el ciclo pueden ser contraídas cuando los gobiernos aplican políticas que tienden a igualar estatus y recursos institucionales (p. 82). El autor hace hincapié en que de hecho ello ya ocurre en países nórdicos de Europa Occidental -como Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia- que catalogan a la educación superior como un derecho, y cuyo logro central es que en materia de calidad nivelan para arriba y no hacia abajo. Por eso, aquí se realza el papel instituyente de la educación en la reproducción pero también en la *superación de las desigualdades* (Ezcurra, 2019a). Un dato fáctico.

### 3.5 DIFERENCIACIÓN VERTICAL EN AMÉRICA LATINA. NOTAS PRELIMINARES

Según algunos estudios de orden regional y nacional, en varios países de América Latina el ciclo terciario muestra *estratificación sistémica* (entre otros, García de Fanelli, 2019, Chiroleu & Marquina, 2017, Ferreyra et al., 2017, Brunner y Miranda, 2016, Fernández Lamarra y Centeno, 2016, Alcántara Santuario y Villa Lever, 2014, Fernández Lamarra, 2009, Landinelli, 2008, López Segrera, 2008). Es decir, y en palabras de Claudio Rama

<sup>5</sup> Universidades Brown, Columbia, Cornell, Dartmouth College, Harvard, Pennsylvania, Princeton, Yale.

(2009), la ampliación de cobertura en la región suscitó "la conformación de circuitos diferenciados de calidad" (p. 181). Así pues, en América Latina se reproduciría aquella tendencia global: una *segmentación institucional jerarquizada y clasista*.

En esa línea, Carolina Guzmán Valenzuela (2016) añade:

Entonces, en países como Brasil, Chile y México, a través de un modelo piramidal, la mayoría de los alumnos más pobres acceden a establecimientos no selectivos, mientras los más ricos entran a instituciones de mayor selectividad y prestigio (ya sea estatales, como en Brasil, o privadas, como en Chile) (...) Por lo tanto, el problema de la estratificación en el sistema de educación superior, que refleja las desigualdades en la región, está más presente que nunca (pp. 7 y 10).

Así, en ciertas naciones los sistemas se aproximarían a *configuraciones binarias*: trayectos de elite y de masas -p. ej., Brasil, Chile y México. María Marta Ferreyra (2017b) coincide y además registra el caso de Colombia: un ciclo con una cima privada de alta calidad acaparada por clases privilegiadas, aunque desde el año 2000 también se dio el agrandamiento de un sector público *high end*, selectivo, que captó la demanda de estudiantes de bajos ingresos pero buena preparación académica que, a su turno, dan cuenta de 34% del alza de la matrícula total (2000-2009).

A la vez, y como sugiere Guzmán Valenzuela, en América Latina se repite otra tendencia global, antes anotada: el espacio *menos selectivo* es el que por lo regular *enrola a capas desfavorecidas antes marginadas y encabeza la expansión* -una inclusión estratificada y de menor valor en el caso de sistemas claramente jerarquizados.

Al respecto, Chile es un caso singular. En efecto, por un lado vivió una multiplicación sobresaliente de la matrícula, una suba enorme: desde el año 2000, la más prominente de América Latina, como vimos. Como corolario, posee el sistema de alta participación más abultado de la región, junto con Argentina. Entonces, se dio una *expansión formidable*.

Por otra parte, la desigualdad social en el acceso tuvo una contracción pronunciada (Espinoza, 2017, Espinoza & González, 2017). Más aún, y como ya se asentó, Chile es el país de América Latina que más mejoró la cobertura de los peor posicionados (el 40% de menores ingresos). Una *igualación descollante*, aunque con considerables brechas persistentes. En suma, Chile logró una *inclusión progresiva destacada* -la mayor de la región, con Argentina.

No obstante, a la vez, se trata de una *democratización agudamente estratificada*. Al respecto, Chile es un caso arquetípico. En efecto, el ciclo sobrelleva una *estratificación sistémica intensa*, con circuitos institucionales de valor profundamente disímil y signados por un clasismo marcado. Así, el tramo tiende a una *estructuración binaria*: elite y masas. Además, ello se da en el seno de una *privatización extremada e integral*: de oferta, matrícula y financiamiento. Un caso excepcional por su hondura (Zapata & Tejada, 2017).

Cabe recalcar: éste es un *sistema construido por políticas* -en palabras de Simon Marginson (2016c). En efecto, desde inicios de los años 1980 la dictadura militar llevó adelante una reforma radical, ampliamente estudiada: un ciclo superior controlado por el Estado fue transformado en uno de libre mercado (Zapata & Tejada, 2017). Así, se impuso un curso de privatización, segmentación, mercantilización y repliegue del Estado sustancial. Un cuadro que perdura. En esa línea, Gonzalo Zapata e Ivo Tejada (2016) señalan:

Aunque los distintos gobiernos intentaron introducir cambios al modelo y promovieron un conjunto de políticas y transformaciones relevantes, es posible sostener que hasta la fecha no se modificó la arquitectura básica de la reforma de 1981, la que se mantiene hasta el día de hoy (p. 6).

Veamos algunos rasgos distintivos de ese armazón.

Desde la reforma, las universidades preexistentes,<sup>6</sup> públicas y privadas, se asentaron como un *ruedo de elite*, con una *fuerte selectividad académica en la admisión*. Además, esas entidades se agrupan (en) y son miembros exclusivos del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), fundado en 1954, que ahora reúne a 29 instituciones<sup>7</sup> (Ministerio de Educación de Chile, 2017), las únicas que conservan algún financiamiento público directo.

Asimismo, la reforma creó un sector de rango inferior: un *dominio de masas*, completamente privado, de baja o ninguna selectividad: nuevas universidades (posteriores a 1981) de menor categoría, y dos tipos inéditos de establecimientos terciarios no universitarios: Centros de Formación Técnica (programas de 2 años) e Institutos Profesionales (2-4 años). Una esfera que absorbió al grueso de esas clases en desventaja ahora incluidas y que así fue agente de aquella explosión de cobertura (Zapata y Tejada, 2016). Entonces, se instauró una *diversificación de la oferta segregada*.

Además, se forzó una *mercantilización* señalada: una reducción contundente de los recursos públicos adjudicados al tramo, y la implantación de aranceles en todo el sistema. En ese marco, el financiamiento oficial viró hacia un patrón de *subsidio a la demanda*: un esquema de beneficios estudiantiles, créditos (Fondo Solidario de Crédito Educativo, 1994) y becas (Beca Bicentenario, 1991), inicialmente dirigidos solo a alumnos del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Como corolario, cristalizó un predominio abrumador del gasto privado, sobre todo a cargo de las familias (Espinoza et al., 2019)

Por otro lado, y como es típico de los entramados jerárquicos, la *selectividad académica* constituye el *catalizador vital de estratificación*. En el caso del CRUCH consiste en un sistema de admisión único, en común y propio: la Prueba Nacional de Selección Universitaria (PSU), implantada en 2003<sup>8</sup> (Zapata y Tejada, 2016). Luego hubo una cierta apertura: desde 2012, el CRUCH concede que ciertas universidades privadas, externas al grupo, participen del sistema (PSU), que ahora congrega a 41 establecimientos (29 CRUCH, 12 no CRUCH). Entonces, la *órbita de elite se agrandó*.

El grado de selectividad es alto. Así, en 2015 ingresó 31.8% de los postulantes (Espinoza, 2017). Y como ocurre a nivel global, esa selección académica también es social (Espinoza & González, 2017). Por ello, este *cénit selectivo concentra a clases privilegiadas*. María Marta Ferreyra (2017a) lo confirma. En efecto, mide la posición social del alumnado según habilidad (puntaje PSU), ingreso familiar y educación de la madre, y constata que las franjas más aventajadas se aglutinan en dicho círculo selectivo -aunque a la vez esos datos la llevan a distinguir dentro del CRUCH un estrato que no califica de elite.

**Tabla 5. Características estudiantiles promedio según tipo de instituciones selectivas**

	<b>Elite CRUCH</b>	<b>Privadas No CRUCH</b>	<b>Otros CRUCH</b>	<b>Fuera del sistema+</b>
<b>Ingreso familiar*</b>	8.99	9.98	5.42	4.58
<b>Educación madre**</b>	13.47	13.49	12.05	10.99
<b>PSU***</b>	646.53	596.36	573.78	467.43

Fuente: Ferreyra (2017a). + Matriculados fuera del sistema selectivo o no matriculados. \* En millones de pesos anuales.

\*\* En años de educación. \*\*\* Prueba de Selección Universitaria.

<sup>6</sup> Ocho instituciones, que fueron desmembradas por la reforma y dieron lugar a 16 entidades públicas y 9 privadas.

<sup>7</sup> La Ley 20.842, de agosto de 2015, creó por primera vez desde la reforma dos universidades estatales nuevas: Universidad O'Higgins y Universidad Aysén.

<sup>8</sup> Se exige un mínimo de 450 puntos, aunque en ciertas entidades puede haber puntajes de corte más altos y demandas adicionales (Zapata y Tejada, 2016).



Entonces, y como es usual, la selección excluye y desvía. A la vez, hubo una *inclusión progresiva* de consideración. ¿Por qué? Ello también es fruto de *políticas públicas*. Su llave: una *elevación significativa de la inversión gubernamental* (García de Fanelli y Adrogué, 2019, Zapata & Tejeda, 2017). Así, a partir de los años 1990, con el retorno de la democracia, el gasto fiscal en el ciclo creció, aunque siempre dentro del molde de subsidio a la demanda (Espinoza & González, 2017). Desde el 2000 el proceso recrudesció, con un engrosamiento de los montos asignados y la instauración de nuevos tipos de ayuda estudiantil (Ministerio de Educación, Chile, 2017). En 2016 hubo un hito: la política oficial orientada deliberadamente a la democratización en el acceso se profundizó. En efecto, se instituyó la denominada gratuidad, enfocada a pagar los aranceles al alumnado que se ubica en el 60% de menores ingresos de la población (García de Fanelli y Adrogué, 2019). Y en 2018, la gratuidad ya representaba 39.2% del total de beneficios (créditos, 34.5%, becas, 26.3%) (Subsecretaría de Educación Superior, Chile, 2020).

Así pues, hubo ajustes y avances importantes. A pesar de ello, por ahora la estratificación sistémica y su bifurcación binaria permanecen -cambios y continuidades. En ese marco, cabe reiterar y subrayar un atributo del ciclo superior en Chile: allí se comprueba con gran claridad que el *sistema fue construido por políticas públicas*. Según la perspectiva de Simon Marginson, ello no sería una excepción, sino la regla. En efecto, el autor enfatiza con acierto que el *Estado es el agente jerarquizador o democratizador primordial*, que *estructura* los sistemas de educación terciaria. A su turno, y en términos teóricos y macrosociales más amplios, ello reafirma el rol de *lo político como determinación crítica*. No existen estructuras incontrolables, externas a las prácticas, afuera de los acontecimientos. Son una construcción, y pueden transformarse.

En síntesis, y para concluir, el grueso de los sistemas de alta participación en el tramo superior logra cierta democratización en el ingreso: una *inclusión progresiva*. Sin embargo, por lo regular se trata de una *democratización estratificada*, una tendencia que en los últimos años recrudescer, avivada por la internacionalización del nivel: un elitismo redoblado, que reproduce y refuerza desigualdades de clase. Entonces, se afianza una *democratización paradójica*.

## Referencias bibliográficas

Alcántara Santuario, A., y Villa Lever, L. (2014). Desigualdad social y educación superior. *Universidades*, 59, pp. 4-8.

Altbach, P. (2017). The necessity and reality of differentiated postsecondary systems. En P. Altbach, L. Reisberg, & H. de Wit (Eds.), *Responding to massification. Differentiation in postsecondary education worldwide* (pp. 1-12). Rotterdam: Sense Publications.

Altbach, P. (2015). Access means inequality. *International Higher Education*, 61. doi.org/10.6017/ihe.2010.61.8510

Altbach, P., Reisberg, L., & de Wit, H. (2017). Executive summary. En P. Altbach, L. Reisberg, & H. de Wit (Eds.), *Responding to massification. Differentiation in postsecondary education worldwide* (pp. XI-XVI). Rotterdam, Países Bajos: Sense Publications.

Arum, R., Gamoran, A., & Shavit, Y. (2007). More inclusion than diversion: expansion, differentiation, and market structure in higher education. En Y. Shavit, R. Arum, & A. Gamoran (Eds.), *Stratification in Higher Education. A comparative study* (pp. 1-35). Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.

Avitabile, C. (2017). The rapid expansion of higher education in the new century. En M. M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero Álvarez, F. Haimovich Paz, & S. Ursúa, *At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 199-230). Washington D.C., Estados Unidos: World Bank.

Ayalon, A., & Shavit, Y. (2004). Educational reforms and inequality in Israel: the MMI hypothesis revisited. *Sociology of Education*, 77 (2), pp. 103-120.

- Boliver, V. (2013). How fair is access to more prestigious UK universities? *The British Journal of Sociology*, 64 (2), pp. 344-364.
- Bourdieu, P. (2005). *Capital cultural, escuela y espacio social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Bowes, L., Thomas, L., Peck, L., & Nathwani, T. (2013). *International research on the effectiveness of widening participation*. Reino Unido: Edge Hill University y CFE Research.
- Brint, S., & Karabel, J. (1989). *The diverted dream: community colleges and the promise of educational opportunity in America. 1900-1985*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Brunner, J., y Miranda, D. (Eds.) (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile, Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA.
- Carpentier, V. (2018). Expansion and differentiation in higher education: the historical trajectories of the UK, the USA and France. *Working Paper N° 33*. London, UK: Centre for Global Higher Education.
- Czarnecki, K. (2018). Less inequality through universal access? Socioeconomic background of tertiary entrants in Australia after the expansion of university participation. *Higher Education*, 76 (3), pp. 501-518.
- Chesters, J., & Watson, L. (2013). Understanding the persistence of inequality in higher education: evidence from Australia. *Journal of Education Policy*, 28 (2), pp. 198-215.
- Chiroleu, A., & Marquina, M. (2017). Democratisation or credentialism? Public policies of expansion of higher education in Latin America. *Policy Reviews in Higher Education*, 1 (2), pp. 139-160.
- Davies, S., & Zafira, D. (2012). The stratification of universities: Structural inequality in Canada and the United States. *Research in Social Stratification and Mobility* 30 (2), pp.143-158.
- de Araújo Filho, T. (2018). Reconsidering private education in Brasil. *International Higher Education*, 94, pp. 25-27.
- Duru-Bellat, M., Kieffer, A., & Reimer, D. (2008). Patterns of social inequalities in access to higher education in France and Germany. *International Journal of Comparative Sociology*, 49 (4-5), pp.347-368.
- Espinoza, O. (2017). Acceso al sistema de educación superior en Chile. El tránsito desde un régimen de elite a uno altamente masificado y desregulado. *Universidades*, 74 (7-30).
- Espinoza, O., & González, L. E. (2017). Access of disadvantaged students to higher education in Chile: Current scenarios and challenges. En M. Shah, & G. Whiteford (Eds.), *Bridges, pathways and transitions. International innovations in widening participation* (pp. 103-126). Cambridge, Reino Unido: Elsevier.
- Espinoza, O., González, L. E., y Granda, M. L. (2019). "Avances y desafíos que enfrentan los procesos reformistas en la educación superior de Chile y Ecuador: la perspectiva sobre el acceso y el financiamiento". *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, X (27), pp.25-50.
- Ezcurra, A. (2019a). Educación superior: una masificación que incluye y desigual. En A. Ezcurra (Coord.), *Derecho a la educación. Expansión y desigualdad* (pp. 21-52). Buenos Aires, Argentina: EDUNTREF.
- Ezcurra, A. (2019b). *Democratización y desigualdades. El ciclo superior en América Latina en el siglo XXI. Notas preliminares*. 2° Foro Educativo Regional, Universidad de la República, Rivera, 2 al 4 de septiembre.
- Ezcurra, A. (2011a). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ezcurra, A. (2011b). Masificación y enseñanza superior. Algunas hipótesis y conceptos clave. En N. Fernández Lamarra, y M. Costa De Paula (Eds.), *La democratización de la educación superior en América Latina: límites y posibilidades*. Buenos Aires, Argentina: EDUNTREF.

Ezcurra, A. (2010). Educación universitaria. Una inclusión excluyente. En G. Vélez et al. (Coords.), *Encuentros y desencuentros en el ingreso a las universidades públicas* (pp. 23-67). Río Cuarto, Argentina: Universidad Nacional de Río Cuarto. Conferencia presentada en 2008 en el III Encuentro sobre Ingreso Universitario, Universidad Nacional de Río Cuarto.

Ezcurra, A. (2007). *Los estudiantes de nuevo ingreso: democratización y responsabilidad de las instituciones universitarias*. San Pablo, Brasil: Universidad de San Pablo, Cuadernos de Pedagogía Universitaria.

Fernández Lamarra, N. (2015). La convergencia Sur-Sur para la Universidad en América Latina. Hacia una nueva Reforma Universitaria. En *Diálogo Latinoamericano: Apertura Argentina* (pp.241-259). Buenos Aires, Argentina: DAR - Octubre Editorial.

Fernández Lamarra, N. (2009). Universidad, sociedad y calidad en América Latina. Situación, desafíos y estrategias para una nueva agenda. En N. Fernández Lamarra (Comp.), *Universidad, sociedad e innovación. Una perspectiva internacional*. Buenos Aires, Argentina: EDUNTREF.

Fernández Lamarra, N., y Pérez Centeno, C. (2016). La educación superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. Situación, principales problemas y perspectivas futuras. *Revista Española de Educación Comparada*, 27, pp. 123-148.

Ferreya, M. M. (2017a). The supply side of the higher education expansion. En M. M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero Álvarez, F. Haimovich Paz, & S. Ursúa, *At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 199-230). Washington D.C., Estados Unidos: World Bank.

Ferreya, M. M. (2017b). The demand side of the higher education expansion. En M. M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero Álvarez, F. Haimovich Paz, & S. Ursúa, *At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 149-197). Washington D.C., Estados Unidos: World Bank.

Ferreya, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Ursúa, S. (2017). *At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C., Estados Unidos: World Bank.

García de Fanelli, A. (2019). Exploring equity in higher education systems: reflections from Argentina and Chile. *International Higher Education*, 97, pp. 27-28.

García de Fanelli, A., y Adrogué, C. (2019). Equidad en el acceso y la graduación en la educación superior: reflexiones desde el Cono Sur. *Archivos Analíticos de Política Educativa*, 27(96). doi.org/10.14507/epaa.27.3843

Givord, P., & Goux, D. (2007). France: mass and class. Persisting inequalities in postsecondary education in France. En Shavit, Y., Arum, R., & Gamoran, A. (Eds.) (2007). *Stratification in Higher Education. A comparative study* (pp. 220-239). Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.

Guzmán Valenzuela, C. (2016). Global trends and their impact on Latin America: the role of the state and the private sector in the provision of higher education. *Working Paper N° 4*. Londres, Reino Unido: Centre for Global Higher Education.

Haimovich Paz, F. (2017). Equity, quality, and variety of higher education. En M. M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero Álvarez, F. Haimovich Paz, & S. Ursúa, *At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 77-114). Washington D.C., Estados Unidos: World Bank.

- Koucký, J., Bartušek, A., & Kovařovic, J. (2010). *Who gets a degree? Access to tertiary education in Europe 1950 - 2009*. Praga, República Checa: Charles University.
- Landinelli, J. (2008). Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En A. L. Gazzola, y A. Didriksson (Eds.), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* (pp. 153-178). Caracas, Venezuela: IESALC.
- Levy, D. (2019). The country configuration of global private higher education. *International Higher Education*, 97, pp. 6-7.
- Levy, D. (2018). The vanishing public monopoly. *International Higher Education*, 94, pp. 24-25.
- Levy, D. (2008). *Access through private higher education: global patterns and Indian illustrations*. Albany, Estados Unidos: The Program for Research on Private Higher Education.
- López Segrera, F. (2008). Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. *Avaliação*, 13(2), pp. 267-291.
- Lucas, S. (2001). Effectively Maintained Inequality: education transitions, track mobility, and social background effects. *The American Journal of Sociology*, 106(6), pp. 1642-1690.
- Marginson, S. (2018). The new politics of higher education and inequality. *University World News*, 23 de noviembre.
- Marginson, S. (2017). Elite, mass and high participation higher education. En P. Texeira, & J-C Shin (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp.1-9). Nueva York, Estados Unidos: Springer.
- Marginson, S. (2016a). The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems. *Higher Education*, 72(4), pp. 413-434.
- Marginson, S. (2016b). Global stratification in higher education. En S. Slaughter, & B. Taylor, *Higher education, stratification and workforce development: Competitive advantage in Europe, the US and Canada* (pp. 13-34). Cham: Springer.
- Marginson, S. (2016c). *The dream is over: The crisis of Clark Kerr's California idea of higher education*. Oakland, Estados Unidos: University of California Press.
- Marginson, S. (2016d). High Participation Systems of higher education. *The Journal of Higher Education*, 87(2), 243-271.
- Ministerio de Educación de Chile (2017). *Beneficios estudiantiles. Memoria 2016*. Santiago, Chile: Autor.
- Raftery, A., & Hout, M. (1993). Maximally Maintained Inequality: expansion, reform and opportunity in Irish education, 1921-75. *Sociology of Education*, 66(1), pp. 41-62.
- Rama, C. (2009). La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 50, pp. 173-195.
- Roksa, J., Grodsky, E., Arum, R., & Gamoran, A. (2007). United States: changes in higher education and social stratification. En Shavit, Y., Arum, R., & Gamoran, A. (Eds.), *Stratification in Higher Education. A comparative study* (pp. 165-194). Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.
- Scott, P. (2017). Global perspective on higher education. *Comparative Education*, 53(2), pp. 308-311.

Scott, P. (2016). Mass higher education. En P. Texeira, & J. Shin (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*. Nueva York: Springer. Recuperado de: [researchgate.net/publication/313795266\\_Mass\\_Higher\\_Education](https://www.researchgate.net/publication/313795266_Mass_Higher_Education).

Shavit, Y., Arum, R., & Gamoran, A. (Eds.) (2007). *Stratification in Higher Education. A comparative study*. Stanford: Stanford University Press.

Taylor, B., & Cantwell, B. (2018). Unequal higher education in the United States: Growing participation and shrinking opportunities. *Social Science*, 7(9), pp. 1-22.

Triventi, M. (2013). Stratification in higher education and its relationship with social inequality: a comparative study of 11 European countries. *European Sociological Review*, 29(3), pp. 489–502.

Trow, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal access. En J. Forest, & P. Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education* (pp. 243-280). Nueva York, Estados Unidos: Springer.

Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley, Estados Unidos: Carnegie Commission on Higher Education.

Zapata, G., & Tejada, I. (2017). Higher education systems and institutions, Chile. En P. Texeira, & J-Ch. Shin (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1-14). Nueva York, Estados Unidos: Springer.

Zapata, G., & Tejada, I. (2016). Informe Nacional: Chile. En J. J. Brunner, y D. Miranda (Eds.) (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile, Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA.

#### Fuentes electrónicas

Subsecretaría de Educación Superior, Chile (2020). Disponible en: [portal.beneficiosestudiantiles.cl](http://portal.beneficiosestudiantiles.cl)

The program for research on Private Higher Education (2019). Disponible en: [Prophe.org/en/global-data/global-data-files/global-enrollment-by-country](http://Prophe.org/en/global-data/global-data-files/global-enrollment-by-country)

UNESCO. Instituto de Estadística (diciembre de 2019). Disponible en: [data.uis.unesco.org](http://data.uis.unesco.org)

**Fecha de recepción:** 7-4-2020

**Fecha de aceptación:** 5-6-2020



# Contextos institucionales favorecedores de la permanencia estudiantil en la universidad

Institutional contexts that favor student permanence at the university

BUSTOS, Daiana Anahí<sup>1</sup>  
PIZZOLITTO, Ana Lucia<sup>2</sup>  
MACCHIAROLA, Viviana<sup>3</sup>

Bustos, D. A. Pizzolitto, A. L. y Macchiarola, V. (2020). Contextos institucionales favorecedores de la permanencia estudiantil en la universidad. *RELAPAE*, (12), pp. 128-139.

## Resumen

Una de las problemáticas que más inquietan a la comunidad universitaria refiere a, las bajas tasas de egreso, al abandono y a la lentificación en los estudios universitarios. El objetivo que abordamos en el presente artículo es caracterizar los contextos institucionales que, desde la perspectiva de las/os estudiantes de las Facultades de Ciencias Humanas e Ingeniería de la Universidad Nacional de Río Cuarto -UNRC-, posibilitan su permanencia. Nos posicionamos desde el paradigma interpretativo, desarrollando una investigación de tipo cualitativa. Utilizamos la entrevista en profundidad como estrategia de recolección de información y para su análisis nos valimos de los aportes y procedimientos de la teoría fundamentada en datos. Desde la perspectiva de las/os estudiantes, las características que deben reunir los contextos institucionales tendientes a favorecer la permanencia universitaria, son las siguientes: la hospitalidad de la institución; la presencia de políticas, programas y proyectos que acompañen durante todo el recorrido académico y la posibilidad de participar de espacios y actividades de la comunidad universitaria por los que circulan saberes heterogéneos.

**Palabras Clave:** permanencia/ contextos institucionales/ educación universitaria/ derecho a la educación/ trayectorias educativas.

## Abstract

One of the problems that most concern the university community refers to low graduation rates, dropout and slowing down in university studies. The objective that we address in this article is to characterize the institutional contexts that, from the perspective of the students of the Faculties of Human Sciences and Engineering of the National University of Río Cuarto -UNRC-, enable their permanence. We position ourselves from the interpretive paradigm, developing qualitative research. We use the in-depth interview as an information gathering strategy and for its analysis we used the contributions and procedures of the theory based on data. From the perspective of the students, the characteristics that the institutional contexts tending to favor university permanence must have are the following: hospitality of the institution; the presence of policies, programs and projects that accompany the entire academic journey and the possibility of participating in spaces and activities of the university community through which heterogeneous knowledge circulates.

**Keywords:** permanence/ institutional contexts/ University education/education rights/ educational trajectories.

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina / daib2094@gmail.com

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina / alpizzolitto19@yahoo.com.ar

<sup>3</sup> Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina / vmacchiarola@hum.unrc.edu.ar

## Introducción

Una de las problemáticas que más inquieta a estudiantes, docentes y participantes de la gestión de las instituciones educativas, refiere a las bajas tasas de egreso, al abandono y a la lentificación en los estudios universitarios. A su vez, diversas investigaciones revelan que existen contextos y condiciones institucionales que favorecen la permanencia estudiantil en la universidad. En esta dirección se orienta el presente trabajo<sup>4</sup>.

Según estudiosos sobre el tema, existen ambientes poderosos para el aprendizaje que reunirían las siguientes características: promueven el aprendizaje activo y constructivo; presentan oportunidades para el trabajo colaborativo; ofrecen una experiencia de aprendizaje en el contexto de una situación real; brindan oportunidades para que las/os estudiantes trabajen activamente en el logro de nuevos conocimientos; los aprendizajes parten de problemas auténticos y relevantes; reconocen las necesidades específicas, los conocimientos previos, las habilidades y la motivación de las/os estudiantes y, en dichos ambientes las evaluaciones y las actividades desplegadas se encuentran armoniosamente integradas (Jong y Pieters 2006 en Rinaudo 2014 y Rinaudo 2014).

El presente estudio sobre contextos favorecedores de la permanencia estudiantil se desarrolla en los campos de las ciencias sociales y de las ingenierías. Es una investigación de tipo cualitativo ya que pretende analizar procesos complejos, no lineales, teniendo en cuenta los motivos, sentidos e intenciones de las/os propias/os actoras/es involucradas/os (Denzin y Lincoln, 1994).

Para el desarrollo del trabajo adoptamos supuestos del paradigma interpretativo (Guba y Lincoln, 1998). El objetivo que nos guía es caracterizar los contextos institucionales que, desde la perspectiva de las/os estudiantes de las Facultades de Ciencias Humanas e Ingeniería de la Universidad Nacional de Río Cuarto -en adelante UNRC-, posibilitan su permanencia.

El artículo presenta cuatro apartados en los que exponemos: 1) el contexto conceptual que da sustento al trabajo donde abordamos nociones como el derecho a la educación superior, la inclusión y democratización educativa, y antecedentes sobre el tema en estudio; 2) la metodología del estudio; 3) los resultados de la investigación, ahondando en las condiciones institucionales favorecedoras de la permanencia estudiantil; 4) consideraciones finales del estudio.

### 1. La universidad como horizonte y escenario educativo

El trabajo se centra en el estudio de las condiciones institucionales que favorecen la permanencia de las/os estudiantes en la universidad. Abordar la permanencia requiere reflexionar sobre algunas nociones vinculadas a la temática, esto es, desentrañar los sentidos del derecho a la educación superior y de la inclusión y democratización universitaria.

#### *1.1 La educación como un derecho*

Concebimos a la educación como un derecho social, lo que demanda una activa intervención del estado por lo que no depende sólo del ejercicio individual. Así, lo explicita la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como también nuestra Constitución Nacional. De esta manera, y posterior a la incorporación de tal derecho en la Constitución Nacional, la mayoría de las leyes que se han promulgado en materia educativa, buscan garantizar el derecho a la educación de mayores sectores poblacionales.

Entendemos que el derecho a la educación superior se materializa en el acceso, la permanencia, (vinculada a aprendizajes significativos y de calidad) y el egreso en plazos razonables, de todos los sectores de la población a la universidad. Para lo cual, el rol del estado es fundamental, ya que a través de políticas públicas debe garantizar la efectivización de tal derecho.

---

<sup>4</sup> Este estudio forma parte de investigaciones realizadas con el fin de obtener el título de grado de Licenciada en Psicopedagogía, Facultad de Ciencias Humanas, UNRC. Las investigaciones se realizaron en el marco de dos becas pertenecientes a la convocatoria Estímulo a las Vocaciones Científicas del Consejo Interuniversitario Nacional (Becas EVC- CINRes P.N. N° 389/18) y beca de Práctica de Investigación de Grado, Facultad de Ciencias Humanas, UNRC (Res. C.D N° 510/2019).

### *1.2 Inclusión y democratización en la educación superior*

Hablar del derecho a la educación superior es hablar del derecho a la educación para todas/os, con lo cual es necesario remitirse al concepto de democratización y con ella aludiremos a la idea propuesta por algunas/os autoras/es (Ezcurra, 2005 y Gentili, 2009) sobre inclusión-excluyente y exclusión-incluyente, respectivamente.

Según Ezcurra (2005), la aparente democratización de la universidad, observada en las estadísticas y también en la masificación de la educación superior, se opaca con una realidad ineludible: deserción, fracaso académico y ritmos de avance, en perjuicio de amplias franjas sociales desfavorecidas o tradicionalmente excluidas. Según los argumentos de la autora, las brechas de graduación universitaria son también brechas de clase agudas. La deserción en la universidad se concentra mayoritariamente en el primer año de las carreras de grado, es consecuencia de la masificación del nivel universitario, y está socialmente condicionada. Estos limitantes que, en última instancia se originan en desigualdades económicas, se traducen en desiguales cuotas de capital cultural.

En este contexto, y según lo expresado más arriba, haremos referencia al concepto de inclusión educativa y a su opuesto, la exclusión. Gentili (2009), sostiene que la inclusión debe ser considerada como un concepto integral, por lo que no alcanza con la sola superación de las condiciones que obstaculizan el derecho a la educación, sino que supone además, un proceso que se oponga a las tendencias que niegan tal derecho, y nos advierte sobre tres factores que contribuirían a la negación del mismo: la combinación de condiciones de pobreza y desigualdad, la fragmentación de los sistemas escolares y la promoción de una cultura política acerca de los derechos bajo un enfoque privatista y economicista. En consonancia con lo anterior, el autor caracteriza a la dinámica de exclusión incluyente como

(...) un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas (Gentili, 2009 p, 33).

En síntesis, la inclusión educativa, en tanto derecho a la educación incluido en los derechos sociales, supone la obligación por parte del estado de, sostener la educación pública, no privar a nadie de dicha educación, ni ofrecer selectivamente raciones de educación empobrecida.

En cuanto al concepto de exclusión, recuperamos los aportes de Terigi (2009), quien distingue cinco formas de exclusión, la primera refiere a no estar en la escuela: esta es, la manifestación más clásica de la exclusión; la segunda es asistir varios años a la escuela y finalmente abandonar; la tercera se relaciona con las formas de escolaridad de baja intensidad; la cuarta representa a los aprendizajes elitistas o sectarios y la última a los aprendizajes de baja relevancia. Las tres últimas formas de exclusión, plantea la autora, son más sutiles que las anteriores, sobre las cuales la literatura pedagógica tiene mayor acumulación. Si bien, Terigi no realiza el estudio en el contexto de la educación universitaria, sus análisis son válidos para pensar la educación superior.

### *1.3 Antecedentes de la investigación*

Presentamos a continuación los resultados de la revisión de investigaciones relacionadas directamente con el objeto de estudio, esto es la permanencia en la universidad.

Gunset, Abdala y Barros (2017) se plantean como objetivo estudiar las significaciones que los estudiantes atribuyen a sus recorridos académicos y sus experiencias con el currículum, con la finalidad de llegar a comprender algunas dinámicas institucionales, en particular las derivadas de las condiciones edilicias, que intervienen en la construcción de sus trayectorias académicas. Se optó por un enfoque biográfico narrativo y se trabajó con estudiantes de primer año de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán. Las conclusiones a las que arribaron las autoras sostienen que los estudiantes logran permanecer cuando conocen y se apropian de las distintas formas de ser y estar en el ámbito académico; ello favorece el logro de formas de aprendizajes más elaboradas, mayor organización y autonomía, a su vez, el establecimiento de vínculos parece ser fundamental a la hora de decidir permanecer.

Walker (2010), indaga las condiciones que favorecen u obstaculizan el desarrollo de los estudios universitarios utilizando metodologías cualitativas. Las conclusiones presentadas se vinculan con la valoración que los



estudiantes hacen respecto a una forma de enseñanza denominada “modelo tradicional” consistente en la exposición por parte de los docentes y la toma de apuntes por parte de los estudiantes. Esto se vincula con lo que consideran como un buen profesor, los estudiantes lo plantean como alguien que es capaz de explicar con claridad, de transmitir los conocimientos actualizados que posee y de hacerlo con humildad, disposición y entusiasmo. Por otro lado, los estudiantes valoran positivamente las prácticas profesionales fomentadas por la carrera, en cuanto a la articulación entre formación profesional y trabajo.

Ledesma (2015) se plantea como objetivo indagar la perspectiva de los estudiantes acerca de los factores que posibilitan y dificultan la permanencia en la UNRC. Las conclusiones a las que llegó, y que consideramos de gran relevancia para el presente trabajo dado que coinciden en el contexto elegido para el desarrollo de las investigaciones, tienen que ver, por un lado, con el reconocimiento e importancia que los estudiantes adjudican a las políticas y acciones institucionales tendientes a favorecer la permanencia, entre ellas la JUPA y el ingreso, en tanto les han permitido incorporar herramientas e ir afiliándose a la institución. Por otro lado, les atribuyen importancia a las posibilidades de participación real en las clases, así como también al rol docente.

Finalmente, un antecedente que pone de manifiesto aspectos que se vincularían con el éxito de programas que atienden a la permanencia, es el trabajo de Pineda Báez (2010), quien identifica aspectos de la experiencia de los estudiantes que, desde sus percepciones y vivencias, se vinculan con el éxito de programas de retención. Dichos programas intentan satisfacer necesidades económicas, académicas o de integración al ámbito universitario. La investigación se basó en una perspectiva cualitativa y se llevó a cabo en la Universidad de La Sabana, Colombia. Como conclusión, los programas de retención exitosos fueron aquellos que permitieron transformaciones en los individuos, además, actuaron fortaleciendo sus posibilidades de logro e integración académica y social al interior de la institución educativa. Por otro lado, dichos programas permitieron que las experiencias y aprendizajes de los estudiantes trasciendan y repercutan en otros contextos, fomentando el compromiso y responsabilidad tanto con sus familias, como con la universidad y la sociedad en general.

A partir de lo desarrollado a lo largo de los antecedentes, es que consideramos que el aporte de este trabajo gira en torno a profundizar en el estudio de los contextos institucionales que favorecerían los procesos de persistencia y graduación universitaria, preocupándonos por el ingreso, permanencia y egreso de los sujetos que transitan la enseñanza superior, revalorizando la perspectiva emic, esto es, poniendo en valor la voz de actores institucionales a partir de estudios interpretativos.

## **2. Metodología del estudio**

En este trabajo desarrollamos una investigación de tipo cualitativa, en la que planteamos un abordaje interpretativo, con el objetivo de caracterizar, desde la perspectiva de estudiantes universitarias/os, los contextos institucionales promisorios para favorecer la permanencia estudiantil en la Facultades de Ciencias Humanas e Ingeniería de la UNRC.

La muestra fue intencional basada en criterios. Consideramos a aquellas/os alumnas/os que transitan el último año de la carrera elegida, ya que han logrado permanecer en la universidad por un prolongado período de tiempo. La selección de las unidades de observación también la realizamos por conveniencia, teniendo en cuenta el fácil acceso y la predisposición de los sujetos a participar en el estudio. Se procedió a entrevistar a 1 estudiante por cada uno de los 8 Departamentos que integran la Facultad de Ciencias Humanas (Departamento de la Comunicación, Departamento de Ciencias de la Educación, Departamento de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Departamento de Educación Física, Escuela de Enfermería, Departamento de Historia, Departamento de Letras y Departamento de Trabajo Social) y a 2 estudiantes pertenecientes a cada una de las 4 carreras dependientes de la Facultad de Ingeniería (Ingeniería Química, Ingeniería Electricista, Ingeniería Mecánica e Ingeniería en Telecomunicaciones). Por lo que entrevistamos un total de 16 estudiantes.

Como estrategias de recolección de datos utilizamos entrevistas narrativas, ya que permiten, de acuerdo con Taylor y Bogdan (1986), indagar los significados, perspectivas y definiciones de las/os actoras/es, el modo en que las/os entrevistadas/os ven, clasifican y experimentan el mundo. Posibilitan reconstruir acciones pasadas y se conciben como discursos conversacionales y argumentativos. A partir de ellas se conforma una “comunicación de significados”, en la que la persona entrevistada, en su intento por explicar determinada situación, le otorga sentido y significado a la realidad desde el lugar que ocupa en la sociedad, mientras que el/la entrevistador/a pretenderá comprender e interpretar dicha explicación (Rodríguez Gómez, 1996).

Para el análisis e interpretación de los datos recurrimos a los aportes y procedimientos de la teoría fundamentada. En la búsqueda de organizar y recuperar toda la información brindada por cada una/o de las/os estudiantes, llevamos adelante procesos de codificación abierta y axial, para la construcción de categorías, entendidas estas como conceptos derivados de los datos, a su vez estos representan fenómenos, esto es, ideas analíticas pertinentes que emergen de nuestros datos (Strauss y Corbin, 2002).

### 3. Condiciones institucionales que favorecen la permanencia en la universidad

Las cuestiones institucionales favorecedoras de la permanencia estudiantil se vinculan con el encuentro, para algunas/os y el re-encuentro, para otras/os, con la vida universitaria; los aprendizajes que se construyen en la universidad y que exceden a aquellos que se despliegan entre las paredes del aula; las políticas, programas y proyectos institucionales, así como diversos servicios que ofrece la universidad a sus estudiantes.

De esta manera, comprendemos al contexto institucional como todo aquello que hace la universidad para favorecer y garantizar el proceso de enseñanza-aprendizaje de las/os estudiantes, comprendiendo políticas y acciones para el ingreso, permanencia y egreso de las/os mismas/os. Estas condiciones se sustentan en una concepción de sociedad, de institución, de educación, de estudiantes y docentes, es decir en una manera de comprender el proceso de enseñanza y aprendizaje.

#### 3.1 El re-encuentro con la vida universitaria

Caracterizamos la situación de las/os ocho estudiantes de la Facultad de Ciencias Humanas entrevistadas/os, ellas/os atravesaron por cambios de carrera. Si bien tal situación no es representativa de lo que acontece en dicha facultad, interesa destacar esas vivencias a fin de dar cuenta algunos aspectos que, desde su perspectiva, han favorecido su permanencia en la universidad.

El re-encuentro con la vida universitaria implica dos aspectos relevantes a considerar: la compleja decisión de volver a transitar una carrera en la universidad y el cursillo de ingreso como nexos necesarios.

En cuanto al primero, las/os estudiantes, una vez finalizada la escuela secundaria, habían decidido seguir estudiando, algunas/os en una universidad cercana a su lugar de residencia, otras/os viajaron y se encontraron con la UNRC. Esa decisión inicial fue modificándose en la medida en que el tiempo avanzaba hasta convertirse en una nueva decisión, dejar de estudiar esa carrera e incluso dejar de estudiar en esa universidad para empezar a estudiar en otro lugar, trabajar o simplemente esperar otro tiempo para luego retomar y en la actualidad estar finalizando dicha carrera.

(...) **dejé todo en Mendoza**, allá renuncié a los trabajos, todo lo dejé por venir y más a esta carrera, porque en el trabajo en las escuelas **me había dado cuenta que había cosas que yo no podía resolver**, que habían preguntas, que había situaciones entre los docentes, los niños de escuelas que me faltaba que me hacía preguntas y yo no me las respondía, **entonces con la psicopedagogía podía resolverlos, y fue así entonces, así llegué** (EEH1<sup>5</sup>).

Sergio Rascovan (2016), expresa que elegir una carrera universitaria es un proceso, se trata de un recorrido inacabado a través del cual el sujeto busca, reconoce y muchas veces encuentra, dentro de la variedad de objetos existentes, algunos con los que establece vínculos singulares. Pero, además de ser un proceso, elegir es un acto expresado en la toma de decisiones a través del cual el sujeto selecciona uno o varios objetos con los que establece un vínculo en particular, esperando obtener algún tipo de satisfacción.

En los testimonios de las/os entrevistadas/os se da cuenta de un recorrido de búsqueda, reconocimiento y encuentro, materializado en la elección de alguna carrera, pero tal proceso no se detuvo ahí, sino que en el caso de estas/os estudiantes, que no encontraron satisfacción en esa elección y optaron por lanzarse en la

---

<sup>5</sup> La primera letra "E" refiere a entrevista, la segunda "E" sintetiza estudiante. Las letras "H" u "I" hacen referencia a la Facultad de Ciencias Humanas y a la Facultad de Ingeniería, respectivamente. La enumeración permite identificar a los sujetos entrevistados manteniendo su anonimato.

búsqueda de nuevos objetos hasta establecer un vínculo singular con la carrera que se encuentran a un paso de concluir.

Interesa, además, recuperar la noción de “trayectorias transicionales” propuesta por el autor ya mencionado. Estas describen las salidas y entradas en diferentes actividades, con más movimiento y menos estabilidad, a veces sin rumbo fijo, que realizan las/os sujetos (Rascovan, 2016).

En síntesis, las trayectorias transicionales de las/os entrevistadas/os se caracterizan por el dinamismo y la discontinuidad y escapan a las categorías preestablecidas. Una vez finalizada la escuela secundaria, e incluso antes, las/os estudiantes se embarcaron en el proceso de elección de una carrera, pero como en dicha elección no sólo juega lo subjetivo, sino también lo social, esa decisión inicial se modificó a la luz de acontecimientos sociales, contextuales y personales, entre ellos la necesidad de encontrar en una nueva carrera las respuestas a situaciones que surgían en el ámbito del trabajo, las presiones familiares y sociales de tener un título, dejar de estudiar para poder trabajar y luego el proceso inverso, etc. lo que significó, en sus palabras: “un desafío”, “una decisión difícil”.

Poder comprender que en la actualidad las trayectorias transicionales o itinerarios vitales de las/os jóvenes resultan complejos y sinuosos y no están linealmente marcados, es necesario a la hora de pensar la permanencia en la universidad, visibilizando esas dimensiones subjetivas conjugadas con las sociales que hacen a lo vocacional y que se materializan en la elección de una carrera.

El segundo aspecto, el cursillo de ingreso como nexo necesario, refiere a la instancia que ofrece la Universidad para todas/os aquellas/os que deciden empezar alguna carrera. En el caso de las/os entrevistadas/os que vivieron la experiencia del cursillo de ingreso más de una vez, valoran de manera significativa la última experiencia, en el sentido que les permitió conocer acerca de la carrera, acercarse a compañeras/os y docentes, etc.

El ingreso a la universidad está atravesado por una serie de cambios que requieren de las/os estudiantes nuevas formas de organizarse tanto a nivel personal como familiar y social. Implica acostumbrarse a una institución nueva y aprender su cultura, además de re-aprender a vincularse con el conocimiento, los saberes propios de la carrera elegida y con otras/os. Aprender el oficio de ser estudiantes, como plantean, es un proceso que lleva tiempo, un tiempo que, al decir de Vélez, se va conociendo y reconociendo esta nueva cultura y en el que además cada sujeto se va pensando a sí mismo como partícipe (o no) de ella (Vélez, 2005).

Las/os estudiantes valoran de manera significativa el trayecto de ingreso, ya que haber transitado el mismo les permitió tener una aproximación inicial a los contenidos de la carrera elegida y al perfil profesional, reafirmando así la elección vocacional realizada. Por otra parte, se destacan los vínculos establecidos durante el cursillo, tanto con otras/os estudiantes como con docentes con los cuales se comparte gran parte de la carrera. Se valoran las acciones que la universidad lleva a cabo con respecto al ingreso, dado que por todo lo que implica dicho proceso, en cuanto a transformaciones, reorganizaciones, aprendizaje del oficio de ser estudiante universitario, es complejo y requiere de un acompañamiento por parte de la institución, que en este caso se materializa con el curso de ingreso. Que las/os estudiantes puedan transitar esa primera etapa de manera significativa, estableciendo vínculos con nuevos aprendizajes, con la carrera elegida y con las/os docentes y estudiantes resulta relevante para la permanencia.

### *3.2 El encuentro con la vida universitaria*

Las/os estudiantes de la Facultad de Ingeniería expresan cómo han vivenciado la etapa del ingreso, a partir de la cual no sólo comenzaron una carrera universitaria, sino que se iniciaron en un proceso de aprendizajes, de cambios, de desafíos, y de la construcción de un proyecto de vida.

En lo que refiere al encuentro con la vida universitaria, se identifican dos aspectos vinculados a la permanencia universitaria: uno consiste en los cambios que implica pasar de la escuela secundaria a la universidad y el otro en el lugar de procedencia de las/os estudiantes. A continuación, profundizamos en cada uno de ellos.

En lo concerniente al primer aspecto, ingresar a la universidad, en cuanto a lo académico, suele presentar distancias con el nivel anterior. Ya desde el inicio, las/os estudiantes comienzan a evidenciar que las

dificultades que encuentran en las materias de primer año guardan relación con los aprendizajes adquiridos (o no), en la escuela secundaria. Así, lo expresa una estudiante:

(...) y después también un poco **la diferencia de nivel**, por decir, del secundario al universitario, falencias en materias como muy importante en el ingreso o los primeros años de nuestra carrera que son Matemática y Física y, prácticamente los primeros años son todo Matemática y Física y **hay una gran falencia digamos por la base que te dan en el secundario** (EEI5).

Recuperamos aquí los aportes de Coulon (1993 en Vélez, 2005), quien describe el pasaje del nivel secundario al universitario, y lo hace en tres tiempos por los que transitan las/os estudiantes, tiempos que no son iguales para todas/os, por cual sostenemos nuevamente, el oficio de ser estudiante se aprende. Esos tiempos son, el del extrañamiento, el del aprendizaje y el de afiliación.

La instancia del cursillo de ingreso, como han sostenido las/os entrevistadas/os, se caracteriza por el tiempo de extrañamiento, en cuanto al conocimiento y las materias, pero también en cuanto a la forma de pensar y relacionarse. Dicho tiempo es descrito por el autor como un tiempo en el cual el alumno entra en un universo institucional desconocido, cuyas pautas ‘rompen’ el mundo que acaba de dejar, que le es ciertamente familiar (Coulon, 1993 en Vélez, 2005).

Las carreras universitarias se caracterizan por demandar, por parte de quienes las elijen, un grado mayor de responsabilidad de la que estaban acostumbradas/os en el nivel anterior. El material de estudio en la universidad es mayor, el grado de complejidad en los contenidos es progresivo, el cursado es más extenso, por lo cual el ingreso es para ellas/os “un ponerse en ritmo, entrar en calor”.

En el segundo aspecto, de migraciones y recorridos ¿de dónde vengo?: damos cuenta de una realidad que muchos/as estudiantes tienen que atravesar a la hora de decidir estudiar en la UNRC. El hecho de tener que migrar de su lugar de origen o de recorrer varios kilómetros todos los días para llegar a cursar, también forma parte de los aprendizajes que deben adquirirse durante este proceso.

Cuando ingresé (...) **había muchos espacios en la universidad para la contención, yo vengo de afuera**, de un **pueblo** muy muy chiquito soy de Villa Valeria, pensar el impacto que fue... de un pueblo de 3.000 habitantes a una **ciudad** no muy grande, pero es una ciudad al fin y al cabo, y también de **una cierta independencia** para manejar la comida, los gastos, moverme, cómo manejar el tiempo libre, así que fue eso más el punto de quiebre (EEI5).

Nos valemos nuevamente de los aportes brindados por Vélez (2005), quien expresa que el oficio de ser estudiantes supone otros aprendizajes diferentes a los académicos e institucionales y que están vinculados a estas migraciones, es decir se trata de aprender a vivir en una ciudad diferente, lo que en algunos casos se suma el aprendizaje de tener que convivir con nuevas personas, familiarizarse con una nueva ciudad, aprender a vivir fuera de los espacios cotidianos y conocidos y lejos de quienes constituyen sus afectos más cercanos. Para numerosas/os estudiantes estos aprendizajes son muy significativos e influyen, en muchos casos decisivamente, en la posibilidad de continuar los estudios universitarios.

La interpretación de las expresiones de las/os estudiantes permite reconocer la complejidad que atraviesa la construcción del oficio de ser estudiante al exigir la apropiación de saberes específicos y generales, tanto explícitos como implícitos. Complejidad en la que se entran múltiples dimensiones que configuran recorridos singulares y desde la cual las/os estudiantes constituyen su identidad, desarrollan sus prácticas y ponen en juego variadas estrategias.

El proceso del ingreso a la universidad está cargado de nuevos aprendizajes que necesitan afianzarse con el transcurrir de los días y se construyen con diferentes características en cada una/o de las/os estudiantes. Reconstruir la rutina, volver conocido lo desconocido es un proceso lento, que requiere tiempo. En este recorrido las/os estudiantes no se encuentran solas/os. La universidad, a través del Programa de Ingreso, Permanencia y Egreso, genera condiciones institucionales y académicas para promover el inicio, la continuidad y el egreso. Además, en dicho recorrido las/os estudiantes comienzan a construir lazos, con otras/os que se encuentran en la misma situación, es decir con sus compañeras/os, pero también con las/os docentes que acompañan y sostienen durante todo el proceso.

### *3.3 El contexto creador de un nuevo texto: el aprendizaje*

Consideramos aquí los aprendizajes que las/os estudiantes fueron construyendo en el transcurrir por su vida universitaria. Estos contemplan las vivencias y experiencias que se dan dentro del contexto de la universidad, pero que no necesariamente tienen relación directa con la carrera elegida. La UNRC cuenta con una diversidad de políticas y programas destinados a atender cuestiones educativas y socio-económicas del estudiantado, las/os estudiantes valoran tales programas como favorecedores de la permanencia en la universidad.

### *3.3.1 Políticas, programas y proyectos institucionales*

La institución educativa en la que llevamos a cabo el estudio y más específicamente, las facultades seleccionadas para trabajar, vienen desarrollando diversas políticas, programas y proyectos institucionales tendientes a favorecer el ingreso, la permanencia y el egreso de las/os estudiantes. En esta instancia damos cuenta de aquellos que, según la perspectiva de las/os entrevistadas/os, han estado vinculados a sus aprendizajes y permanencia.

Las/os estudiantes relatan lo anteriormente dicho de la siguiente manera:

Estamos vinculados a la reforma del plan de estudios de nuestra carrera y bueno **me involucro porque me interesa intentar modificar el plan de estudios** que ya viene desde hace muchos años, y en general con los docentes con los que participamos en lo curricular y en el **PIIMEI** hay muy buena relación (...) **ese es mi interés poder aportar desde mi experiencia** que tuve en los años de cursado de la carrera (EEH6).

Hay muchas cooperativas, se podría hacer algo, **prácticas socio comunitarias para no llegar a cuarto año y no tener nada**. Además, eso sería lo que te lleve a llegar a cuarto año y **abrirte un poco más a las otras actividades** (...) pero bueno **se tendría que plantear me parece desde la facultad** incentivar un poco más esto (EEI1).

En el programa de Ingreso, Permanencia y Egreso que lleva adelante la universidad confluyen una diversidad de proyectos, no sólo centrados en el inicio de la vida universitaria, sino que, en este caso, retomamos los que se desarrollan a lo largo de toda la trayectoria educativa de las/os estudiantes, con el fin de potenciar su continuidad en las carreras. En ese sentido, reconocemos que el proceso de democratización comienza con el acceso, pero no se agota allí y resulta necesario generar condiciones para que el tránsito y la conclusión de los estudios constituya una verdadera oportunidad más allá del sector social de origen (Chiroleu, 2016).

Recurrimos a los documentos en los cuales se describen dichos programas y al Informe de Autoevaluación Institucional de la UNRC (2019), con la intención de realizar una vinculación entre lo expresado por las/os estudiantes y lo sostenido por cada programa.

Los Proyectos de Innovación e Investigación para el Mejoramiento Estratégico Institucional (PIIMEI), dependientes del ya mencionado Programa de Ingreso, Permanencia y Egreso, “se comenzaron a implementar en el año 2008 con los objetivos de impulsar innovaciones para la mejora de aspectos críticos del ámbito institucional y, programar, implementar y evaluar de manera progresiva y sistemática líneas prioritarias del Plan Estratégico Institucional (Informe de Autoevaluación Institucional 2019 p, 41).

Una de las problemáticas que justifican la innovación curricular se centra en el abandono y en el enlentecimiento de los estudios universitarios, situaciones muy complejas que obedecen a múltiples y variadas razones entre las cuales el currículum universitario ocupa un lugar relevante. En este contexto, la participación de las/os estudiantes en los equipos de trabajo de estos proyectos resulta significativo, ya que son quienes pueden aportar desde su experiencia en el tránsito por planes de estudio vigentes.

Por otra parte, a través de la Resolución 322/09 del Consejo Superior de la UNRC, se incorporan las Prácticas Socio-comunitarias al currículo en todas las carreras de la institución. Esta iniciativa busca dotar de sentido y compromiso social a la Universidad, a la vez que promueve la formación socio-crítica y ciudadana de las/os futuras/os egresadas/os. Supone una concepción de aprendizaje situado o contextualizado que asume la relación entre conocer, hacer y contexto como inseparables o de mutua constitución.

En la práctica, la realidad de las facultades estudiadas es disímil, Ciencias Humanas incorporó en 60 asignaturas las prácticas socio-comunitarias (convocatoria 2018/2019), mientras que la Facultad de Ingeniería realizó tal proceso en 4 asignaturas (Informe de Autoevaluación Institucional 2019).

Las/os estudiantes entrevistadas/os valoran de manera significativa la incorporación de las prácticas socio-comunitarias en las asignaturas, aunque en sus expresiones se evidencia esa diferencia manifestada más arriba entre ambas facultades, es decir, quienes estudian carreras de Ingeniería sostienen la necesidad de contar con dichas prácticas a lo largo de su trayectoria educativa, explicitando que las mismas posibilitarían un acercamiento a las realidades de la ciudad y la construcción de aprendizajes situados y contextualizados. En tanto que quienes estudian carreras de Ciencias Humanas demuestran que realizar prácticas socio-comunitarias si bien es enriquecedor y aporta otros aprendizajes a la formación, realizan críticas en cuanto a los tiempos acotados en que se lleva a cabo el proceso de práctica y al escaso acompañamiento que hay por parte de las/os docentes en estas instancias.

Las/os estudiantes significaron también el sistema de tutorías, es decir, el proyecto que designa tutores docentes y estudiantes para un acompañamiento socio-afectivo, una orientación informativa y una ayuda pedagógica a las/os estudiantes desde su ingreso y durante toda la trayectoria de formación universitaria. Quienes participan de dicho sistema pueden hacerlo durante el ingreso y/o a lo largo de toda la trayectoria educativa, brindando asesoramiento, orientación y acompañamiento a quienes se encuentran cursando los primeros años de las carreras, tanto en lo que respecta a lo disciplinar/pedagógico como en cuestiones de la vida universitaria en general, incluido el acompañamiento socio-afectivo.

La valoración que realizan quienes han participado de estos proyectos gira en torno la experiencia que los mismos brindan en cuanto al ejercicio del rol docente. No obstante, sostienen la necesidad de que las tutorías sean reconocidas por el claustro docente y por la facultad, en pos de un trabajo colaborativo.

Además de los expuestos hasta aquí, se mencionaron también, los proyectos para profundizar la alfabetización académica de las/os estudiantes en los distintos campos disciplinares de primer año de las carreras de grado, Proyectos sobre Escritura y Lectura para Primer año (PELPA). Entre los objetivos de los mismos se mencionan: brindar apoyo y orientación a las/os aspirantes y estudiantes de primer año a través de tutorías de pares y docentes que ofrezcan un acompañamiento pedagógico y socio-afectivo sostenido y generar un trabajo interdisciplinario y colaborativo entre docentes y estudiantes en torno a los procesos de lectura y escritura en los contextos disciplinares (Res. Rec. UNRC N° 1364). Las/os estudiantes que se encuentran en instancias avanzada de sus carreras pueden incorporarse en estos proyectos, brindando orientación y acompañamiento a las/os estudiantes que recién ingresan a la universidad. El trabajo colaborativo que se genera entre docentes y estudiantes en el contexto de estos proyectos, es una característica que estas/os últimas/os valoran de manera significativa.

Las/os estudiantes de Ciencias Humanas conocen y participan de una diversidad de programas (PIIMEI, PELPA, Actividades de Ingreso, Prácticas socio-comunitarias, etc.), mientras que quienes estudian las carreras de Ingeniería, participan sólo de algunos, lo observado tiene que ver con el desconocimiento de ciertos proyectos.

### 3.3.2 Servicios

La UNRC, a través de la Secretaría de Bienestar, ofrece al estudiantado la posibilidad de realizar actividades deportivas y recreativas (Dirección de Educación Física, Deportes y Recreación). Además, ofrece becas de ayuda económica y para estudiantes con discapacidad destinadas a promover y facilitar el ingreso y la permanencia en las carreras de grado a estudiantes que provienen de hogares de escasos recursos económicos. A su vez, cuenta con residencias para estudiantes y docentes de otras localidades o extranjeras/os. Otro servicio que dispone la institución es el comedor con venta de menús, servicio de proveeduría y cafetería. Además, la Dirección de Salud tiene como actividad primaria la atención de alumnas/os. Por último, la Universidad cuenta con una biblioteca, dependiente de la Secretaría Académica de la UNRC. Ofrecemos a continuación un extracto de los relatos de las/os entrevistadas/os:

*(...) considero que estos servicios me han permitido permanecer en la Universidad, yo creo que si no hubiese podido tener la beca económica me hubiese limitado un montón con poder seguir con los estudios; después pedir la beca de residencia (...) nunca encontré traba de nada y creo que **tratan de generar esta cosa de que el alumno se quede en la universidad.** (...) todos los servicios que te da la universidad para que no tengas excusas o para que ante alguna problemática puedas solucionarlo, es decir no es que te fuiste porque no sé te enfermas y no tenías un lugar para que te dieran un ibuprofeno, **estaban todos esos espacios** (...) eso está re bueno creo que tiene que ver también con el clima que se da en la Universidad de **ser buenos anfitriones** (EEH1).*

En el caso de la universidad estudiada, el derecho a la educación superior se combina con políticas afirmativas, a través del ingreso abierto, políticas y programas educativos tendientes a favorecer el ingreso, la permanencia y el egreso, y además, un sistema de becas y servicios que promueven y facilitan la trayectoria educativa de quienes deciden estudiar alguna carrera universitaria, especialmente de aquellas/os estudiantes que presentan obstáculos socio-económicos en el desarrollo de sus estudios, y en contextos sociales atravesados por crisis económicas.

Frente a esta realidad, la UNRC, a través, de los servicios ya mencionados, tiende a morigerar las problemáticas experimentadas por los alumnas/os en su tránsito por la universidad. En contextos donde la crisis económica se hace evidente y azota a quienes poseen menores recursos (económicos, sociales, culturales, etc.), ingresar y permanecer estudiando resulta adverso: “si no podés comer y después tenés que rebuscártela para comer se complica un poco la permanencia”.

### *3.4 Aprendiendo andando*

Aquí nos referimos a otras actividades y espacios en las que las/os entrevistadas/os han participado y que han sido valorados de manera significativa para el aprendizaje como para la permanencia. Se consideran todas las vivencias extra-carrera, tales como, la militancia; participación en proyectos, ayudantías de segunda, grupos de investigación, charlas académico-profesionales, viajes de estudio, espacios curriculares u órganos de gestión.

(...) con la **ayudantía** (...) que son experiencias que no están escritas o plasmadas en el plan de estudio y que sin duda hasta te enriquecen un montón y eso, y son extracurriculares y no están en la currícula y son cuestiones de cómo preparar una clase, la oratoria frente a un grupo de personas, cómo poder coordinar, organizar, cómo plantear objetivos y desarrollarnos la profesión docente, el reforzamiento de contenidos, son muy buenas, **son cuestiones extras que en lo personal hacen falta y que solamente en la cursada o en la materia no lo voy a conseguir y al ser rentadas es una ayuda terrible** (EE15).

Como anticipamos al comienzo del presente punto, las/os estudiantes, en el devenir de sus trayectorias educativas, adquieren diversos aprendizajes, los mismos están atravesados, principalmente por el campo disciplinar del cual forman parte, es decir, por la carrera elegida. Sin embargo, mientras se transita por la universidad afloran otros aprendizajes que también hacen al ser estudiante universitaria/o y, como queda evidenciado en los decires de las/os entrevistadas/os, colaboran en su permanencia.

Interesa aquí recuperar lo plasmado en el Estatuto de la UNRC, donde se sostiene que la misma debe formar y capacitar profesionales y técnicas/os con una conciencia nacional, apoyada en la tradición cultural del país, según los requerimientos regionales, nacionales y latinoamericanos. Ello mediante una educación que desarrolle en la/el estudiante una visión crítica, así como las cualidades que le permitan actuar con idoneidad profesional y responsabilidad social, tanto en la actividad pública como privada. Esta formación estará orientada por los valores de la solidaridad social apuntando al respeto por la diferencia (Estatuto UNRC, 2011).

Buscar en otras actividades aprendizajes que no son aportados desde la carrera, ocupar lugares a partir de los que se pretende transformar lo establecido, vincularse con la sociedad a través de agrupaciones o movimientos políticos, incursionar en el rol docente y en el de investigador/a, son algunas de las acciones que las/os estudiantes realizan en su paso por la universidad y que dan cuenta del sentido social de la misma. Por lo tanto, resulta necesario que desde la institución se continúe promoviendo la participación e involucramiento estudiantil en los espacios y actividades ya mencionadas, además de la creación o institucionalización de algunas otras como lo son las charlas, talleres, ateneos, viajes o visitas educativas, etc. que posibilitan a las/os estudiantes vincularse y nutrirse de otras experiencias de aprendizajes, aprendizajes situados o en contexto.

En síntesis, a la par de los recorridos realizados por las/os estudiantes desde que ingresan a la universidad, comienzan a atravesar dicha trayectoria diferentes acciones dirigidas favorecer la permanencia y el aprendizaje. Entre ellas, el proyecto de Ingreso, Permanencia y Egreso, que en su primera etapa ofrece a las/os estudiantes diversas actividades que les posibilitan la apropiación de la cultura universitaria, por ende, coadyuvan en el aprendizaje del oficio de ser estudiante universitaria/o. En dicho proyecto confluyen a su vez, otros programas y proyectos educativos que acompañan y sostienen a las/os estudiantes a lo largo de su vida universitaria, vinculándolos con otras/os estudiantes, con docentes, con la institución y con el medio social.

A su vez, existen políticas institucionales que contribuyen desde lo socio-económico a la permanencia, dado que si bien la universidad es gratuita, los costos económicos de estudiar en muchas ocasiones resultan obstaculizadores para la permanencia, por ello las/os estudiantes valoran significativamente los servicios ofrecidos por la universidad.

### A modo de cierre

Las/los estudiantes entrevistadas/os dan cuenta de las características que debe reunir un contexto institucional para favorecer la permanencia, dichas características son: la hospitalidad de la institución; la presencia de políticas, programas y proyectos que acompañan durante todo el recorrido y, la posibilidad de participar de espacios y actividades de la comunidad universitaria en las que circulan saberes heterogéneos.

Finalmente, consideramos lineamientos generales a partir de los cuales podamos seguir potenciando y apoyando la permanencia, los mismos rondan en torno a la ampliación de las estrategias comunicativas de las políticas implementadas por la UNRC y por cada Facultad en particular; generación de acciones específicas, por parte de las Facultades estudiadas, a fin de implementar efectivamente las políticas institucionales dado que, por ejemplo, el Proyecto de Tutorías y las Ayudantías de Segunda, ambas rentadas y reconocidas en la Facultad de Ingeniería, poseen un fuerte componente práctico y económico. Esto es, brindan la posibilidad de experimentar el rol de la docencia y, a su vez, acompañan económicamente a las/os estudiantes, ambos componentes son valorados significativamente por parte de las/os mismas/os. Mientras, que del lado de la Facultad de Ciencias Humanas, las Prácticas Socio-comunitarias son reconocidas y valoradas por su componente social, es decir otorgan a las/os estudiantes un acercamiento a la realidad social favoreciendo aprendizajes situados y con sentido social.

Por otra parte, la afiliación de las/os estudiantes de los sectores populares a un nuevo contexto social y cultural, a una nueva institucionalidad, demanda por parte de la universidad la creación de políticas tendientes a promover la real inclusión de estas/os jóvenes, acompañado desde lo socio-económico, pero también en la construcción de subjetividades que se dan en el contexto universitario, permeando además de tales estudiantes, a toda la comunidad universitaria para que todas/os sus actores sean partícipes en la deconstrucción y reconstrucción de una nueva cultura universitaria, con mayor inclusión, con los saberes populares conviviendo con los académicos y científicos, con una polifonía de voces, cuerpos, saberes, sentires, decires.

Por último, entendemos que el tema de la permanencia en la universidad continúa siendo un terreno propicio para seguir analizando, por ello venimos considerando futuras investigaciones a fin de profundizar en el análisis de la trama de relaciones entre condiciones socio-económicas, político-institucionales, curriculares, pedagógicas y subjetivas en la construcción de contextos promisorios u obstaculizadores para la permanencia de las/os estudiantes universitarias/os.

### Referencias bibliográficas

Chiroleu, A. (2016). Políticas públicas de inclusión y democratización universitaria: hacia una ampliación de las bases sociales de las instituciones. En I. Aranciaga (Compilador) *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas: Debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa*. (págs. 9-39). Río Gallegos, Argentina: Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Ediciones UNPAedita.

Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (1994). Introduction: Entering the Field of Qualitative Research. En Denzin y Lincoln (eds.) *Handbook of Qualitative Research*. California, Estados Unidos: Sage. Traducción de Perrone: Ingresando al campo de la investigación cualitativa.

Ezcurra, A. M. (2005). *Diagnóstico preliminar de las dificultades de los alumnos de primer ingreso a la educación superior*. *Perfiles Educativos*, XXVII, 107.

Gentili, P. (2009). Marchas y Contramarchas. El Derecho a la Educación y las Dinámicas de Exclusión Incluyente en América Latina (a Sesenta Años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación*, 49.



Guba, E. y S. Lincoln. (1998). *Competing Paradigms in Qualitative Research*. Traducción en castellano: "Paradigmas competitivos en la investigación educativa" realizada por Dora Delfino. En Denzin y Lincoln. *The landscape of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Gunset, V., Abdala, C. y Barros, M. (2017). *Masividad y vida cotidiana de los estudiantes: el desafío de lograr permanecer en la Universidad*. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 4(6).

Ledesma, M. L. (2015). *Permanencia en la Universidad: percepción de estudiantes de psicopedagogía sobre factores que inciden en su trayectoria durante el primer año de la carrera*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Río Cuarto.

Pineda Báez, C. (2010). *La voz del estudiante: el éxito de programas de retención universitaria*. Venezuela: Universidad de la Sabana.

Rascovan, S. (2016). *La orientación vocacional como experiencia subjetivante*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Rinaudo, C. (2014). Estudio sobre los contextos de aprendizaje: arenas y fronteras. En Paoloni, P. V.; C. Rinaudo y A. González Fernández (Comp.) *Cuestiones en psicología educativa. Perspectivas teóricas, metodológicas y estudios de campo*. Tenerife, España: Sociedad Latinoamericana de Comunicación Social (SLCS). <http://issuu.com/revistalatinadecomunicacion/docs/c>

Rodríguez Gómez, G. (1996). Entrevista. En Rodríguez Gómez, Gregorio.; Gil Flores, Javier y Eduardo García Jiménez (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. España: Editorial Aljibe.

Strauss, A. y J. Corbin (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

Taylor, S. J. y A. Bogdan (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Terigi, F. (2009). La Inclusión Educativa: Viejas Deudas y Nuevos Desafíos. En *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC).

Vélez, G. (2005). *El Ingreso: la problemática del acceso a las culturas académicas de la universidad*. Colección de cuadernillos de actualización para pensar la Enseñanza Universitaria. Universidad Nacional de Río Cuarto.

Walker, V. (2010). *Condiciones institucionales que favorecen u obstaculizan el tránsito por la universidad: la percepción de estudiantes avanzados de Ingeniería de Sistemas*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

#### **Documentos consultados**

Estatuto Universidad Nacional de Río Cuarto (Texto Ordenado). Aprobado por Resolución del Ministerio de Educación N° 1723/2011.

Informe de Autoevaluación Institucional. 2019. UNRC.

Programa de Ingreso, Continuidad y Egreso de Estudiantes en las Carreras de Pregrado y Grado de la Universidad Nacional de Río Cuarto (Período 2015-2019) Aprobado por Resolución N° 380/2015 del Consejo Superior.

Resolución Consejo Superior N° 322/09. Incorporación de las Prácticas Socio-comunitarias al Currículo.

Resolución Rectoral N° 1364. Convocatoria a presentación de proyectos sobre escritura y lectura en las disciplinas de primera año.

**Fecha de recepción:** 30-3-2020

**Fecha de aceptación:** 29-5-2020



# Trayectoria y alcances de las políticas para la educación agropecuaria a nivel universitario en Argentina

Trajectory and scope of agricultural education policies at the university level in Argentina

CIVEIRA, Gabriela<sup>1</sup>

Civeira, G. (2020). Trayectorias y alcances de las políticas para la educación agropecuaria a nivel universitario en Argentina. *RELAPAE*, (12), pp. 140-149.

## Resumen

La formación profesional del ingeniero en agronomía debería implementar una política educativa enfocada a formular una visión a largo plazo, que a diferencia de la planteada en el esquema presente, apunte a la búsqueda de solución de los problemas actuales y se oriente a ir más allá de un esquema basado en la eficiencia y en la competitividad. Lo citado previamente, debería servir como referencia o como una guía, la cual permita que en el ámbito de los contextos locales y regionales se adapte a los aspectos más adecuados, los cuales son también planteados por la globalización. Las nuevas configuraciones en la formación de los ingenieros agrónomos, determinan que debería estar relacionada a una práctica profesional y un contexto social determinado. Además, la práctica profesional debería constituir un indicador de aptitud y ser valorada teniendo en cuenta las problemáticas a las que tiene que responder. En este sentido, es relevante que en este tipo de profesión se debe buscar coherencia teórica y práctica, incluida su pertinencia. Por lo tanto, las políticas deberían estar inspiradas en enfoques que apliquen teorías y conceptos de las ciencias políticas, la teoría de las organizaciones y la gestión pública, con el objetivo de definir nuevas relaciones e interacciones entre universidad, estado y mercado para modernizar desde la gestión institucional hasta el perfil profesional, de acuerdo con los nuevos retos y demandas.

**Palabras Clave:** instituciones educativas agropecuarias /evaluación y acreditación universitaria/sector agroproductivo.

## Abstract

The professional training of the engineer in agronomy should implement an educational policy focused on formulating a long-term vision, which, unlike the one proposed in the present scheme, aims at finding a solution to current problems and aims to go beyond a scheme based on efficiency and competitiveness. The aforementioned, should serve as a reference or as a guide, which allows in the context of local and regional contexts to adapt to the most appropriate aspects, which are also raised by globalization. The new configurations in the training of agronomists determine that it should be related to a professional practice and a specific social context. In addition, professional practice should constitute an indicator of aptitude and be valued taking into account the problems to which it must respond. In this sense, it is relevant that in this type of profession one should look for theoretical and practical coherence, including its relevance. Therefore, policies should be inspired by approaches that apply theories and concepts of political science, the theory of organizations and public management, with the aim of defining new relationships and interactions between university, state and market to modernize from the institutional management up to the professional profile, in accordance with the new challenges and demands.

**Keywords:** agricultural educational institutions/ university evaluation and accreditation/ agriculture productive sector.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina / gciveira@agro.uba.ar

## Planteamiento del problema, antecedentes y fundamentación teórica

Los cambios de paradigma generan transformaciones en varios niveles, como por ejemplo en la creación de políticas educativas que fomentan cambios en la administración y la gestión de las universidades hasta la inclusión de contenidos específicos en las carreras universitarias (Fernandez Lamarra, 2012, Fernandez Lamarra et al 2003). Entre las distintas posibilidades que existen para abordar los fenómenos educativos, es necesario comprender como se construye el conocimiento a partir de las interacciones que tienen lugar entre los diferentes actores (universidades, organismos oficiales, profesionales) y como se elaboran las políticas educativas que finalmente impactan en diversos aspectos y que se generan como respuesta a los cambios en los escenarios socioculturales a partir de las interacciones entre los actores (Cubero Perez et al, 2008). Los cambios en el contexto social, educativo, económico, productivo y finalmente pedagógico, han involucrado cambios normativos, los cuales han impactado en la estructura de las universidades y en su reciprocidad con la incorporación de los nuevos conocimientos del sector agropecuario. Los proyectos académicos son invariablemente una fracción de un proyecto de formación socio cultural y de una política adecuada para llevarlo a cabo. Estos proyectos, están supeditados a múltiples valores y a decisiones de las autoridades que ejercen el poder, en síntesis, son el resultado de acciones mucho más complejas que la manifestación de contenidos.

Los procesos de evaluación y acreditación permiten reflexionar acerca de las políticas educativas y avanzar en el mejoramiento de las mismas (Fernandez Lamarra, 2008). Para la carrera de Agronomía existen en la actualidad dos mecanismos de acreditación en marcha: la acreditación nacional y la acreditación regional (MERCOSUR, Chile y Bolivia) (Rodríguez y Martínez, 2005; artículo 43 Ley 24.521/95). En el año 2003, el MECyT (Ministerio de Educación, Ciencia Y Tecnología) en acuerdo con el CU (Consejo de Universidades), emite la resolución que aprueba los contenidos curriculares básicos, la carga horaria mínima, los criterios de intensidad de la formación práctica y los estándares para la acreditación de las carreras de grado de Ingeniería Agronómica, así como la nómina de actividades reservadas para quienes hayan obtenido el título de Ingeniero Agrónomo. Dentro de esta resolución se estableció el plazo para que los establecimientos universitarios adecuaran sus carreras de grado de Ingeniería Agronómica a las disposiciones del MECyT. Consecuentemente, la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) procedió a organizar la evaluación, auto evaluación y acreditación de las carreras de Ingeniería Agronómica mediante la convocatoria prevista que estableció una primera etapa voluntaria y una segunda etapa obligatoria en el año 2004.

Con posterioridad al proceso de acreditación, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), inició una política de apoyo a carreras universitarias prioritarias la SPU definió como prioritario el mejoramiento del sistema nacional de formación de ingenieros agrónomos y comenzó una nueva iniciativa a través del lanzamiento del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía (PROMAGRO), basada en tres supuestos; la equidad, la calidad, y la pertinencia. El Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía fue una respuesta de la Secretaría de Políticas Universitarias al esfuerzo realizado por las Unidades Académicas de Agronomía de las Universidades Nacionales (AUDEAS) en el desarrollo de estrategias de mejoramiento de la calidad basada en las conclusiones del proceso de acreditación llevado adelante. Para el diseño se tuvieron en cuenta los resultados de la acreditación en términos de compromisos y recomendaciones, la información estadística existente, el informe de situación elaborado por CONEAU con el apoyo de la SPU y los aportes realizados por AUDEAS e incluyó a 21 carreras de ingeniería agronómica dictadas en 21 universidades nacionales (Rodríguez y Martínez, 2005). Los objetivos fueron: promover el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de la agronomía a través del apoyo a los planes de mejoramiento que las universidades comprometieron para sus unidades académicas y carreras de agronomía en el marco del proceso de acreditación; estimular la convergencia y cooperación de las unidades académicas y carreras de agronomía y conformar de redes académicas interuniversitarias para el desarrollo de actividades conjuntas y contribuir al desarrollo local y regional a través de los resultados producidos por sus actividades. También promovió el mejoramiento de la infraestructura; la actualización y optimización del equipamiento en lo concerniente a bibliotecas, equipamiento informático y equipamiento específico para la realización de las actividades de práctica experimental, así como también la capacitación de personal técnico de laboratorios o bibliotecas y el transporte para movilidad.

El concepto de organización esta gravitado por el peso que tiene el conocimiento y sus divisiones en las universidades y, generalmente, responde a una forma de relación entre los gobiernos, las universidades y la sociedad (Braslavsky y Cosse, 1996; Fernandez Lamarra, 2012). La relación entre las universidades, los gobiernos y la sociedad se desarrolla en un contexto caracterizado por la escasez de los recursos; la eficiencia y la equidad con la que operan los sistemas de educación superior; el cuestionamiento estatal y social a la eficacia; la preocupación por la calidad y la conveniencia y las nuevas demandas a la educación derivados de una sociedad con mayores conocimientos. Debido al lugar central que el conocimiento y la información tienen en la organización social y en la producción de bienes y servicios, las universidades tradicionales han perdido el privilegio educativo, debido a que han surgido otras instituciones que solo se dedican a enseñar, no desarrollan investigación e incluso empresas multinacionales que desarrollan diferentes formas de educación y que ingresan en los distintos países (Toribio, 1999; Fernandez Lamarra, 2012).

Desde la década de 1950 se adoptó el modelo de facultades y cátedras impulsando la organización de tipo departamental. Este modelo actuó como organismo de coordinación y de distribución de cursos y de reglamentación de la enseñanza, asociando a profesores que se encontraban relacionados por los cursos que ofrecían dentro de una determinada estructura curricular (Brunner, 1990). Este modelo tuvo un carácter más administrativo, que el modelo norteamericano de división y organización del trabajo académico en el cual se baso. Los modelos de organización por cátedra y departamento entraron en crisis a partir de la década de 1980 y en las últimas dos décadas, han empezado a ser modificados prácticamente en todos los países. Las universidades desde su puesta en funcionamiento han adoptado un modelo de organización de las facultades y cátedras; otras, frente a la transformación de la educación superior que se comenzó a generar en la década de 1990, como consecuencia de la revolución científica tecnológica y los cambios en el mercado del trabajo, impulsaron una serie de reformas, que se encuentran actualmente en implementación y cambios en la estructura organizacional que tuvo injerencia en los planes de estudio.

En la década de 1990 debido a los cambios en la matriz productiva se diseñaron proyectos de reforma de las estructuras académicas, entre otros cambios. La magnitud que alcanzaron estas reformas se puso de manifiesto en el hecho de que entre las líneas prioritarias que financiaba el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), dentro de los proyectos de reformas académicas, el primer rubro estaba destinado a los proyectos tendientes a la departamentalización. Entre otras cosas, se consideraba que la estructura de cátedra al ser rígida impedía la movilidad de los docentes, porque no favorecía la renovación de los cuerpos académicos y obstaculizaba la implementación de las reformas curriculares y las consecuentes reasignaciones de los docentes. Se remarcaba que la designación por áreas del conocimiento favorecía una mayor movilidad y también la rotación de los recursos humanos docentes que se encontraban en la etapa de formación.

Las transformaciones del sector agroindustrial están ocurriendo aceleradamente en todo el país. Frente a estos nuevos escenarios, el sistema educativo agropecuario, tiene que enfrentar los cambios que se generaron a partir de los nuevos cultivos, tecnologías y aspectos sociales de la región. Es necesario fortalecer las instituciones educativas agropecuarias a través de políticas educativas para que ellas mismas impulsen políticas, programas y servicios orientados al desarrollo de una visión integral de producción, de distribución, de comercialización, de exportación del sector agroindustrial que genera equidad entre todos los actores sociales (Barsky y Davila, 2002; Barsky, 1988; Dillon, 2006). Por otro lado, se requiere que las autoridades competentes determinen una política agrícola coherente para que la educación y la capacitación agrícolas tengan un rol fundamental en la construcción e instrumentación de los programas económicos y productivos, previo a la definición de los objetivos del desarrollo. El objetivo de este trabajo fue realizar un análisis del sector agropecuario, la estructura, el proceso de evaluación y acreditación institucional en las políticas educativas en la carrera de agronomía.

## **Diseño y metodología**

En este trabajo se utilizó como unidad de análisis a la carrera de agronomía en las universidades argentinas (públicas y privadas), teniendo en cuenta las diferentes regiones para las cuales se pudo recolectar información sobre el proceso de acreditación, estructura universitaria y cambios en el sector agroindustrial. La información fue recolectada desde documentos publicados en revistas nacionales e internacionales (Tabla 1). Se utilizó un

enfoque cualitativo en la recolección y evaluación de los textos recopilados para el análisis del objeto de estudio. El enfoque cualitativo admite procesos más flexibles para la recolección, producción y análisis de los datos, generando resultados finales de diversos tipos. Según Vasilachis de Gialdino (2006) la investigación cualitativa se funda en una posición filosófica interpretativa, debido a que se interesa en las formas en que las que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido.

**Tabla 1. Detalle de los temas y las publicaciones relevadas para este trabajo.**

temas	publicaciones
reforma educativa	<i>Yapur, C. (1998) Tedesco, J.C. Y Tenti Fanfani, E. (2004) Nosiglia, M. C y Marquina, M. (2000). IICA. (1998). Fernandez Lamarra, N, (2012). Dias Sobrinho, J. (2008). Cubero Pérez, R., Cubero PérezM., Santamaría Santigosa A., De la Mata M. L. Benítez, M. J. Carmona I. y Prados Gallardo M. (2008). Brunner, J. J. (1990). Braslavsky, C y Cosse, G (1996). Barsky, Osvaldo; Dávila, Mabel (2002).</i>
evaluación acreditación	<i>Toribio, D.E. (1999) Rodríguez, A. y Martinez, M.E. 2005Lagomarsino, E. D. y Amado de Fernandez M. E. 2010Fernández Lamarra, N. (2008). Dillon, E. 2006. Dias Sobrinho, J. (2008). Coneau. (2013). Brunner, J. J. (1990).</i>
plan de estudios; currículo	<i>Schalamuk S., Acciaresi H. 2012.Petrazzini, G. 2011. Lagomarsino, E. D. y Amado de Fernandez M. E.. 2010; IICA. (1998). Goyeneche A. Losardo S 2012. Cubero Pérez, R., Cubero PérezM., Santamaría Santigosa A., De la Mata M. L. Benítez, M. J. Carmona I. y Prados Gallardo M. (2008). Barsky, Osvaldo; Dávila, Mabel (2002).</i>
modelos agro productivos	<i>Petrazzini, G. 2011Jiménez-Buedo, M; Ramos Vielba, I. 2009; IICA. (1998).Dillon, E. 2006. Barsky, O. (1988)</i>
estructura instituciones	<i>Fernández Lamarra, N; Vales, A y Alonso Brá, M. (2003); IICA. (1998). Barsky, Osvaldo; Dávila, Mabel (2002).</i>

El análisis de las fuentes de información, revisión bibliográfica, documentación existente y las generadas en este trabajo mediante la aplicación de técnicas cualitativas, se basa en métodos de generación de datos flexibles y sensibles al contexto en que se producen, está sostenida por métodos de análisis y de explicación que abarcan la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto. En el análisis se priorizó la interpretación de las variables citadas previamente en relación a las políticas educativas para las carreras de agronomía a nivel universitario que abarca el periodo desde 1990 hasta el 2010. El análisis bibliográfico es utilizado para interpretar y describir los significados del objeto de estudio. A través de este análisis de los datos, se identifica y agrupa la información para comprender sus propiedades y poder registrar las ideas y relaciones que van surgiendo durante la interpretación (Sonería, 2006).

## Resultados y discusión

### **Análisis del sector agropecuario, la estructura, el proceso de evaluación y acreditación institucional en las políticas educativas en la carrera de agronomía.**

El modelo departamental, como todo modelo, nunca fue adoptado en forma pura y mediante su implementación, en cada caso, se pretendió resolver problemas diferentes y despertó distintas expectativas. Este tipo de organización ha demostrado la existencia de tensión entre las políticas de departamentalización, o la organización departamental donde ésta es constitutiva, y la existencia de cátedras. Esta tensión se debió particularmente al sistema de designación por materias que caracteriza al modelo de cátedras, que bloquea los intentos de introducir cambios en los planes de estudio que, como se ha indicado, es uno de los objetivos de las reformas que están experimentando las universidades.

En el caso de las universidades nacionales argentinas, parecería que ni la cátedra ni el departamento eran las estructuras más adecuadas para satisfacer la flexibilidad y la diversificación de la oferta educativa, por ello, se adoptaron estructuras híbridas, como las matriciales que combinan las coordinaciones de las carreras y el agrupamiento de los docentes por áreas disciplinarias. Si bien se intentó llevar a cabo esta estructura en las universidades (entre ellas la Universidad de Buenos Aires-UBA y en la Facultad de Agronomía) finalmente no

se consiguió cambiar de forma completa la idea de lograr la conformación de departamentos y hacer desaparecer las facultades y las cátedras, por lo tanto este modelo no pudo implantarse en la unidad académica. Lo mismo ocurrió en otras universidades nacionales como por ejemplo en la de Córdoba y la de Cuyo. La Universidad Nacional de la Rioja adoptó el modelo de departamentalización desde su nacionalización, llevando a cabo también cambios profundos en los planes de estudio de agronomía relacionados a este modelo de estructura, sin embargo este modelo sigue teniendo una cabeza central que toma las decisiones finales denominado el “consejo superior” (Yapur, 1998).

La adopción de situaciones de evaluación y acreditación ha sido el cambio más importante que ha experimentado el sistema universitario argentino en los últimos tiempos. En este sentido, la sanción de la Ley de Educación Superior y la organización de la CONEAU, han logrado que la evaluación y la acreditación se hayan extendido al conjunto de las universidades y haya sido una de las causas de estos cambios tan importantes a nivel de las instituciones y de las unidades académicas. Varias de las reformas a las que se circunscribieron las instituciones que imparten agronomía fueron: la tendencia al acortamiento de las carreras; la organización de los contenidos en ciclos y la oferta de títulos intermedios; la articulación del grado con el posgrado y el fortalecimiento de éste último; las reformas curriculares que intentan adaptar los contenidos y la metodología de enseñanza a las demandas externas: en algunos casos la articulación con la enseñanza superior no universitaria; el crecimiento de las ofertas a distancia; entre otros. Además, produjeron un crecimiento y una mayor institucionalización de las actividades de investigación y, también, de la transferencia de conocimientos y tecnología, como se pudo evaluar a nivel del sistema universitario y en cada institución (Schalmuk y Acciaresi, 2012; Rodríguez y Martínez, 2005).

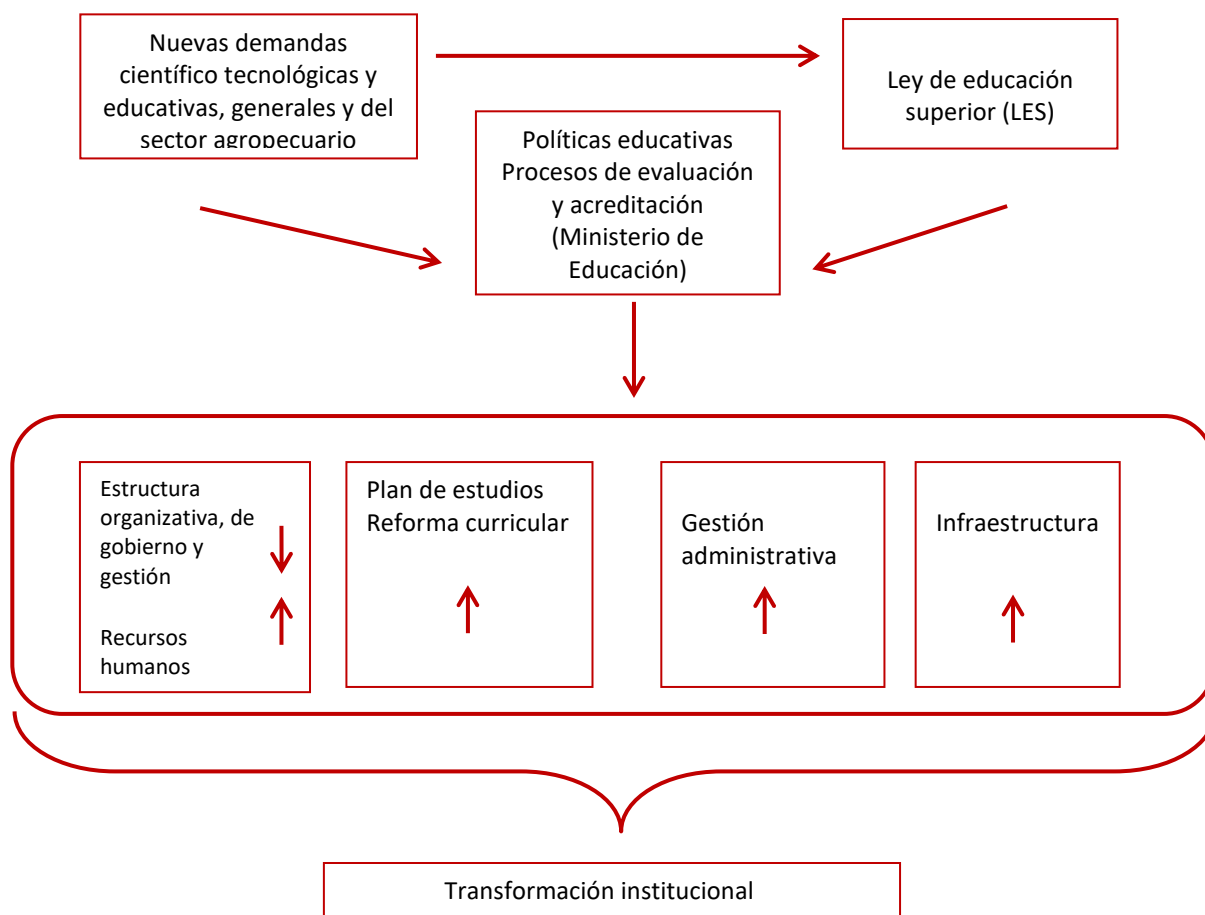
Desde la década de 1990, las universidades argentinas experimentaron grandes transformaciones, parcialmente, como consecuencia de las políticas movilizadas desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y, también, por la propia iniciativa ante los estímulos del medio y del contexto internacional. Las transformaciones que han tenido lugar en las últimas décadas son consecuencia, al menos, del proceso de la revolución científico tecnológica y del proceso de cambios sociales que ha modificado la relación de las universidades con el resto de la sociedad y con los estados y las demandas que ellas reciben. Debido a esto, las universidades y los sistemas de educación superior, generaron respuestas a las nuevas demandas de educación superior. En el caso argentino, la estabilidad económica de las décadas pasadas, probablemente, fue un factor que tuvo una incidencia directa en las actividades universitarias, porque favoreció el armado de presupuestos, el desarrollo de planes, y el planeamiento a mediano plazo.

Los cambios en las universidades estuvieron estimulados por la actividad desarrollada por el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), que financió proyectos de reforma y mejoramiento de la calidad de las universidades nacionales. Esto implicó la elaboración de proyectos por parte de las universidades para competir por los recursos y reforzó la tendencia a introducir modelos de presupuestos por objetivos y programas, algo que hasta el momento no era realizado por las universidades. En esta década, la reforma del estado, la escasez de recursos y la búsqueda de una mayor eficiencia llevaron a las universidades a generar reformas tendientes a optimizar no sólo el uso de los recursos económicos y financieros, sino también de los recursos humanos, tecnológicos y de información. Debido a este contexto se empezó a avanzar hacia un proceso de profesionalización de la gestión y la administración en la educación superior, como así también en la formación de los recursos humanos y de los futuros egresados de las carreras universitarias que sigue hasta la actualidad. En varias de estas transformaciones ha tenido un papel principal la creciente vinculación de las universidades con las empresas debido a que ha necesitado acomodar algunos aspectos a las necesidades del mercado (IICA, 1998; Tedesco y Tenti Fanfani, 2004, Nosiglia y Marquina, 2000).

Según varios informes y trabajos (Rodríguez y Martínez, 2005; Schalamuk y Accierisi, 2012, entre otros) en relación a los resultados más relevantes de las políticas educativas mencionadas anteriormente para las instituciones educativas agropecuarias se puede observar que la mayor cantidad de encargos de las universidades estuvieron relacionados a mejorar la infraestructura, el equipamiento y la biblioteca. Estas mejoras requirieron, en muchos casos, importantes inversiones para construcciones o reparaciones edilicias, instalaciones para los campos experimentales, adquisición de equipamiento de laboratorio, informático, audiovisual; actualización o adquisición de maquinarias agrícolas y vehículos para transporte de los alumnos y docentes, adquisición de libros y suscripción a revistas especializadas y bases de datos. También fue elevada la cantidad de encargos relacionados con la necesidad de mejorar distintos aspectos del plan de estudios.

Predominantemente estuvieron vinculados a la necesidad de incorporación de algunos contenidos, adecuación de cargas horarias en algunos bloques temáticos y de la metodología y organización de los ámbitos de formación práctica. En general, en los planes de estudio sigue existiendo un enfoque productivista el cual se orienta a un esquema basado en la eficiencia y en la competitividad. Si bien la necesidad de mejoras en estos aspectos del plan de estudios fueron numerosas, en general no se trató de modificaciones sustanciales de la currícula sino de ajustes parciales y acotados a ciertas áreas temáticas (Schalamuk y Acciaresi, 2012; Lagomarsino et al, 2010; Goyeneche y Losardo, 2012) (Esquema 1).

**Esquema 1. Diagrama de los alcances de las políticas educativas en la carrera de agronomía en Argentina (Las flechas hacia arriba o abajo indican la presencia o ausencia de cambios o transformaciones institucionales)**



Un aspecto relevante de las políticas educativas que fueron adoptando varias universidades, fue la regularización e incremento de la dedicación del plantel docente, el fomento de la posgraduación y el aumento del número de docentes en los primeros años de la carrera. Lo anterior estuvo asociado a la necesidad de fortalecer el plantel docente y los compromisos relacionados con la investigación. Por otro lado, las medidas que menos decidieron implementar las universidades fueron: efectuar un mecanismo formal de seguimiento de graduados, mejorar el rendimiento académico de los alumnos a pesar de que se obtuvieron promedios de tasas de graduación bajos para la mayoría de las carreras, así como una duración de los estudios muy elevada respecto de la duración real. Asimismo, otras medidas poco efectuadas fueron la necesidad de incrementar el plantel de personal de apoyo y cambiar o mejorar la estructura de gobierno y gestión de las carreras (Rodríguez y Martínez, 2005) (Esquema 1).

Los centros educativos que imparten la carrera de agronomía deben incorporar en sus planes de estudio varios temas relegados por muchas décadas, como los problemas del desarrollo, especialmente aquellos relacionados con la producción de alimentos, el aumento de la población, el ambiente y las mejoras socioeconómicas.

Asimismo, estos conocimientos son englobados por nuevos conceptos como el de educación comunitaria y representan un buen ejemplo de cómo integrar en educación, valores y actitudes orientados hacia sistemas agrícolas sustentables. En este contexto, es necesario implementar una política educativa enfocada a formular una visión a largo plazo de la formación profesional del ingeniero en agronomía que, a diferencia de la planteada en el esquema actual, apunte a la búsqueda de soluciones a los problemas vigentes. Lo anteriormente expuesto debería servir como referencia o como una guía, que en el ámbito de los contextos locales y regionales se apropie de los aspectos más adecuados que también son propuestos por la globalización.

Las nuevas aproximaciones en la agronomía requieren cambiar de un enfoque productivista a un enfoque productivo ambiental, en el que los retos se orienten a la producción como a la conservación e incluso a la preservación de los recursos naturales (Schalamuk y Acciaresi, 2012, Jiménez Buedo y Ramos Vielba, 2009). Es necesario que la visión se oriente a ir más allá de un esquema basado en la eficiencia y en la competitividad. El proceso actual de globalización demanda que se contemple la importancia de las nuevas formas productivas en el ámbito internacional, para lo cual se debe estar acorde con los cambios en el conocimiento y en la información. Actualmente, se requieren capacidades para trabajar y competir en ambientes crecientemente versátiles. En el contexto de esta visión se debe tener en cuenta las tendencias más importantes en el desarrollo sustentable, con un enfoque holístico, orientado a la solución de problemas del sector agrícola, a la seguridad alimentaria y a contribuir con investigaciones que posibiliten la disminución de la pobreza en la sociedad rural en particular y urbana en general (Barsky y Davila, 2002; Lagomarsino y Amado Fernandez, 2010).

Las nuevas perspectivas en la formación en ingeniería agronómica determinan que debería estar relacionada a una práctica profesional y un contexto social concreto, constituir un indicador de pertinencia y ser valorada tomando en cuenta las necesidades a las que tiene que responder. En esta profesión se debe buscar coherencia teórica y práctica, incluida su pertinencia. En el ámbito nacional la pertinencia social de la formación profesional implica, que se defina un modelo educativo propio, que responda a la heterogeneidad de productores, de sistemas de producción existentes, de culturas y ambientes y además que se comprometa con los objetivos de desarrollo nacional, conceptos que actualmente no son tenidos en cuenta en las universidades donde se imparte la carrera de agronomía (Dias Sobrinho, 2008).

Las transformaciones que experimenta el conocimiento, con sus fenómenos de renovación incesante y obsolescencia, y los cambios que esto produce en las realidades laborales, requieren conjugar los enfoques disciplinares con los profesionales o de la carrera. Asimismo, se discute la necesidad de captar los cambios históricos globales que se están produciendo para comprender lo que está sucediendo, para proyectar con cautela la reflexión y las circunstancias que acontecen en de cada país en las instituciones educativas. Cada sistema universitario debe encontrar su propio camino y hoy en día no existe una idea unitaria sobre la universidad del siglo XXI, y que la dificultad radica en cómo gestionar el cambio cultural en el que se está inmerso y cómo transformar la realidad actual de la universidad. Cada universidad debe definir sus opciones a partir de lo que ha sido, lo que es y el potencial que tiene, a partir de su patrimonio específico, y solo desde la cooperación mutua y el debate conjunto se podrá lograr avanzar en la dirección correcta.

Al observar los resultados de las políticas educativas en relación a los procesos de acreditación, se puede plantear que los cambios en las estructuras de las universidades estuvieron relacionados, entre otros aspectos, con las reformas curriculares. Estas reformas fueron recurrentes y generan varios procesos en simultáneo como: discusión de los objetivos y estrategias institucionales; la consideración de los recursos disponibles y posibles que, especialmente, influyeron en la estructura académica y el tipo de docentes que realizaron las reformas. De lo anterior resulta que: el plan de estudios y la organización académica son altamente dependientes y deberían ser los objetivos más relevantes a cumplimentar dentro de las políticas educativas (Yapur, 1998) (Esquema 1).

### **Conclusiones, limitaciones del estudio y prospectiva**

Los procesos de evaluación y acreditación son circunstancias de varios procesos que desde la década de 1970 y con mayor direccionalidad gubernamental en la década de 1990 han comenzado a imponerse como políticas educativas públicas desde las instancias del gobierno para todas las universidades, y también en aquellas universidades que imparten agronomía o que cuentan con escuelas y facultades de las ciencias agropecuarias. Por lo tanto reconocer sus alcances y cualidades en el nivel de desarrollo en términos de una mayor calidad



educativa en la formación de los agrónomos debería ser una prioridad para generar las nuevas políticas educativas superadoras que transformen nuestras universidades.

Si bien en su aplicación actual, la acreditación académica, responde en parte al proceso de globalización, al manejarse como una aprobación de la formación eficiente y competitiva al servicio de las condiciones mundiales, con este procedimiento se establecen criterios de planeamiento, evaluación y financiamiento de los programas educativos con base en estándares formativos preferentemente internacionales que van adaptándose a las condiciones locales. La evaluación constituye una valoración que responde a expectativas preestablecidas, advierte a la educación superior en el cumplimiento de sus tareas y debido a esto establece un marco de referencia para la aptitud. Por lo tanto, los procesos de evaluación con una base teórica y un carácter investigativo, definen las políticas educativas que contribuyen a resolver los problemas sociales, por lo que deben contextualizarse políticamente.

En la actualidad se plantea el difícil equilibrio entre: el análisis de los distintos agentes que intervienen en la creación e implementación de las políticas educativas (administraciones, académicos, técnicos, representantes de la sociedad, investigadores y políticos) y los ámbitos que se encuentran implicados en ellas (estados y administraciones, mercados, sociedad e instituciones de educación superior). De lo analizado en este trabajo se desprende que desde hace tiempo se insiste en la necesidad de reformar varios aspectos de las universidades y de las instituciones que imparten la carrera de agronomía. Se plantea que el entorno de la universidad se ha transformado y que es preciso que ésta se adapte a las nuevas exigencias de la sociedad; que se modernice, y en definitiva que para ello se transformen en varios aspectos, desde los contenidos hasta las estructuras de gobierno, entre otras. A partir de esto se han generado varias políticas educativas para lograr cambios, en los planes de estudios, en la capacitación de docentes y en menor medida en las estructuras de gobierno de las universidades. Actualmente, las políticas que generan reformas universitarias deberían estar inspiradas en la nueva gestión pública y otros enfoques que apliquen teorías y conceptos de las ciencias políticas, la teoría de las organizaciones y la gestión pública, con el objetivo de transformar ciertas instituciones burocráticas en organizaciones capaces de definir nuevas relaciones e interacciones entre universidad, estado y mercado para modernizar el liderazgo y la gestión institucional, de acuerdo con los nuevos retos y demandas de las ciencias agropecuarias y de las ciencias de la educación.

## Referencias bibliográficas

Barsky, O. (1988). *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones. Vol. III*. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.

Barsky, O. y Dávila, M. (2002). *Las transformaciones del sistema internacional de Educación Superior. Documento de trabajo N°93*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Belgrano.

Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, 5, p. 23.

Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Chile: FCE.

Cubero Pérez, R., Cubero Pérez, M., Santamaría Santigosa, A., De la Mata, M. L., Benítez, M. J., Carmona, I. y Prados Gallardo, M. (2008). La educación a través de su discurso. Prácticas educativas y construcción discursiva del conocimiento en el aula. Universidad de Sevilla. Laboratorio de Actividad Humana. *Revista de Educación*, 346, 71-104.

Dias Sobrinho, J. (2008). Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la Universidad Latinoamericana y Caribeña. En C. Tünnermann Bernheim (editor) *La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Venezuela: IESALC – UNESCO y Pontificia Universidad Javeriana, 95 – 140. Consultado el 13/9/2009 en: [http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/A\\_diez\\_anos\\_dela\\_conferencia\\_mundial.pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/A_diez_anos_dela_conferencia_mundial.pdf)

Dillon, E. 2006. La educación rural en la Argentina de hoy. *Anales de la educación común. Tercer siglo*, 2(5). *Educación y trabajo*. Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Fernandez Lamarra, N. (2012). La educación superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda. *Revista Debate Universitario*, 1(1), 1-29. Disponible: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario/article/view/1603-9357-5.pdf>

Fernández Lamarra, N. (2008). Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional. En Gazzola y Pires (Coords.) *Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en Educación Superior en AL y el Caribe*. Caracas, Venezuela: IESALC – UNESCO.

Fernández Lamarra, N., Vales, A. y Alonso Brá, M. (2003). *Saber Administrativo y Educación*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Administrativas, FCE- UBA.

Goyeneche, A. y Losardo, S. (2012). Modificaciones en el diseño curricular de química agrícola. *IV Congreso Nacional y III Congreso Internacional de Enseñanza de las Ciencias Agropecuarias*.

IICA. (1998). *La Reforma curricular en agronomía en la Argentina*. Foro de análisis de la educación superior agropecuaria.

Jiménez-Buedo, M. y Ramos Vielba, I. (2009). Más Allá de la Ciencia Académica: Modo 2, Ciencia Posacadémica y Ciencia Posnormal. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 185(738), 721- 737.

Lagomarsino, E. D. y Amado de Fernandez M. E. (2010). *La historia de los procesos de cambio curricular en la Facultad de Agronomía y Zootecnia de la Universidad Nacional de Tucumán, desde el año 1947 al año 2004*.

Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (2000). La reforma educativa Argentina de los '90 en el marco del ajuste estructural. En O. Oszlak (Ed.), *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego* (Vol. 2). Buenos Aires, Argentina: EUDEBA. 165-183.

Petrazzini, G. (2011). *Modelos productivos en la formación del ingeniero agrónomo. Análisis de la carrera de agronomía de la UBA* (Tesis de grado para acceder al título de ingeniero agrónomo). Buenos Aires, Argentina: FAUBA.

Rodríguez, A. y Martínez, M.E. (2005). *Situación de las Carreras de Ingeniería Agronómica de la Argentina*. Informe CONEAU. Disponible en: [www.coneau.edu.ar](http://www.coneau.edu.ar)

Schalamuk S., Acciaresi, H. (2012). El cambio del plan de estudios en la carrera de ingeniería agronómica, el rol profesional y la ciencia académica actual ¿una vinculación posible? *IV Congreso Nacional y III Congreso Internacional de Enseñanza de las Ciencias Agropecuarias*.

Sonería, A. J. (2006). La Teoría Fundamentada en los Datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Barcelona, España: Gedisa. 153-173.

Tedesco, J.C. Y Tenti Fanfani, E. (2004). *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires, Argentina: BID.

Toribio, D.E. (1999). *La evaluación de la estructura académica*. Informe Coneau. Disponible en: [www.coneau.edu.ar](http://www.coneau.edu.ar).

Vasilachis de Gialdino, I. 2006. La investigación cualitativa. Barcelona, España: Gedisa Editorial.

Yapur, C. (1998). *Las reformas curriculares de los 90*. *Infomec*, 3(6), 38 – 41

**Fuentes electrónicas**

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. [www.coneau.edu.ar](http://www.coneau.edu.ar)

**Fecha de recepción:** 6-2-2020

**Fecha de aceptación:** 29-5-2020



# Inserción del profesor principiante al Sistema Educativo Dominicano

## Insertion of the beginning teacher to the Dominican Educational System

ROMÁN SANTANA, Wanda Marina<sup>1</sup>

GABOT, Martha Teresa<sup>2</sup>

LÓPEZ, Rafelina Altagracia<sup>3</sup>

SILVESTRE, Emmanuel<sup>4</sup>

Román Santana, W. M., Gabot, M. T., López, R. A. y Silvestre, E. (2020). Inserción del profesor principiante al Sistema Educativo Dominicano. *RELAPAE*, (12), pp. 150-168.

### Resumen

Para describir el proceso de inserción percibido por los docentes principiantes se realizó un estudio de casos repetidos mediante 15 entrevistas en 13 escuelas de Santiago, así como 11 videos de observación de las clases de los entrevistados. Los participantes tenían una media de 28 años (Desviación Típica = 3.5) con 1 a 3 años de servicio entre los grados Preprimario y 7mo. Se realizó un análisis cualitativo clasificatorio de las entrevistas y videos, basado en las características comunes de las respuestas. La motivación fundamental para elegir la carrera fue la vocación. La experiencia de inserción fue descrita tanto positiva (pronta ubicación, buena experiencia) como negativa (larga espera, difícil, caótica), pero los primeros días como negativos. La mayoría deseaba mejoría de la infraestructura de la escuela (aulas, utensilios, comedor). Buena parte de ellos consideraba que la universidad los preparó bien para el currículo por competencias y dijeron utilizar las TICs como recurso pedagógico, así como la producción escrita y los trabajos en grupo como estrategias. Cerca de la mitad evaluó su propio desempeño como bueno y señalaron entre sus fortalezas la investigación, la planificación y el control. Para mejorar, citaron los contenidos, la seguridad y el tono de voz. Según los participantes, la opinión que tenían los compañeros y los directores acerca de ellos era positiva y consideraban que el centro les brindaba orientación, acompañamiento y apoyo. Los videos validaron estas consideraciones mostrando que la actuación de los docentes era mayormente adecuada, aunque no se evidenció en ellos la planificación. En conclusión, aunque el proceso de inserción podía haber sido traumático para muchos, después de 3 años de experiencia todos decían haber logrado su adaptación. Se hacen recomendaciones para mejorar la enseñanza del currículo por competencias, el uso de estrategias, la planificación y la infraestructura escolar.

**Palabras Clave:** Inserción docente/ profesor principiante/ formación inicial docente/ recursos pedagógicos/ estrategias pedagógicas.

### Abstract

We conducted a study of repeated cases to describe the process of insertion perceived by beginning teachers, through 15 interviews in 13 schools in Santiago, as well as 11 videos of observation of the classes of the interviewees. Participants had an average of 28 years (Typical Deviation = 3.5) with 1 to 3 years of service between Pre-Primary and 7th grade. A qualitative classificatory analysis of the interviews and videos was carried out, based on the common characteristics of the answers. The fundamental motivation to choose the

<sup>1</sup> Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña, República Dominicana / wanda.roman@isfodosu.edu.do

<sup>2</sup> Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña, República Dominicana / marthagabot@gmail.com

<sup>3</sup> Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña, República Dominicana / rl280565@hotmail.com

<sup>4</sup> Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña, República Dominicana / esilvestre@esilvestre.com

career was the vocation. The insertion experience was described as positive (early location, good experience) as negative (long wait, difficult, chaotic), but the first days as negative. Most wanted improvement of the school infrastructure (classrooms, utensils, dining room). Many of them considered that the university prepared them well for the competency-based curriculum and said they used ICT as a pedagogical resource, as well as written production and group work as strategies. Nearly half evaluated their own performance as good and identified research, planning and control among their strengths. To improve, they cited content, security and tone of voice. According to the participants, the opinion that the classmates and the directors had about them was positive and they considered that the center offered them guidance, accompaniment and support. The videos validated these considerations showing that the teachers' performance was mostly adequate, although the planning was not evident in them. In conclusion, although the process of insertion could have been traumatic for many, after 3 years of experience they all said they had achieved their adaptation. Recommendations are made to improve the teaching of the curriculum by competences, the use of strategies, planning and school infrastructure.

**Keywords:** Teacher insertion/ beginning teacher/ teacher initial training/ pedagogical resources/ pedagogical strategies.

## Introducción

La literatura sobre el tema se concentra en las muchas dificultades que enfrenta el profesor principiante, principalmente las que son producidas por la confrontación entre la enseñanza teórica universitaria y la realidad de la práctica en el aula. Se puede decir que la universidad está enfocada a la enseñanza teórica y la escuela a la práctica educativa donde se aplican las teorías estudiadas. La orientación de la formación inicial del profesorado es muy académica y poco realista ya que la enseñanza suele quedarse en teorías a las cuales, después, el profesor principiante no le encuentra sentido basado en su realidad. Cuando estos llegan a los centros escolares suelen dar unas prácticas profesionales muy teorizadoras o magistrales que repiten el patrón de enseñanza que recibieron en la universidad. Según Flores (2015), el profesor principiante inicia la compleja odisea de la enseñanza con todos los referentes que supuestamente ha aprendido, donde su accionar va contradiciendo en ocasiones su formación previa.

No obstante, es necesario comprobar si la mayoría de los profesores principiantes expresan sentir satisfacción con la formación y el desempeño docente, lo cual será incluido como uno de nuestros objetivos.

De acuerdo con Vaillant (2009), las políticas de inserción en la docencia en América Latina parten del supuesto de que el logro en los aprendizajes de los estudiantes se relaciona con la preparación que los docentes reciben a lo largo de su vida profesional y, fundamentalmente, en los primeros años de su ejercicio laboral. Esto implica que la formación que deben recibir los docentes en las universidades tiene que ser la más integral, significativa y completa, sino la formación del estudiantado se ve en peligro en las escuelas.

Cuando los profesores principiantes son monitoreados o evaluados los resultados no son los esperados en la mayoría de los casos. La formación que recibe el docente en ocasiones no responde a las exigencias de esa evaluación, por lo que abre espacio a las quejas y críticas de aquellos que, en el intento por formar parte de la carrera docente, deben darse por vencidos.

En este momento empieza la dificultad de la enseñanza para el profesor principiante. Este descubre que debe transmitir conocimientos más allá de los que aprendió en su formación, ya que el sistema en el que se inserta le exige no solo transmitir valores culturales, sino también hacer que sus estudiantes se encaminen para insertarse en una sociedad integral.

Marcelo (2008, p. 10) expresa que "las etapas de la formación inicial, inserción y desarrollo profesional deberían de estar mucho más interrelacionadas para crear un aprendizaje coherente y un sistema de desarrollo para los profesores". Los docentes sienten ese divorcio entre lo que se enseña en las universidades y la realidad que los espera. La primera experiencia docente resulta un tanto decepcionante, ya que es en ese momento que el maestro se da cuenta de que qué le faltó mucho por aprender.

El desempeño en la iniciación docente preocupa grandemente tanto al sistema, a los actores que componen el sistema, como a los mismos profesores principiantes. En República Dominicana los docentes, así como todo el personal educativo, pasan por varias etapas antes de su integración definitiva al sistema. Después de su formación inicial deben pasar por un concurso de oposición. En el año 2019 este concurso estuvo reglamentado por la Orden Departamental No. 29-2019 del Ministerio de Educación (MINERD, 2019), la cual se basa en la Ley General de Educación No. 66-97, Capítulo III, artículo 139.

En el caso de la República Dominicana el Estatuto de la Carrera Docente publicado por el MINERD (2003) establece el ingreso mediante un concurso de oposición. Este certamen toma en cuenta antecedentes académicos, un test psicométrico que mide aptitudes para la docencia, otro para rasgos de personalidad, una prueba técnica de conocimientos educacionales y pedagógicos y una entrevista para conocer el manejo conceptual y actitudinal de aspectos relevantes en educación. Este es un momento estresante en la vida profesional del recién graduado. Incluso muchos candidatos se quedan en el intento al ser descalificados para ingresar al Sistema Educativo Dominicano.

En el año 2006 se presentaba solo un 5% de los candidatos que hoy se presentan a estos concursos y la aprobación era de un 100%, pero en 2015 el proceso ya era transparente y riguroso y de 50 mil candidatos solo 23% fueron promovidos a cargos docentes (Caraballo, 2015).

Hablando del sistema de inserción, Vaillant (2009) muestra que existe una serie de rasgos de los programas de inserción a la docencia que han tenido relativo éxito. Entre ellos recibir la preparación supervisada de módulos de inducción, el acompañamiento de un “mentor” o tutor especialista, la participación en seminarios para los docentes noveles, la comunicación constante con los directivos del establecimiento y el tiempo dedicado a planificar clases y colaborar con otros profesores.

El comienzo y los primeros años de trabajo de un docente se pueden visualizar de diversos modos. El docente novel cuenta con una visión particular de su trabajo y un sentido de misión o tarea. Se siente más capacitado en unas áreas que en otras, y con una confianza variable respecto a su preparación inicial, aunque, según Avalos (2009), esta percepción puede cambiar con las primeras experiencias.

El inicio en la docencia representa en el profesor principiante un período de extremo estrés, ya que es el primero en cuestionarse sobre cómo va a enseñar. El período de iniciación a la enseñanza representa el ritual que ha de permitir transmitir la didáctica al principiante (los conocimientos, modelos, valores y símbolos de la profesión), la integración de la cultura en la personalidad del propio profesor, así como la adaptación de éste al entorno social en que lleva a cabo su actividad (Marcelo, 2009). Lo que permite a su vez, de manera más fácil, poder adaptarse siempre y cuando el entorno coincida con sus características. No obstante, esto puede ser diferente o difícil cuando la integración de ese ambiente es desconocida.

La adaptación representa un problema para la inserción profesional en la enseñanza, marcando a este proceso como el período que abarca los primeros años, en los cuales los profesores han de realizar la transición desde estudiantes a docentes. Es un lapso de tensiones y aprendizajes intensivos en contextos generalmente desconocidos y durante el cual los profesores principiantes deben adquirir conocimiento profesional, así como también conseguir mantener un cierto equilibrio personal.

Según Torres, Bartolomé, Rodríguez y Torres (2011), el profesor principiante puede indicar que posee un nivel medio de desarrollo en las diferentes competencias planteadas, pero al mismo tiempo muestra una alta necesidad formativa en la elaboración de guías, el empleo de una diversidad metodológica docente y la habilidad para reflexionar e investigar sobre su práctica.

González, Araneda, Hernández y Lorca (2005) sostienen que la formación docente debe estar estructurada en bloques sistémicos, progresivos y sinérgicos, los cuales se deben iniciar con elementos teórico-conceptuales seguidos por talleres de aplicación práctica haciendo énfasis en la comprensión y análisis de realidades diversas y complejas.

Otros autores (Jarauta-Borrasca & Medina-Moya, 2009) coinciden en que la formación debe proporcionar un docente más autónomo, crítico y reflexivo, capaz de adaptar sus diseños de enseñanza a diversos contextos y preocupado por las necesidades y motivaciones de su estudiantado, así como buscando desarrollar las competencias necesarias para entender lo que sucede en sus aulas.

El proceso de la formación docente es un período crucial para que el profesor pueda ir asumiendo su perfil o su identidad (Marcelo & Vaillant, 2009, Calvo, 2015). Esta identidad debe contribuir a la autoeficacia, motivación, compromiso y satisfacción en el trabajo, y debe dar respuesta a las interrogantes referentes al papel de las vivencias personales y la reflexión para comprender y reorientar su práctica pedagógica.

Varios autores (Peralta, 2016, Madero, Fondón & Sarmiento, 2010) consideran que la formación debe ser complementada por estrategias como el acompañamiento, los cursos de iniciación, las prácticas y pruebas de iniciación. Además, que la asignación de docencia se debe realizar con coherencia, donde los profesores noveles no deben ocupar los últimos lugares.

Los profesores principiantes cuando ingresan a los centros educativos tienen que hacerse cargo de aquellos grupos que los maestros veteranos rechazan por el desgaste físico y emocional que generan. Deben asimismo tomar en cuenta que en este primer trabajo comienza una fase crucial en su desarrollo profesional. Deben preparar las clases y desarrollarlas en el aula, estar pendientes del aprendizaje de sus alumnos, resolver las diversas situaciones que se presentan y muchos descubren con temor la falta de estrategias para asumir grupos numerosos de alumnos y eso los lleva en ocasiones a la desesperación.

Si la docencia asignada corresponde a asignaturas de primer ciclo, el profesor se enfrenta a grupos que suelen ser numerosos, con lo que los principales problemas están relacionados con el comportamiento y actitud de los alumnos en clase. Por el contrario, si la docencia asignada es de segundo ciclo, los grupos suelen ser más reducidos, pero la disciplina a impartir es más especializada.

Otros inconvenientes que plantean los mencionados autores son la actitud con la que el profesor novel afronta por primera vez su actividad docente la cual es, por norma general, de interés y motivación; la falta de formación pedagógica y experiencia docente le produce inseguridad y obstaculiza su capacidad de comunicación y de transmisión de conocimientos; recursos limitados por el desconocimiento de las mejores técnicas docentes que le permitan motivar al alumno y mantener su atención; la planificación de los contenidos y actividades de las clases, la gestión del tiempo, la resolución de situaciones inesperadas en clase o la actividad tutorial.

Otro conflicto es la relación investigación-docencia; este es uno de los mayores problemas con los que se encuentra el profesor, ya que siente que el tiempo dedicado a la mejora de su actividad docente no es adecuadamente valorado por la institución y, por último, los retos ante la reforma del modelo de enseñanza que suponen un trabajo adicional para todos los docentes y adecuar la enseñanza a otros métodos pedagógicos.

Varios autores (Serra, Krichesky & Merodo, 2011; Flores 2015; Ruffinelli, 2014) concluyen con una serie de problemas que enfrentan los docentes principiantes: manejo del grupo, desarrollo de la enseñanza, dificultades administrativas y relacionales, manejo de la planificación, escasos recursos didácticos y falta de información estadística actualizada. Se agregan también el egreso de instituciones de baja selectividad, debilidades en la forma de actuar y la búsqueda de soluciones a problemas y conflictos intra y extra personal, así como una baja capacidad de revertir las debilidades de sus estudiantes por un mal manejo pedagógico de contenidos disciplinares.

En abril del 2014 más de 200 organizaciones públicas, privadas y sociales de República Dominicana firmaron un Pacto Nacional por la Reforma Educativa para la calidad de la educación superior, para la formación docente y para el desarrollo de la carrera docente (MINERD, 2014). En este pacto se establece que las instituciones superiores de formación docente deben iniciar la acreditación de sus programas bajo el monitoreo y acompañamiento del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT).

Rodríguez (2015) divide la formación docente en dos etapas, siendo la formación previa al servicio la primera de ellas. Aquí reciben las herramientas disciplinarias y pedagógicas que les van a permitir enseñar. Una segunda etapa, tan importante como la primera, es la formación en servicio. Esta asegura en primer lugar la inserción adecuada en la profesión a través de programas de inducción.

Esta autora nos dice que es deseable que haya un programa de acompañamiento a los docentes noveles, que estos tengan oportunidades amplias de formación y que esas oportunidades estén vinculadas con los resultados de su evaluación.

El Ministerio de Educación (MINERD, 2016) ha publicado ya una Guía Específica para la Aplicación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente en el Tramo Procesual de Inducción de Docentes Principiantes.

En esta guía se establece que los aspirantes a docentes, después de aprobar el concurso de oposición, “tendrán un período probatorio de inducción establecido de acuerdo con lo que disponen la Ley General de Educación 66-97 y el Reglamento del Estatuto del Docente.” (p. 1). La inducción se define como el acompañamiento y



apoyo que se le proporciona al docente principiante para que logre insertarse e integrarse al contexto del centro de enseñanza y así comenzar su ejercicio contando con la orientación y el apoyo requeridos para desempeñarse de manera eficiente y eficaz.

La inducción se considera entonces un componente estratégico como parte de la política de capacitación progresiva de los docentes, las cuales promueven los países que muestran mejores resultados educativos. En República Dominicana la inducción corresponde al tercer tramo procesual del Sistema de la Carrera Docente.

En el mencionado Pacto se estableció el compromiso de organizar e iniciar la inducción de los docentes principiantes, a través de programas de inducción. Se contempla diseñar cada programa de manera específica a través de acompañamiento y orientación para que el docente descubra el sentido de su profesión, los procesos implicados en sus funciones, y que muestre su potencial de transformación de conocimientos y su creatividad.

En las orientaciones formuladas por la UNESCO para América Latina y el Caribe (Portales & Guzmán, 2013), se admite que la inducción tenía poco desarrollo en la Región, por lo cual sugiere avanzar en su aplicación, apoyando a los docentes nuevos que ingresan a la profesión a través de las tutorías.

En República Dominicana, la Ley 41-08, en su Artículo 5, numeral 14, así como el Decreto Presidencial 524-09, crean el Reglamento de Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración Pública. Allí se define la inducción como un proceso que propicia la familiarización del personal nuevo con su trabajo, ambiente, normas y personas de la institución. En el contexto educativo, en la mencionada guía específica, se establece que en el primer año de su servicio los docentes ingresan al sistema provisionalmente y que luego de su intervalo de inducción, los resultados de su evaluación decidirán su permanencia en el sistema.

El objetivo fundamental de las tutorías es lograr la integración rápida y eficaz de los profesores noveles a sus centros educativos, minimizar la confusión y el tiempo de adaptación, ofreciendo al docente las mejores condiciones para optimizar su desempeño.

El acompañamiento al docente principiante proporciona una oportunidad para promover el análisis reflexivo en espacios de aprendizajes colectivos, en conjunto con los tutores que acompañan y orientan el proceso (Vezub y Alliaud, 2012).

Experiencias internacionales indican que la inducción tiene un efecto positivo en las prácticas de los/las docentes que se inician, en los logros estudiantiles y en la permanencia en la carrera docente (MINERD, 2016).

La Guía Específica del MINERD especifica que la aplicación de los estándares profesionales en la inducción busca la mejora de la calidad, colocar los logros educativos en el desempeño docente y asegurar la satisfacción laboral, el compromiso del docente y su permanencia en la profesión.

Marcelo y colaboradores (2016) presentan los inicios del programa INDUCTIO en República Dominicana para la inducción de los docentes principiantes. Este programa surgió por iniciativa del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM) de la República Dominicana, con el objetivo de favorecer los procesos de inducción profesional a la docencia del profesorado principiante. En el programa se incluye un conjunto de actividades diseñadas para apoyar a los docentes principiantes. “INDUCTIO se fundamenta en una visión constructivista y conexionista de la formación docente y asume los principios de la autoformación y el desarrollo profesional docente basado en la evidencia” (p. 145). Consecuentemente, el programa incluye un cúmulo de experiencias de aprendizaje que pueden facilitar en los docentes principiantes una inducción de calidad. El programa complementa la figura del mentor o tutor con la organización de círculos de aprendizaje y seminarios de trabajo, y hace un uso intensivo de las tecnologías, para lo cual ha creado un portal en internet <http://inductio.org>.

En 2016 este programa contaba con 345 profesores y 43 mentores. 15% impartiendo docencia en el nivel inicial, 76% en el nivel básico y 9% en el nivel medio. Los problemas que más preocupaban a los docentes participantes tenían relación con la insuficiencia de materiales, el mantenimiento de la disciplina, relaciones con los padres

y sus aportes, estudiantes con necesidades especiales, las motivaciones de los estudiantes, el número de estudiantes por aula y la falta de tiempo libre, entre otros.

Los mentores o tutores hacían dos visitas mensuales a unos 10 docentes cada uno. Además de seminarios formativos al exterior de la escuela, estos autores propusieron círculos de aprendizaje y, en el portal de recursos digitales, aula de formación, plan de mejora, diario reflexivo, fondo de conocimiento, informes de visitas y foros.

Nuestro problema de investigación se plantea la pregunta de si este programa de inducción ha surtido efecto en las escuelas de nuestra regional en Santiago y Licey al Medio. Como objetivo general nos propusimos describir el proceso de inserción del profesor principiante al Sistema Educativo Dominicano en nuestra región, de manera que podamos verificar si los problemas encontrados en la literatura y en el piloto de INDUCTO se mantienen o se han modificado.

Como objetivos específicos incluimos la descripción que hacen los profesores principiantes de su proceso de inserción, su motivación para elegir la carrera docente, así como la descripción de sus primeros días de trabajo profesional en comparación con su práctica actual. Por otra parte, buscamos enumerar los cambios deseados en el sistema por estos principiantes, además de su autoevaluación sobre su formación docente y su práctica, sus habilidades, los recursos y las estrategias que utilizan, sus fortalezas y debilidades. Por último, incluimos las opiniones suscitadas en la escuela y entre los compañeros, así como la ayuda recibida del centro escolar.

Este trabajo se realizó entre junio de 2016 y enero de 2018 en 13 centros educativos de jornada escolar extendida de Santiago y Licey al Medio que tenían profesores hasta con 5 años de servicio en el sistema educativo.

## **Método**

### *Tipo de estudio y diseño*

Este fue un estudio descriptivo, de campo, aplicado y transversal, realizado con un diseño de casos repetidos.

### *Participantes*

Los participantes en las entrevistas fueron 15 docentes con una media de edad de 28 años (DT = 3.5) y una mediana de 2 años de servicio (de 1 a 3 años). La mayoría de los participantes tenía un solo grado a su cargo, entre Preprimario y 7mo. Dos de ellos tenían 2 grados (5to. y 6to.), Uno tenía 4 grados y una tenía 5 grados.

De los 11 participantes en los videos 2 no habían sido entrevistados. Todos tenían una edad similar a la de los entrevistados.

### *Análisis*

Los datos recogidos en las entrevistas y observaciones fueron cualitativos, por lo que se hizo un análisis clasificatorio de las respuestas basado en sus características comunes. Luego se computaron las frecuencias de cada categoría y en la sección de resultados se presentan en por cientos las menciones de las respuestas para una mayor claridad de presentación.

### *Procedimientos e instrumentos de medición*

La entrevista utilizada era estructurada pero las respuestas eran abiertas. Contenía primeramente datos generales: Nombre, edad, tiempo en servicio, nombre de la escuela y grados en los cuales enseñaba. Luego pedíamos una descripción general de la experiencia de los participantes en el sistema educativo, también su motivación para elegir la carrera docente, la descripción y valoración de sus primeros días en la escuela, una comparación con su situación actual y las cosas que desearía que cambiaran en su escuela.

En una segunda parte se pedía elementos para describir el perfil docente de los participantes: Las habilidades adquiridas en la universidad para implementar el currículo por competencias, los recursos didácticos más utilizados, las estrategias de aprendizaje más utilizadas, una autoevaluación de su desempeño docente, fortalezas y elementos para mejorar, percepción de la opinión que tenían la escuela y los demás docentes sobre el participante y, por último, si el centro le había facilitado la adaptación a las aulas y en qué forma.

Para evitar influir en las respuestas de los participantes se utilizó un procedimiento doblemente ciego. Los investigadores contrataron un personal profesional entrevistador ajeno a las escuelas y las entrevistas fueron grabadas. Estos audios fueron analizados por otro personal experimentado en análisis cualitativo.

Los videos de las clases que impartían los participantes fueron utilizados para validar los datos obtenidos en las entrevistas. Estos videos fueron grabados por otro personal técnico y analizados por el personal de análisis cualitativo. La guía de análisis contenía primero los datos de identificación: Nombres del participante y de la escuela, grado, tipo de tanda, cantidad de alumnos, distrito educativo, provincia fecha y asignatura. En la segunda parte tenía una lista de aspectos personales y el observador debía agregar comentarios sobre estos aspectos: Asistencia, puntualidad, responsabilidad en las actividades desarrolladas, organización de las acciones emprendidas, relaciones interpersonales apropiadas, expresión oral y tono de voz apropiado.

Los contenidos de estos instrumentos fueron validados por una junta de expertos.

## Resultados

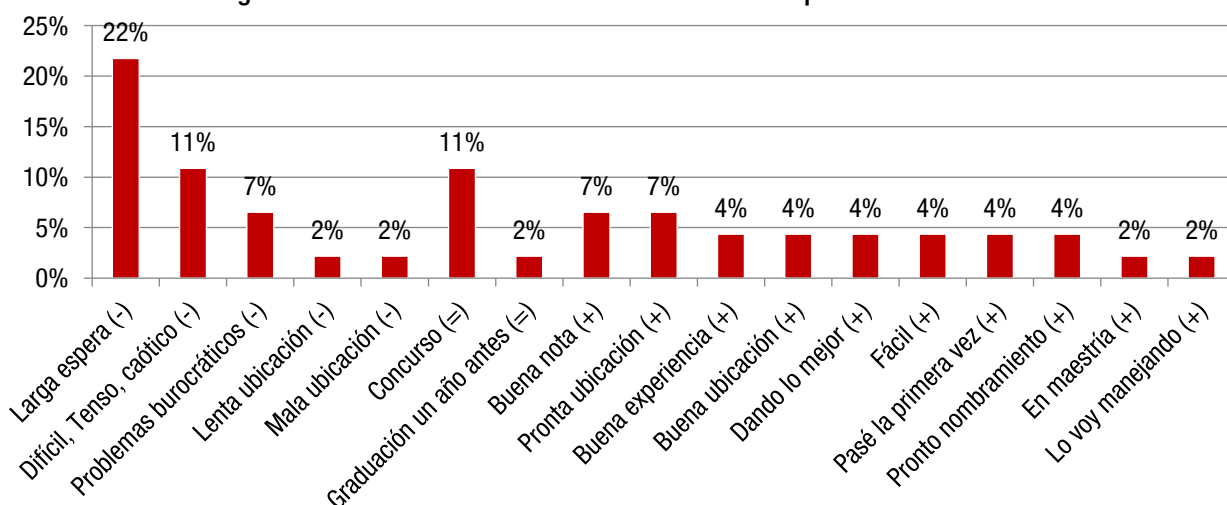
### *Experiencia de inserción*

Entre las respuestas múltiples ofrecidas a una pregunta sobre su experiencia de inserción, se hizo primero una clasificación atendiendo al signo de la respuesta, positivo, neutro o negativo. Luego se hicieron categorías, las cuales pueden verse en la Figura 1.

Casi la mitad (43%) de esas menciones describieron su experiencia como negativa, empezando por: la larga espera, seguida de lejos por difícil, tenso, caótico, y luego por problemas burocráticos. Las menciones neutras (15%) se limitaron a describir el concurso y su graduación.

Las menciones positivas están mucho más dispersas que las negativas, pero alcanzaron la misma proporción (43%). Aquí se incluyen: buena nota, pronta ubicación, buena experiencia, buena ubicación, dando lo mejor, entre otras.

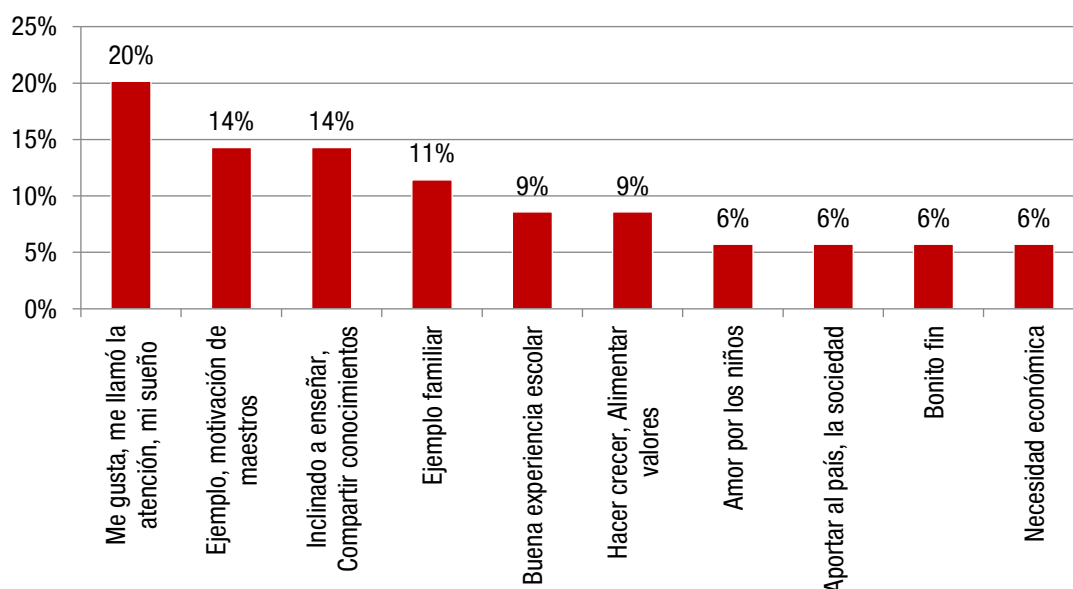
**Figura 1. Por cientos de menciones calificando la experiencia de inserción.**



## Motivación para escoger la carrera docente

La motivación para escoger la carrera docente suscitó diversas respuestas, las cuales pueden ser observadas en la Figura 2. Las más frecuentes se referían a la vocación: me gusta, me llamó la atención, mi sueño. Empatados en segundo lugar estuvieron El ejemplo y la motivación de maestros e Inclinado a enseñar, compartir conocimientos. En tercer lugar encontramos el ejemplo familiar.

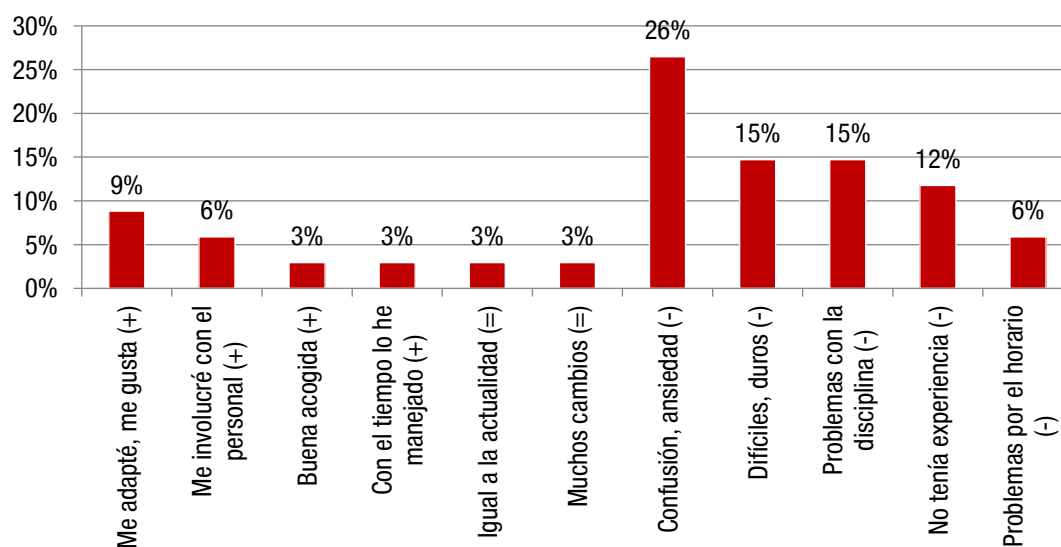
Figura 2. Por cientos de menciones señalando la motivación para escoger carrera.



## Primeros días

Tres cuartas partes de las menciones calificaron sus primeros días como docentes de manera negativa. En la Figura 3 se puede ver que las menciones negativas más frecuentes fueron confusión, ansiedad, difíciles, duros y problemas con la disciplina. Un par de los participantes emitieron calificaciones neutrales: igual que en la actualidad, muchos cambios. Una quinta parte se refirió a aspectos positivos: me adapté, me gusta, me involucré con el personal, buena acogida, con el tiempo lo he manejado.

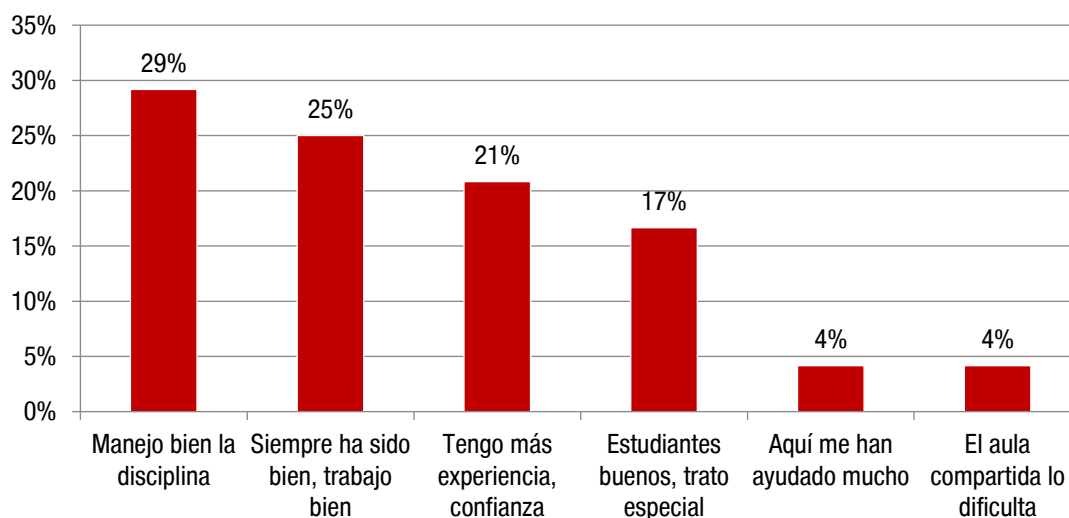
Figura 3. Por cientos de menciones calificando sus primeros días.



### Actualidad

Una menor proporción de participantes se refirió a su situación en la actualidad pues esta ya estaba implícita en la respuesta anterior. Entre las menciones se destacan Manejo bien la disciplina, Siempre ha sido bien, trabajo bien y Tengo más experiencia/confianza. Estas proporciones se observan en la Figura 4.

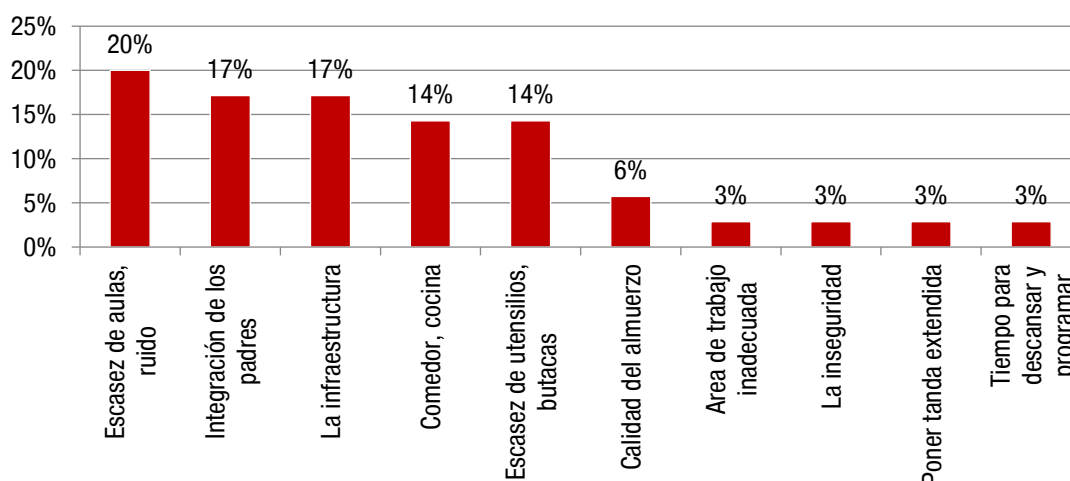
Figura 4. Por cientos de menciones calificando su actualidad.



### Cambios deseados

Como puede constatarse en la Figura 5, los cambios deseados en la escuela por una quinta parte de los participantes se refieren a la escasez de aulas y el ruido a que se enfrentan en las aulas compartidas, divididas solo por mamparas. En segundo lugar, se refieren a una mayor integración de los padres, así como a la infraestructura en general. En tercer lugar, vemos la falta de comedor y cocina, así como la escasez de utensilios y mobiliario.

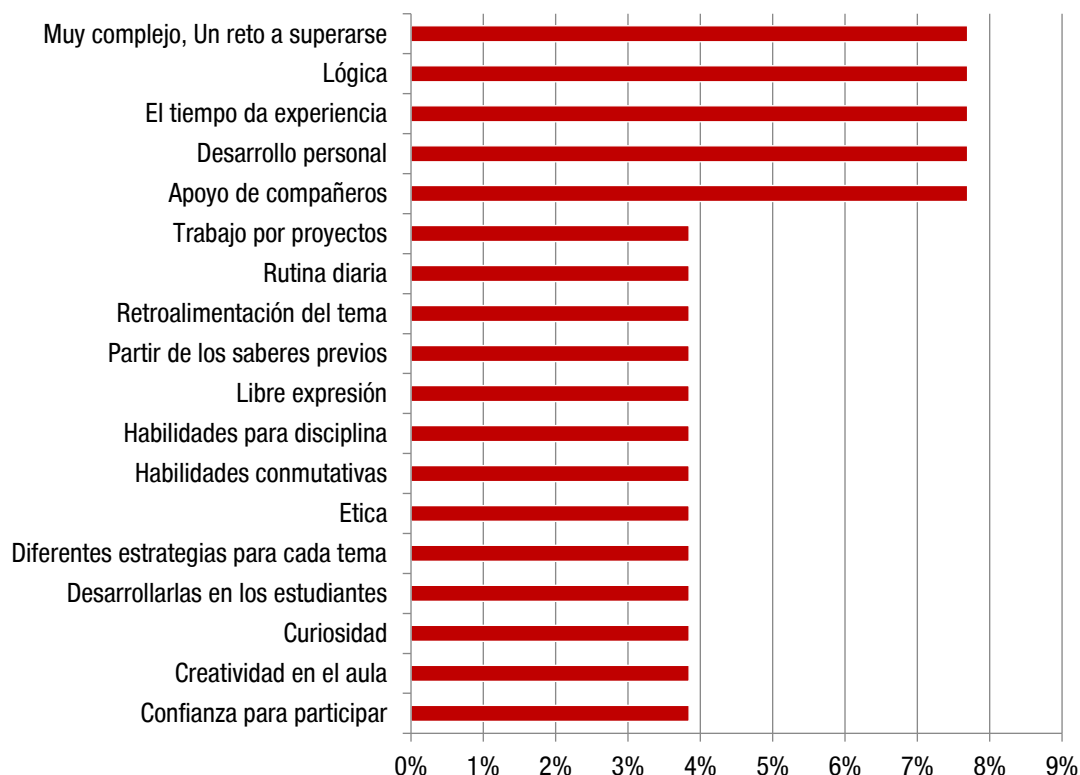
Figura 5. Por cientos de menciones señalando los cambios deseados.



### Habilidades para currículo por competencia

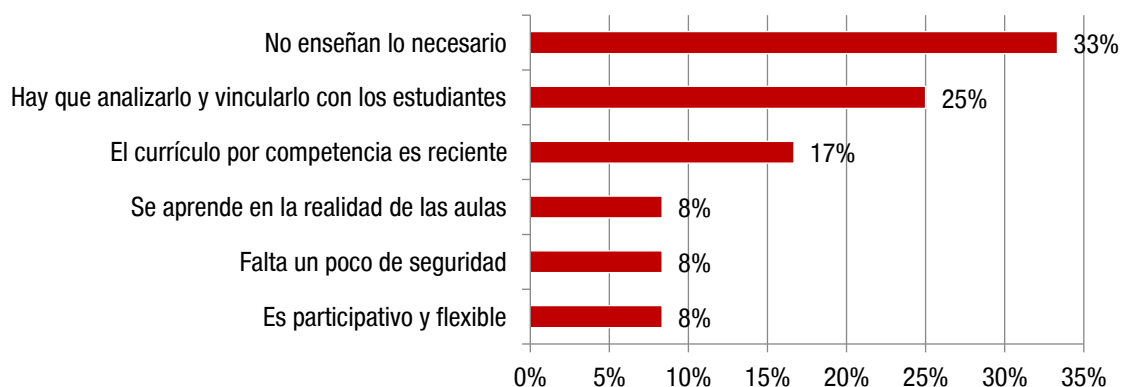
Más de dos terceras partes (68%) de los participantes dijo que la universidad sí los había preparado para el currículo por competencia. Entre estos, las habilidades más mencionadas fueron: Apoyo de compañeros, desarrollo personal, el tiempo da experiencia, lógica, y muy complejo, un reto a superarse. El detalle se encuentra en la Figura 6.

**Figura 6. Por cientos de menciones positivas de habilidades para currículo por competencia.**



La otra tercera parte de los participantes consideró que la universidad no lo había preparado bien para el trabajo. Como se puede ver en la Figura 7, las menciones más frecuentes fueron: no enseñan lo necesario, hay que analizarlo y vincularlo con los estudiantes y el currículo por competencia es reciente.

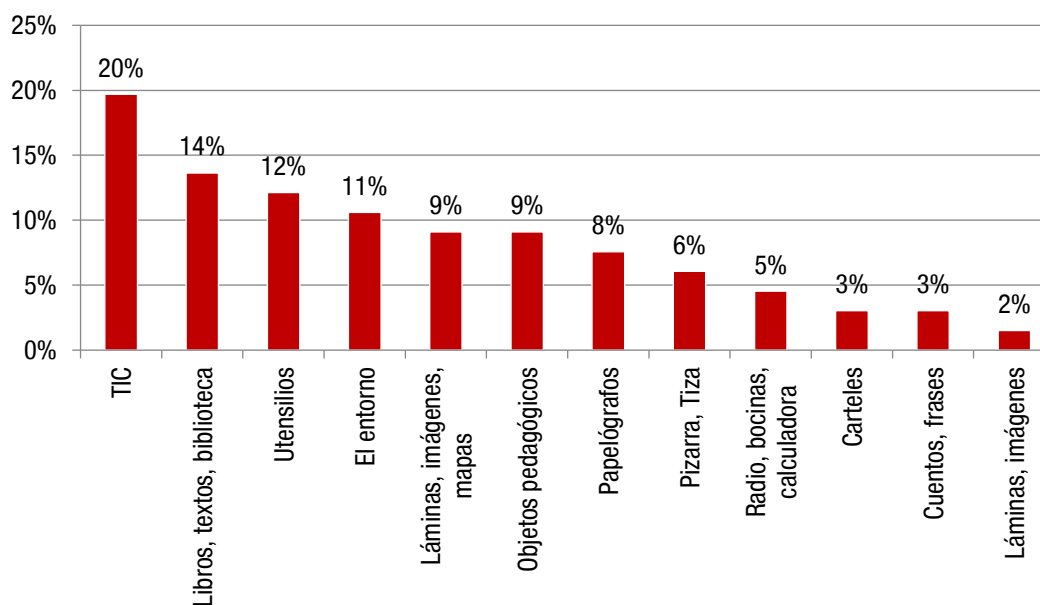
**Figura 7. Por cientos de menciones negativas de habilidades para currículo por competencia.**



### *Recursos didácticos*

Como se ve en la Figura 8, entre los recursos más utilizados se encuentran las TIC, seguidas por libros, textos, biblioteca; utensilios; y el entorno.

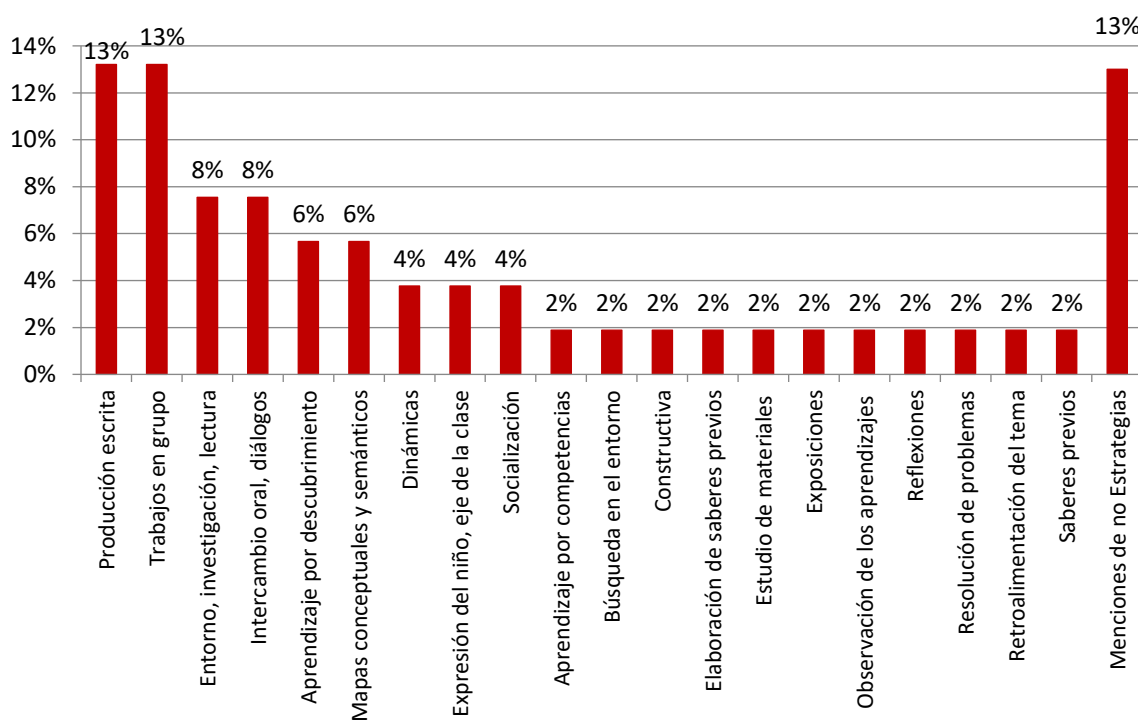
Figura 8. Por cientos de menciones de recursos más utilizados.



### Estrategias de aprendizaje más utilizadas

Entre las Estrategias de aprendizaje más utilizadas se encontraron en primer lugar Producción escrita y trabajos en grupo. Empatados en segundo lugar estuvieron indagación en el entorno, investigación, lectura; e intercambio oral, diálogos. En tercer lugar empataron aprendizaje por descubrimiento y mapas conceptuales y semánticos. Se pueden encontrar estas proporciones en la Figura 9.

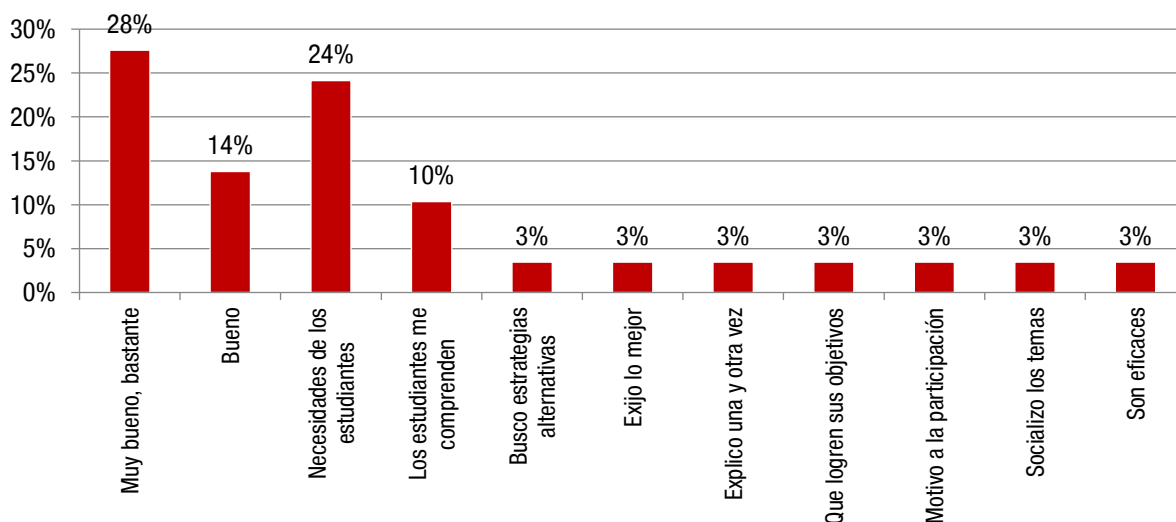
Figura 9. Por cientos de estrategias de aprendizaje más utilizadas.



### Autovaloración del desempeño

Casi la mitad (41%) de los participantes se auto valoró de una manera positiva o muy positiva. Las primeras dos barras en la Figura 10 contienen estas respuestas. Las barras desde la tercera en adelante contienen las demás respuestas, las cuales se refieren a actividades, estrategias y objetivos, no a la autovaloración.

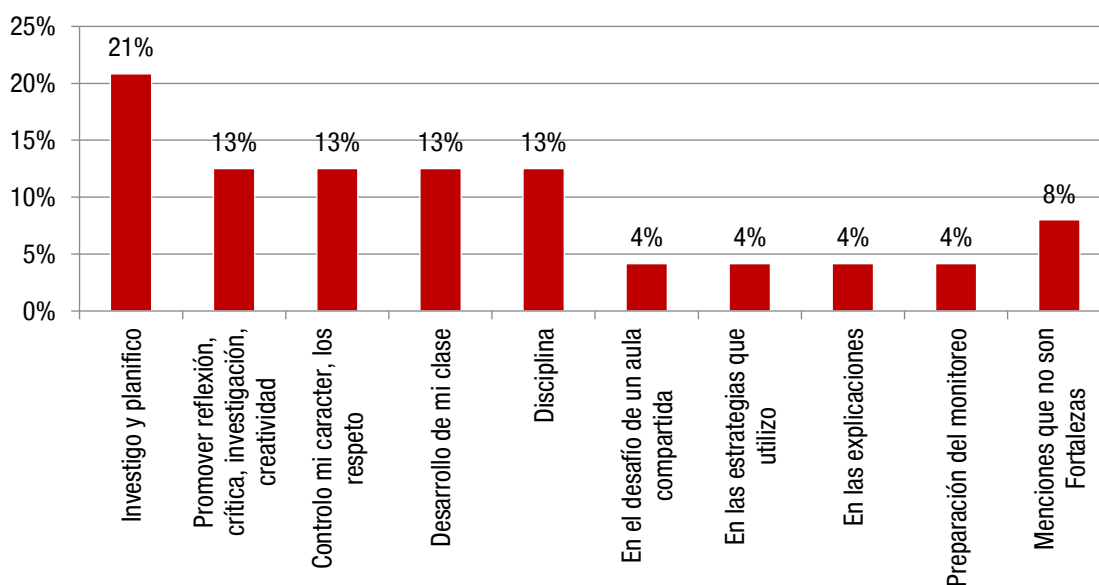
Figura 10. Por cientos de auto evaluaciones de desempeño.



### Fortalezas

Al ser preguntados por sus fortalezas la respuesta más mencionada se refiere a investigo y planifico, seguida por promover reflexión, crítica, investigación, creatividad, luego controlo mi carácter, los respeto; desarrollo de mi clase; disciplina. En la Figura 11 la última barra contiene menciones que no constituían fortalezas.

Figura 11. Por cientos de menciones sobre sus fortalezas.

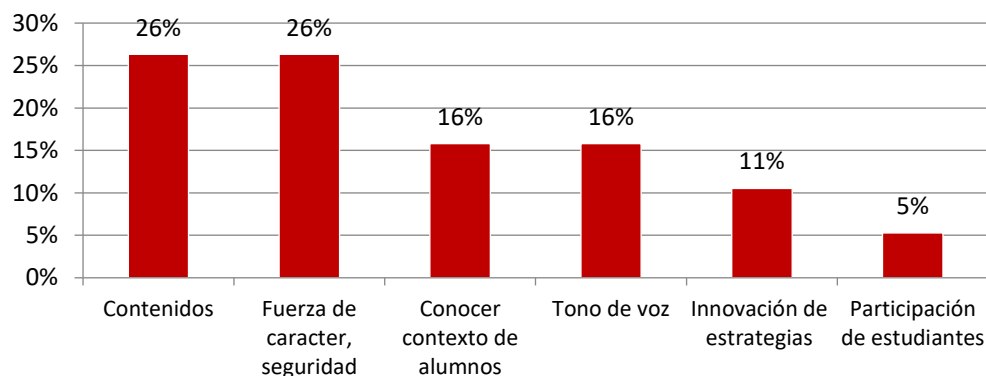




### A mejorar

Una menor proporción de participantes mencionó aspectos a mejorar (44%). En la Figura 12 encontramos que se mencionaron en primer lugar los contenidos y la fuerza de carácter y la seguridad. En segundo lugar, conocer el contexto de los alumnos y el tono de voz. En tercer lugar se mencionó la innovación de estrategias.

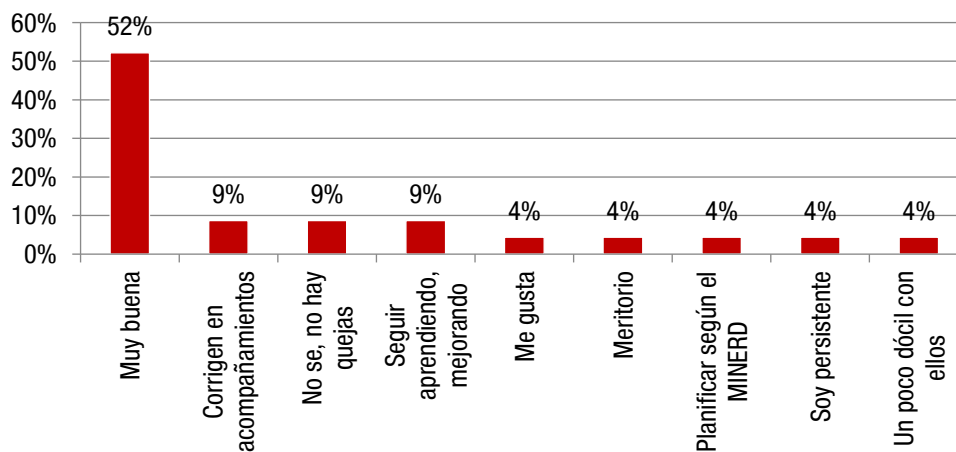
Figura 12. Por cientos de menciones sobre sus habilidades a mejorar.



### Opinión de la escuela

Tal y como se observa en la Figura 13, más de la mitad de los participantes dijeron que la escuela tenía una opinión muy buena de ellos. Algunos mencionaron: me corrigen en acompañamientos; no sé, no hay quejas; seguir aprendiendo y mejorando.

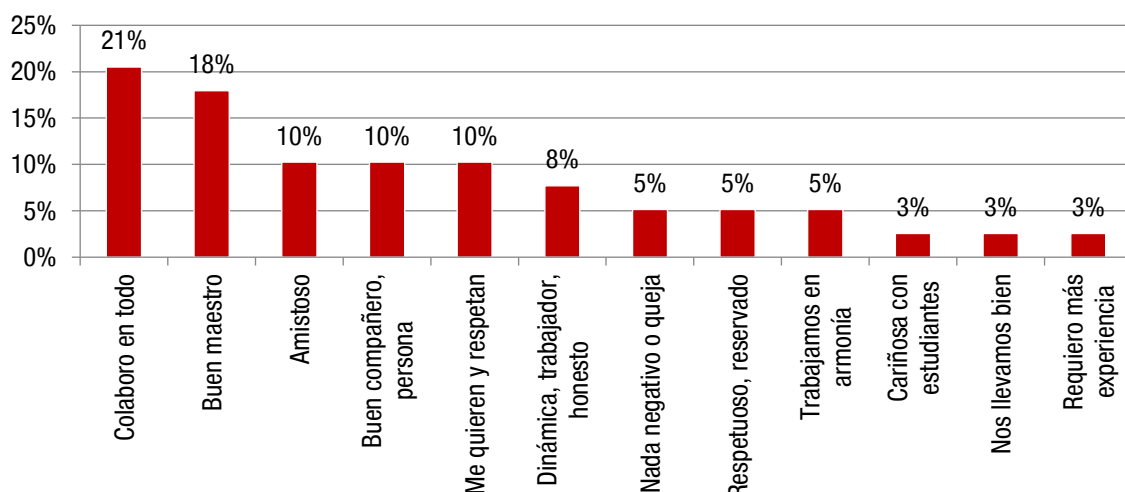
Figura 13. Por cientos de opiniones de la escuela.



### Opinión de los compañeros

Según los participantes, la Opinión de los compañeros sobre ellos fue siempre positiva. Como se aprecia en la Figura 14, en primer lugar, colaboro en todo, en segundo, buen maestro. Empatados en tercer lugar estuvieron amistoso; buen compañero, persona; me quieren, respetan y aprecian.

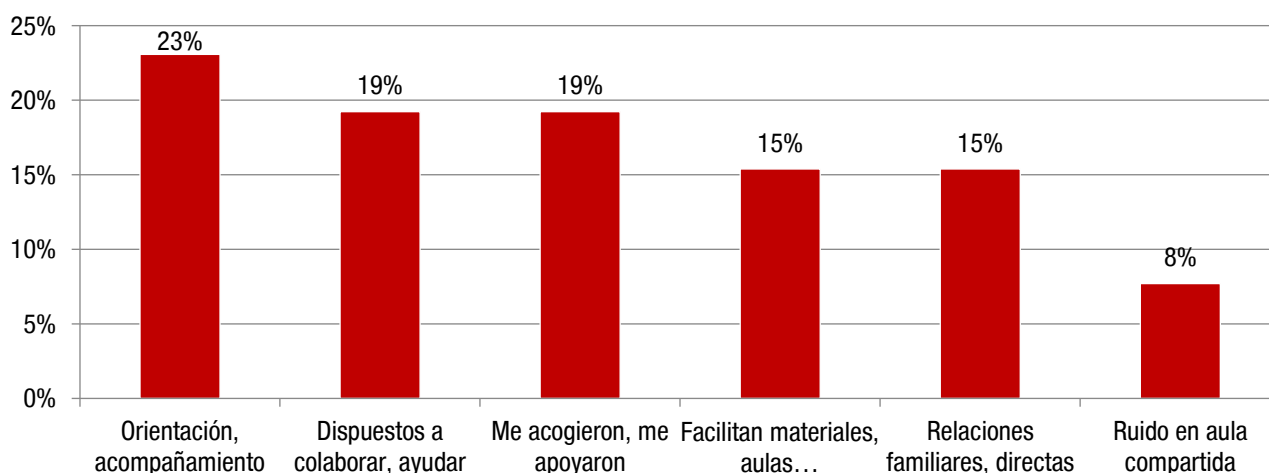
Figura 14. Por cientos de opiniones de los compañeros.



### Ayuda del centro

Al ser preguntados sobre si el centro les prestaba ayuda todos los participantes dijeron que sí. Las menciones relativas a esa ayuda se presentan en la Figura 15, donde vemos que en primer lugar se mencionó orientación, acompañamiento. En segundo lugar, dispuestos a colaborar, prestar ayuda, me acogieron, y me apoyaron. En tercer lugar, facilitan lo que hay, materiales, aulas..., y relaciones tipo familiares y contacto directo.

Figura 15. Por cientos de menciones sobre la ayuda del centro.



### Análisis de los videos

Los videos fueron analizados con el fin de validar las opiniones expresadas por los participantes y constatar las condiciones existentes en las aulas de clase.

Con relación a las asignaturas impartidas, casi la mitad (44%) de los participantes impartían Lengua española, seguida por Matemática y luego por Sociales. Educación artística y física solo fueron observadas una vez cada una.

La mayoría de los contenidos que fueron observados giraban en torno al tiempo (38%). Estuvieron presentes una vez artes visuales, áreas del prisma, paz mundial, independencia nacional y los conflictos. Sin embargo, en ninguno de los videos se registró evidencia de que los profesores hicieran sus planificaciones.

Por otra parte, en todos los videos los docentes fueron registrados como adecuados en su asistencia y puntualidad. Con relación a su responsabilidad en las actividades desarrolladas, dos terceras partes (63%) de los docentes observados fueron calificados como adecuados, mientras que unos cuantos se concentraban demasiado en explicar o no mostraron ninguna responsabilidad. Además, más de la mitad de los observados (58%) presentó una adecuada organización de las acciones emprendidas. Unos cuantos fueron calificados como muy bien y otros como haciendo pocas correcciones.

La presentación personal de todos los docentes fue calificada como adecuada. Tres cuartas partes de ellos mostraron relaciones interpersonales adecuadas, un par fue calificado como de relaciones lejanas y uno como siempre cerca de la pizarra. La expresión oral de la gran mayoría fue calificada como adecuada, solo unos cuantos fueron calificados como aceptable o pobre. Lo mismo ocurrió con el tono de voz, adecuado en la gran mayoría y bajo o muy bajo solo para unos pocos.

## Discusión

La descripción general de las dificultades por las que pasaron nuestros participantes parece evidenciar que el programa INDUCTIO no ha ejercido todo su potencial en nuestra región. Los primeros días de nuestros participantes como docentes se siguen describiendo con la presencia de confusión, ansiedad, como duros y difíciles y con problemas para mantener la disciplina.

También se siguen mencionando los problemas encontrados por Marcelo et al. (2016) en el piloto de INDUCTIO: Escasez de aulas y utensilios, integración de los padres al proceso, falta de tiempo para descansar y programar.

Entre las dificultades que enfrentaban nuestros participantes se distinguió la de la confrontación ideal en la universidad con la práctica real en el aula, coincidiendo con lo expresado por Flores (2015). Los autores citados consideran que esa confrontación es la responsable directa de los problemas a que debe hacer frente este nuevo docente y ofrecen una serie de recomendaciones dirigidas a ayudarlo en su proceso de adaptación a su nuevo contexto (Avalos, 2009; Marcelo, 2008, 2009; Vaillant, 2009; Torres, Bartolomé, Rodríguez, & Torres, 2011).

Sin embargo, a pesar que constatamos varios de los problemas y dificultades acaecidas a nuestros participantes en sus principios profesionales, vimos que muchos de ellos se sentían satisfechos con la formación universitaria recibida y que el sistema, en la práctica, les ofrecía mucha de las ayudas necesarias para su adaptación.

Empecemos por aclarar que nuestros participantes llegaban a su nuevo trabajo todavía inspirados por la vocación que les hizo seleccionar la docencia como carrera. Llegan a esta buscando cumplir su sueño de enseñar, siguiendo el ejemplo de maestros y familiares, saliendo de una buena experiencia escolar, e inclinados a compartir sus conocimientos y sus valores.

Sin embargo, las opiniones sobre su experiencia de inserción estuvieron muy divididas. Aunque prácticamente la mitad citó que debieron esperar demasiado para ser ubicados y que el proceso burocrático les creó tensión por ser difícil y caótico, la otra mitad calificó como positiva esta inserción diciendo que fueron ubicados pronto y adecuadamente por sus buenas notas y que su experiencia fue en general muy buena. En otras palabras, el sistema está funcionando bien para una buena parte de los participantes.

A pesar de haber descrito aquellos primeros días como duros y difíciles, en la actualidad, después de unos dos años de experiencia ya las aguas se han calmado, los docentes se sienten confiados manejando la disciplina y consideran que están trabajando bien.

Naturalmente, presentan quejas del sistema que no los ayuda todo lo que debería, especialmente por los aspectos de infraestructura: escasez de aulas, ruido, deficiencias del comedor, utensilios, butacas e inseguridad.

La confrontación esperada entre la formación universitaria ideal y la práctica en la realidad solo fue comprobada parcialmente. Dos de cada tres participantes consideraron que la universidad sí los preparó adecuadamente con habilidades para el currículo por competencias, describiendo acertadamente muchas de las competencias que poseían. La otra tercera parte de los docentes entrevistados sí presentó las quejas esperadas por los autores citados acerca de que la universidad no les enseñó lo necesario, de que el currículo hay que vincularlo con el contexto de los estudiantes y de que donde se aprende en realidad es en las aulas.

En contradicción con la buena preparación aducida encontramos entonces que los recursos y las estrategias didácticas que dicen utilizar los participantes no muestran mucha diversidad. Las TIC, los textos, utensilios y el entorno agrupan la mitad de los recursos mencionados, mientras que las estrategias más mencionadas son las más tradicionales: escritos, trabajos en grupo, investigación y diálogo.

Como era de esperar, los auto-reportes de evaluación son en su mayoría positivos, por su inherente deseabilidad social. La mitad de los participantes califican su desempeño como muy bueno y describen que sus fortalezas son la investigación, la planificación, la reflexión, así como su autocontrol, el de sus clases y de la disciplina. A pesar de todo, uno de cada cuatro es suficientemente sincero para reconocer que debe mejorar en sus contenidos o en su carácter. Por la misma deseabilidad social de las preguntas, las opiniones que dicen los participantes que la escuela y sus compañeros tienen de ellos son excelentes.

Por último, un elemento que se ha citado como recomendado por varios autores (Peralta, 2016; Madero, Fondón, & Sarmiento, 2010) es que los centros educativos sí prestan ayuda y orientación a los participantes principiantes. Estos dicen que reciben acompañamientos donde los corrigen, que el centro siempre está dispuesto a colaborar y ayudar facilitándoles los recursos disponibles, así como que han recibido apoyo y que mantienen relaciones de tipo familiar con el personal.

La validación que aportaron los videos apoya que las clases se desenvuelven en un ambiente adecuado y que, aunque no aparecen evidencias de su planificación, los docentes muestran puntualidad, responsabilidad, organización, buena presentación, buenas relaciones interpersonales y buena expresión oral.

## Conclusión

En conclusión, aunque el sistema de inducción en el país parece haber ido progresando, no se evidencia un proceso formal e institucionalizado de inserción en el sistema educativo en nuestra región. Será necesario difundir este sistema y sus componentes, de manera que se perciba claramente su estructuración y su procedencia entre las políticas de formación docente. El Portal de Recursos Digitales debería de ser de conocimiento universal entre el personal docente.

Aunque el proceso de inserción puede haber sido traumático para muchos, después de 3 años de experiencia todos dijeron haber logrado su adaptación. Sin embargo, hay algunas recomendaciones que podrían hacer este proceso más fácil para todos los profesores principiantes en nuestro sistema educativo.

De acuerdo con Casey y Childs (2017) deberíamos reforzar en la universidad el marco conceptual que vincule los conocimientos, las habilidades y las actitudes que los docentes necesitan, la preparación que brindan los programas de formación docente y los criterios de aplicación de los programas.

Los conceptos que guían el currículo por competencias deben ser aclarados y contextualizados con las realidades escolares de una manera práctica, haciéndose énfasis en ellos en las prácticas y acompañamientos de evaluación. Estos acompañamientos deben mantenerse por lo menos unos dos años después de la inserción y trabajar en ellos sobre las producciones del maestro principiante (su plan de curso, planes de clase, materiales para los estudiantes y pruebas). Defendiendo una mayor extensión de los programas de inducción, Calvo (2013) utiliza el término inserción en lugar de inducción, pues considera que debe superar el conocimiento del lugar de trabajo, de los otros docentes y de sus responsabilidades. Este autor dice que en

unos tres años se podría profundizar en la construcción de la identidad del docente, interiorizar el significado de aprender y enseñar actualmente, así como seleccionar modelos a emular.

El manejo de la disciplina debe ser un elemento fundamental entre las habilidades que debe dominar el principiante, puesto que el mismo fue demostrado como el mayor productor de confianza y seguridad.

## Referencias bibliográficas

Ávalos, B. (2009). La inserción profesional de los docentes. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 13(1), 43–59.

Calvo, G. G. (2013). *Fortalecimiento de la Profesión Docente: Sistematización de Talleres Consultivos sobre Inserción y Certificación Docente*. Santo Domingo: OEI. Recuperado de <https://oei.org.do/uploads/files/programs/16/projects/68/fortalecimiento-docente-web.pdf>

Calvo, G. G. (2015). Evolución de la identidad profesional de un docente novel de educación física: análisis a partir de la reflexión de sus experiencias personales y de su propia práctica. *Apuntes. Educación física y deportes*, 7(119), 118.

Caraballo, E. D. (2015). Conclusiones y recomendaciones: formulación de políticas públicas para docentes en la República Dominicana. *XIX Congreso Internacional de Educación Aprendo 2015*. Santo Domingo: EDUCA.

Casey, C. & Childs, R. (2017). Teacher education program admission criteria and what beginning teachers need to know to be successful teachers. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, (67).

Flores, F. A. (2015). Dificultades laborales de profesores en escuelas secundarias. *Educación y Educadores*, 18(3). Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/html/834/83443150003/>

González Brito, A. I., Araneda Garcés, N., Hernández González, J., & Lorca Tapia, J. (2005). Inducción profesional docente. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 31(1), 51–62.

Jarauta-Borrasca, B. & Medina-Moya, J. L. (2009). La formación pedagógica inicial del profesorado universitario: repercusión en las concepciones y prácticas docentes. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 1(2).

Madero Ayora, M. J., Fondón García, I., & Sarmiento Vega, M. A., (2010). Principales problemas de los profesores principiantes en la enseñanza universitaria. *Formación Universitaria* 3(2), 21-28. Recuperado a partir de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/17057>

Marcelo, C. (2008). Inserción del profesorado principiante. Barcelona: Ediciones OCTAEDRO. Recuperado de: [http://cedoc.infed.edu.ar/upload/El\\_profesorado\\_principiante.pdf](http://cedoc.infed.edu.ar/upload/El_profesorado_principiante.pdf) (en fecha 13 de marzo 2016).

Marcelo, C. (2009). Los comienzos en la docencia: un profesorado con buenos principios. *Profesorado. Revista de currículum y formación de profesorado*, 13(1), 1–25.

Marcelo, C., Burgos, D., Murill, P., López, A., Gallego-Domínguez, C. Mayor, C., Herrera, B., & Jáspez, J. (2016). La inducción del profesorado principiante en la República Dominicana: El programa INDUCTIO. *Revista Ibero Americana de Educación*. 71(2), 145-168. Recuperado de <http://inafocam.edu.do/>

Marcelo, C. & Vaillant, D. (2009). *Desarrollo profesional docente, ¿Cómo se aprende a enseñar?* Madrid: España. NARCEA S.A. Recuperado de: <https://books.google.com.do/books?id=tjYgXPt0zv4C&pg=PA35&dq=identidad+docente&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjA-tKmlb7LAhUGlB4KHaENBmUQ6AEIGjAA#v=onepage&q=identidad%20docente&f=false>

- MINERD. (2003). *Estatuto de la carrera docente*. Santo Domingo, República Dominicana.
- MINERD. (2014). *Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- MINERD. (2016). *Guía Específica para la Aplicación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y 1 Desarrollo de la Carrera Docente en el Tramo Procesual de Inducción de Docentes Principiantes*. Santo Domingo, República Dominicana. ISBN 978-99934-43-45-2. Recuperado de <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/docs/viceministerio-de-acreditacion-y-certificacion-docente/g051-estandares-profesionales-y-del-desempeno-para-la-certificacion-y-desarrollo-de-la-carrera-docentepdf.pdf>.
- MINERD. (2019). *Orden Departamental No. 29-2019*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Peralta Valdés, L. (2016). *Hacia un modelo de intervención para la inserción profesional de los profesores noveles en la Educación Municipalizada Chilena*. Tesis doctoral no publicada. Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado a partir de <http://www.tdx.cat/handle/10803/383035>.
- Portales, P. & Guzmán, J. (2013). *Estrategia Regional de Docentes de la UNESCO para América Latina y el Caribe*. México: UNESCO.
- Rodríguez, C. Formación docente en la República Dominicana desde una perspectiva comparada: Análisis de benchmarking. *XIX Congreso Internacional de Educación Aprendo 2015*. Santo Domingo: EDUCA.
- Ruffinelli, A. (2014). Dificultades de la iniciación docente: ¿iguales para todos? *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 40(1), 229-242.
- Serra, J. C., Krichesky, G., & Merodo, A. (2011). *Inserción laboral de docentes noveles del nivel medio en la Argentina. Una aproximación a partir de los egresados de la Universidad Nacional de General Sarmiento*. Recuperado a partir de <http://digibug.ugr.es/handle/10481/13628>
- Torres, L. H., Bartolomé, A. M. F., Rodríguez, K. C., & Torres, J. M. T. (2011). Competencias docentes del profesorado novel participante en un proyecto de mentorización. Implicaciones para el desarrollo profesional universitario. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 15(3), 213-241.
- Vaillant, D. (2009). Políticas de inserción a la docencia en América Latina: La deuda pendiente. *Profesorado. Revista de currículum y formación de profesorado*, 13(1), 27-41.
- Vezub, L. & Alliaud, A. (2012). *El acompañamiento pedagógico como estrategia de apoyo y desarrollo profesional de los docentes noveles*. Montevideo: OEI. ISBN 978-9974-36-211-6. Recuperado de <https://oei.org.uy/uploads/files/programs/projects>

Fecha de recepción: 9-2-2019

Fecha de aceptación: 29-5-2020



# Inclusión con calidad de los aprendizajes. Debates desde la Didáctica

Inclusion with quality learning. Debates since Didactics

CARUSO, Maria Fabiana<sup>1</sup>,  
ERROBIDART, Analia<sup>2</sup>

Caruso, M. F. y Errobidart, A. (2020). Inclusión con calidad de los aprendizajes. Debates desde la Didáctica. *RELAPAE*, (12), pp. 169-181.

## Resumen

El presente trabajo surge de las reflexiones compartidas a partir de un proceso de investigación finalizado y pone de manifiesto la complejidad que adquieren los procesos de enseñanza y aprendizaje al interior de las instituciones educativas. Las políticas educativas vigentes señalan, desde las prescripciones de los organismos internacionales, el progresivo pasaje de la inclusión social y educativa que se realiza en las escuelas secundarias, a la inclusión con calidad de los aprendizajes. Este condicionamiento, confronta con las posibilidades contextuales en que se desarrollan las prácticas docentes. Uno de los propósitos que nos impulsan a esta escritura es ahondar en la complejidad del problema de la “inclusión con aprendizaje”, puesto que las condiciones contextuales, la influencia del adentro-afuera escolar, las condiciones materiales de trabajo, entre otros temas señalados, han transformado los escenarios escolares. El diseño metodológico abarcó seis escuelas secundarias de la ciudad de Olavarría (Provincia de Buenos Aires) y se definió para ello una perspectiva de abordaje socioantropológico. El trabajo de campo se realizó al interior de las aulas de las escuelas seleccionadas y en dos focusgroup con docentes. Se exponen en las reflexiones, las tensiones que surgen de considerar las situaciones narradas por los docentes, los registros de los investigadores y los debates en focusgroup al confrontarlas con las recomendaciones de la política educativa.

**Palabras Clave:** inclusión/ calidad/ enseñanza/ aprendizajes/ contextos

## Abstract

The present work arises from the shared reflections from a completed research process and highlights the complexity acquired by the teaching and learning processes within the educational institutions. The current educational policies indicate, from the prescriptions of the international organizations, the progressive passage of the social and educational inclusion that is carried out in the secondary schools, to the inclusion with quality of the learning. This conditioning confronts the contextual possibilities in which teaching practices are developed. One of the purposes that drive us to this writing is to delve into the complexity of the problem of “inclusion with learning”, since the contextual conditions, the influence of the school inside-outside, the material working conditions, among other issues mentioned, they have transformed the school scenarios. The methodological design encompassed six secondary schools in the city of Olavarría (Province of Buenos Aires) and a socio-anthropological approach perspective was defined. The field work was carried out inside the classrooms of the selected schools and in two focus groups with teachers. The tensions that arise from considering the situations narrated by the teachers, the records of the researchers and the debates in focus group are exposed in the reflections when confronted with the recommendations of the educational policy.

**Keywords:** inclusion/ quality/ teaching/ learning/ contexts

<sup>1</sup> Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina /fcaruso@soc.unicen.edu.ar

<sup>2</sup> Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina /analiaerrobidart@gmail.com

## Introducción

Este artículo trataría de describir y problematizar las condiciones contextuales en las que se producen relaciones ontológicas de enseñanza y aprendizaje (Contreras Domingo, 1994) en aulas de escuelas secundarias públicas de la ciudad de Olavarría, Provincia de Buenos Aires.

Las reflexiones vertidas en este artículo se producen a partir del relevamiento de expresiones de docentes que participaron voluntariamente de dispositivos metodológicos en el marco de un proyecto de investigación que forma parte del programa de Fortalecimiento de la Ciencia y la Tecnología en Universidades Nacionales (2017-2018). En un contexto epocal caracterizado por la desigualdad, los docentes que desempeñan su labor en las escuelas secundarias signadas por la extensión de la obligatoriedad y la inclusión social a partir de la Ley Nacional de Educación 26206/2006, advierten cómo se incorpora, a través de diferentes prescripciones de la política educativa a partir de 2015, el requerimiento de inclusión con aprendizajes de calidad.

Uno de los propósitos que nos impulsan a esta escritura es ahondar en la complejidad del problema de la “inclusión con aprendizaje”, puesto que las condiciones contextuales, la influencia del adentro-afuera escolar, las condiciones materiales de trabajo, entre otros temas señalados, han transformado los escenarios escolares.

En el artículo se abordan algunos problemas del campo de la sociología relevados en las escuelas a través de la voz de los docentes, que a nuestro criterio resultan relevantes para poder pensar la educación como intervención, como transmisión y como posibilitadora de inclusión con aprendizajes.

## Los escenarios que se configuran en las escuelas secundarias

Para comprender las particularidades de las relaciones entre enseñanza y aprendizaje en las escuelas secundarias que conforman el dispositivo de estudio, expondremos algunas precisiones acerca de la perspectiva con que se estudia e interpreta el problema.

En el análisis de las prácticas será necesario comprender la tensión entre los viejos sentidos educativos y los nuevos que pugnan por establecer un nuevo orden, reconociendo el proceso histórico y relacional que dio origen a los diferentes espacios educativos, ya que ello pone en evidencia un amplio abanico de acuerdos y contradicciones sobre el sentido de la educación secundaria, que nos proponemos relevar. En investigaciones anteriores (Chapato y Errobidart, 2008, 2011 y 2013) consideramos que, aun cuando lo social es contingente, la escuela como institución continúa siendo un espacio de instauración e inculcación de “diferencias durables” (Bourdieu, 2007).

En los actuales escenarios sociales caracterizados por el declive de las instituciones modernas y la búsqueda de nuevas formas relacionales (Svampa, 2005), a la escuela se le demandan funciones de contención e inclusión social universalista que conmueven el tradicional sentido de transmisión cultural del que era objeto solo una porción de la población.

En un escenario atravesado por la relación local-global, adentro-afuera (Sassen, 2007), desde las usinas ideológicas de la globalización se producen documentos con recomendaciones que orientan y organizan los lineamientos del sistema social, político y económico actual. En el campo educativo, los foros mundiales que se celebran cada diez años vienen cumpliendo esa misión y los países implementan sus propias iniciativas con cierta y relativa elasticidad de acuerdo con sus propósitos políticos. En el caso argentino, luego de las transformaciones profundas producidas en los 90 cambió el escenario social: el uso del binomio inclusión-exclusión social pasó a formar parte del imaginario y como señala Tenti Fanfani (2011: 18) denota una configuración social diferente, compleja y multirreferencial para definir “esta fase del desarrollo de las sociedades capitalistas contemporáneas”.

En el campo educativo la masividad de la escolarización, impulsada por los organismos internacionales a través de distintos lineamientos (educación para todos, extensión de la obligatoriedad, inclusión, derecho) produce una gran crisis en el sentido tradicional de la escolarización y la educación escolar (Chapato y Errobidart, 2011).



Al interior de las escuelas, o al borde de ellas, los sujetos que llegan con nuevas representaciones acerca de la escolaridad, de la enseñanza-aprendizaje y del valor de la educación, construyen/reproducen nuevos/otros sentidos, que nos proponemos relevar.

La diversidad de escenarios y la desigualdad inherente a ellos, atraviesa los modos con que se van delineando las acciones de los docentes y es allí donde hoy se coloca la tensión generada por la *inclusión con aprendizajes de contenidos curriculares*.

### **Contexto de la investigación y decisiones metodológicas.**

En nuestra investigación dedicamos especial atención a los aprendizajes que se construyen en la escuela, considerando que tanto el Diseño Curricular para la Educación Secundaria (2006, 2007) como el Régimen General Académico (2011) –entre otros documentos emanados de las políticas educativas- enuncian un discurso prescriptivo riguroso. Las indagaciones sobre ciertas prácticas desarrolladas por los sujetos, favoreció la comprensión de los sentidos que se están construyendo y que adquieren otras significaciones que las que enuncian los documentos oficiales.

La perspectiva metodológica con que se aborda esta investigación se define como socio-antropológica (Achilli, 2005). El diseño a partir del cual se desarrolló la investigación buscó analizar las interrelaciones que se producen entre las instituciones educativas y los sujetos, analizando las prácticas en contexto y los sentidos que los sujetos reconocen en sus acciones.

La investigación tomó como universo a las escuelas del nivel secundario públicas y privadas del partido de Olavarría. Se consideraron también los programas y acciones educativas que se desarrollan por fuera de la institución escuela que han sido diseñados para sostener la escolaridad de los jóvenes.

En el partido de Olavarría existen 36 escuelas secundarias que atienden a una población de 18640 jóvenes en edad de ser escolarizados en este nivel, de acuerdo con los datos que proporciona la Encuesta Escolar de Adolescentes de Olavarría<sup>3</sup>. No se consideraron los programas FINes y COAS que funcionan como alternativas para los jóvenes que abandonan la escuela secundaria y tienen 16 años o más.

Se definió una muestra de cinco escuelas, atendiendo a los siguientes criterios:

- escuela secundaria estatal urbana con treinta años o más de existencia
- escuela secundarias privada urbana con treinta años o más de existencia
- escuela secundaria estatal urbana con menos de diez años de existencia (de reciente creación)
- escuela secundaria privada urbana con menos de diez años de existencia
- escuela secundaria estatal rural

Para relevar las prácticas de los sujetos involucrados en la investigación (estudiantes, docentes, equipos directivos, preceptores y docentes EMATP (encargado de medios audiovisuales para el trabajo pedagógico), preceptores, bibliotecarias, coordinadores de Plan de Mejora Institucional) se utilizaron los siguientes instrumentos metodológicos diseñados por el equipo: entrevistas abiertas, en profundidad, no estructuradas; entrevistas semiestructuradas o dirigidas; observación sin participación, no interactiva; observación con participación, interactiva; grupos focales, en los temas que ameriten debates y posicionamientos.

Los aprendizajes y el currículum oculto se relevaron realizando registros escolares de diferentes situaciones y registros de clases que se complementaron con análisis de planificaciones y programas escolares y entrevistas a los actores (docentes y estudiantes).

Las técnicas mencionadas han sido escogidas debido a que promueven un acceso relativamente sencillo y eficaz a algunos de los elementos que constituyen el universo semántico de la población estudiada. El discurso de los actores se confrontó con sus prácticas y con documentos oficiales, así como también con documentos institucionales a los cuales resultó pertinente acudir.

---

<sup>3</sup>El dato sobre cantidad de jóvenes es tomado del CENSO NACIONAL de población (2010)

Se trabajó asimismo con otras fuentes que proveyeron información secundaria, en especial estadísticas nacionales, provinciales y municipales.

### **Entre contener y asistir: la labor docente signada por la desigualdad y el desamparo de los jóvenes.**

En un focusgroup desarrollado con profesores y profesoras de la escolaridad secundaria como parte del diseño metodológico de la investigación, la consigna de trabajo fue posicionarse ante el compromiso con el trabajo docente y los desafíos que imponen en la vida cotidiana escolar los estudiantes y la enseñanza, a partir de la definición que los jóvenes habían hecho sobre experiencias significativas de aprendizaje. Presentaré algunos aspectos centrales de éste último dispositivo.

Antes, nos referiremos a algunas características generales de la muestra de docentes: sobre un total de 18 profesores que conformaron la misma, el 50% son graduados de licenciaturas o profesiones no docentes y la totalidad ha realizado (luego de haber ingresado a la docencia) cursos o pos títulos de formación docente. Solo dos de ellos se desempeñan también en sus profesiones privadas.

La salida laboral rápida es uno de los atractivos para la elección de la docencia, según los profesores más jóvenes. Algunos no creyeron que les gustaría trabajar como docentes pero dicen sentirse, en la actualidad, “convencidos y apasionados” por la tarea y la elección.

#### **b.1. los cambios en los contextos laborales.**

Para brindar un panorama actual de las instituciones educativas de nivel secundario, acudimos al análisis de las entrevistas individuales y grupales que se realizaron a los integrantes de los equipos directivos. Nuestro propósito es comprender qué está cambiando y que persiste en las escuelas tradicionales y cómo se construye identidad de escuela secundaria en aquellas escuelas jóvenes que integran la muestra.

Todos los entrevistados confluyen en la idea de que formación docente no los preparó para afrontar las problemáticas actuales de las aulas. Como explica TentiFanfani (2011) la escuela moderna estaba rodeada de un halo protector que limitaba o bloqueaba el paso de los temas y problemas extraescolares, a la escuela. Así, la escuela se construyó en ese espacio aséptico capaz de desempeñar su función sin alteraciones.

El desplazamiento del Estado de las funciones garantistas, deja a las instituciones disciplinarias sin sostén y protección y, con ello, las escuelas se vuelven permeables a las influencias y embates de las comunidades de las que forman parte.

En la escuela confesional como en otras de su tipo, por ejemplo, la dirección del colegio ha pasado a cargo de laicos y esto nos lleva a interpretar que esta visión estratégica en la gestión del colegio tiene también la intención de estar más cerca de la comunidad para interpretar *desde el llano* sus intereses.

Consultado el equipo directivo sobre los problemas que los ocupan en la actualidad y que no estaban en la agenda de la gestión escolar en otros tiempos, identifican: el aspecto vincular en general, el uso de redes sociales en el aula, el destrato de los jóvenes entre sí y principalmente, el comportamiento de las familias en relación a la escuela (distancia, cuestionamientos, interpelaciones). Pero también los ocupan algunas decisiones emanadas desde las políticas educativas como las recomendaciones de acompañamiento “al último día”<sup>4</sup>.

En la escuela dependiente de la universidad, las preocupaciones que se expresan se refieren a la discrepancia entre las normas universitarias y la LEN: por estatuto, los estudiantes no pueden adeudar materias de años anteriores ni repetir el curso. En caso de que suceda, los estudiantes deben irse de la escuela. Esta situación produce tensión entre docentes, con las familias y es motivo de debate en las reuniones académicas.

---

<sup>4</sup> A través de un documento la DGEyC (2019) establece recomendaciones sobre cómo recibir a los estudiantes de 6to año el día que festejan el final de escolaridad secundaria, permanecen toda la noche despiertos, reunidos y al día siguiente concurren juntos a la escuela en condiciones de ebriedad y cansancio.

Es esta una escuela pequeña en cuanto a su matrícula y ese hecho hace posible un conocimiento más minucioso de los estudiantes. Así, entre las principales preocupaciones que expresa el equipo directivo son las derivadas de las condiciones de vida de algunos jóvenes: consumo de sustancias, abusos, maltrato, indiferencia familiar.

La escuela Nacional provincializada en la década de los 90, ha sufrido grandes transformaciones en su identidad institucional, pero en este proceso se ha “humanizado”, tal como lo expresa la actual directora. El equipo de gestión ha logrado una comunicación fluida con los jóvenes, conociendo sus problemas, intereses, preocupaciones y posicionamientos ante determinados temas sociales y políticos. La escuela es lugar de concentración de programas educativos transversales como Foro Juvenil, Parlamento Juvenil, y brinda espacios de debates para el centro de Estudiantes, para la Federación de Centros de Estudiantes, entre otros. Por estas razones con frecuencia se interrumpen las clases y los jóvenes participan de las actividades o se van a su casa si no participan de la actividad.

La cuestión de los problemas juveniles ya mencionados, también se reiteran en esta escuela. El nivel educativo actual no es el que ostentara la escuela en épocas anteriores, pero desempeña una función socializadora que satisface al equipo directivo.

La escuela secundaria rural y la suburbana de reciente creación, presentan un abanico de cambios en la construcción de la escolaridad secundaria sobre la base de la ex EGB 3 y de las prácticas de los jóvenes y docentes que la conforman. Los altos indicadores de repitencia, desgranamiento, movilidad de la matrícula y aprendizajes lábiles, forman parte, junto con las particularidades de las culturas juveniles (Reguilo Cruz, 2012), de la dinámica inquietante que las define.

## **b.2. los temas que en el aula forman parte del trabajo docente**

Un docente de Informática a cargo de la materia Construcción de la Ciudadanía en una escuela secundaria de reciente creación ubicada en un barrio pobre, dice respecto de los estudiantes:

No los justifico, pero si los entiendo. Entonces uno qué hace? Busca la forma y entrega herramientas... Yo me daba cuenta que ellos estaban desarmados en un montón de cuestiones. Porque si bien iban a la escuela, y la escuela pasó a ser como un centro [menciona la sala de Cinema Paradiso]. La secundaria XX es más o menos parecido, es como que todo el mundo va, ir a la escuela es su salvación. No importa para qué, así hagan nada durante cuatro horas, ellos tienen que estar en la escuela. Vos los echas y a la tarde están dando vueltas por ahí porque quieren entrar. Entonces yo me daba cuenta que hay un montón de cuestiones que están relacionadas con que tienen familiares presos, o la pasan mal, o los llevan mal con las drogas o con el alcohol...Entonces trabajamos sobre sus derechos.

Una profesora de Educación Física, que también da clases de Construcción de la Ciudadanía y se desempeña como profesora en otra escuela de reciente creación, explica:

Lo que pasa es que uno se da cuenta si ese alumno está mal, si está cambiado, si tiene algo. Uno se da cuenta. Porque yo veo que nosotros lo observamos, no es que lo miramos “así no más” y nos damos cuenta cuando algo cambia.

Esta condición del docente no había sido requerida en tiempos en que las funciones estaban distribuidas en la secuencia institucional y cada uno desempeñaba su papel. Hoy los docentes entrevistados se expresan ocupados por la comprensión del sujeto “entero” que es el joven y que requiere “ser visto”. La escuela moderna enseñó a los docentes a ocuparse del “alumno”, sujeto (sujetado) que ya había sido socializado por la familia para ingresar a la escuela (Jelín, 2010). Los docentes, en la transición entre lo viejo y lo nuevo, aprenden en la práctica que ese “alumno” no está disponible y que las aulas están pobladas de jóvenes que se expresan en todas sus dimensiones (sociales, culturales, subjetivas), interpelando las conductas objetivas que se asocian al rol docente pero también al sujeto que se ocultaba tras él.

La droga, la sexualidad, los embarazos no deseados, las disputas personales, los desencantos, se manifiestan en los temas y problemas que atraviesan la subjetividad de los jóvenes que habitan las aulas de las escuelas de la muestra. En relación con lo anterior, una profesora de la ex -escuela Nacional dice:

Los chicos expresan muchas miserias humanas y es muy duro trabajar con ellos, durísimo. En realidad, el tema del alcohol lo he hablado infinidad de veces. Del alcohol, de las drogas... es cierto que muchos se me dormían en la clase, yo los tenía un día a las 7.30 de la mañana. Y más de una vez arrancaba dando clases a las 8.30, a las 9, porque había que contenerlos. Y muchas veces... yo digo ¿estos pibes son huérfanos? Porque nadie los mira. No los mira nadie!

Otra profesora de la misma escuela argumenta que ante esa realidad que la desborda, ha decidido no preocuparse por lo que se definía como “autoridad pedagógica” porque entiende que su trabajo es requerido para cuestiones más urgentes:

Eran chicos muy... que estaban con otros temas, con los temas de drogas particularmente, entonces a mí me costaba mucho entrar a dar una clase y ver cómo empezaba a hablar con ellos... Porque yo estoy lejos de esos temas y de pronto... Yo los escucho hablar a ella y a él, que logran tener un clima organizado en la clase... Lo tengo que reconocer, no tengo nada de autoridad pedagógica.

La autoridad pedagógica vinculada con el saber y la disposición de conocimiento por parte del docente, hoy adquiere características novedosas, se define de otro modo; así puede interpretarse a partir del relato de un docente que con un grupo de 6to año han armado una cooperativa en la que están haciendo encuadernación:

Así que estamos todos cosiendo, aprendimos... yo de eso imagínate que nada, y una alumna me enseñó. Porque de hecho ahí está bueno, que ahí somos todos cooperativistas, no está más esta diferencia profesor-alumno. Somos todos iguales, las medidas las tomamos todas de forma democrática...

En éste –como en otros casos- la edad de los docentes asociada a una concepción proactiva de la tarea educativa y de la vida, se constituyen en un impulso para seguir buscando nuevas y enriquecedoras experiencias. También es importante señalar que en la medida en que los docentes evidencian una formación general sólida, crítica y fundamentada de los cambios sociales y el papel de la educación en los actuales escenarios sociales, tienen y usan otras herramientas para interpretar el entorno y anclar allí sus propuestas.

## **b.2. los problemas vitales de los jóvenes subordinan al estudiante**

Una profesora de larga trayectoria laboral en la escuela ex nacional se conmueve al reflexionar acerca de la condición de “desprotección de los chicos”. “No hay adultos que se preocupen por ellos, no los cuidan” expresa.

En el mismo sentido, la profesora de Salud y adolescencia reflexiona sobre algunas situaciones de los estudiantes:

Y no siempre los que pasan mejores situaciones económicas son los que menos problemas tienen y por el contrario, a veces son muchos más los problemas que uno encuentra por esto de la soledad. O por ahí familias que no se dan cuenta, chicos que salen de la casa y vuelven a los tres o cuatro días. Y uno dice “Sí, salí al boliche el viernes y volví a mi casa el martes” “Y tu familia?” “No, si les mando un mensajito...”

El profesor de Informática dice:

Lo que sí te voy a decir que coincide en todas las escuelas que estoy es que hay un problema... Ya se venía dando hace mucho pasa que ahora está más acentuado. Yo creo que hay un problema de diálogo entre las familias y el hijo. Hay un problema muy grande, no hay comunicación.

La profesora que lleva adelante el programa de radio con los estudiantes relató:

Eran chicos muy... que estaban con otros temas, con los temas de drogas particularmente, entonces a mí me costaba mucho entrar a dar una clase y ver cómo empezaba a hablar con ellos. Había cuestiones que no conocía y uno humildemente los empieza a ayudar, a guiar, desde el sentido común, o de madre, o no sé de qué lado. Y eso fue creando un vínculo que ayudó al aprendizaje del contenido. O sea, en el caso mío particular, lo afectivo fue llevando a entrar en el otro aspecto del conocimiento.

Otra profesora, relata:

...me he encontrado con situaciones muy fuertes, como que un día llamo a una chica a dar oral, se sienta adelante mío y a la tercer palabra me dice “mi tío me está abusando.” Y a su vez te dice “vos no vas a decir nada, yo te lo conté en secreto”. Bueno, eso a mí me *shockea* muy fuerte desde lo humano, uno está ayudando a formar estudiantes que también son personas en situaciones terribles...

La están pasando mal... necesitan del abrazo! Y van a la escuela porque es el lugar donde se sienten contenidos. No pensar en contenido como un envase vacío que te cae ahí y te queda, no, una contención que tiene que ver con algo más.

Principalmente acompañar, contener, cuidar y enseñar contenidos disciplinares cuando se produce la necesidad en el ambiente pedagógico, parecen ser las tareas que desempeñan, con diferentes grados de responsabilidad, confianza y perplejidad, los docentes.

Atendiendo a los propósitos de este artículo, desarrollaremos los supuestos conceptuales que sostienen a la enseñanza desde la perspectiva que la didáctica le ha conferido a la escolaridad en el orden moderno y a las características que, a nuestro criterio, deberían considerarse hoy. Este desarrollo tiene el propósito de volver a poner en contexto sociopolítico las condiciones de transmisión cultural a las nuevas generaciones.

### **Inclusión y calidad como los conceptos desencadenantes de la tensión actual de la enseñanza**

En el contexto actual, donde la educación secundaria es obligatoria a partir de la implementación de la Ley Nacional de Educación N° 26206/06, con una meta que pretende garantizar el acceso conjunto de conocimientos, saberes y habilidades a los adolescentes, como base central para la construcción de su futuro y el de la sociedad (Steinberg, 2019), los desafíos de enseñar se vuelven más complejos.

El masivo acceso de las y los jóvenes a la escuela secundaria obligatoria, contradice los soportes político-ideológicos que marcaron el surgimiento, la historia y la cultura restrictiva del nivel. Este hecho, va a signar la complejidad que reviste un proceso social de estas características y las implicancias que tienen en la vida social, política y subjetiva de la población. La práctica cotidiana en las instituciones no siempre logra representar con claridad la idea de integración social y educativa para todos en términos de derechos ciudadanos que la Ley de Educación proclama en sus enunciados. Por el contrario, el trabajo de indagación realizado en las escuelas nos muestra que conviven en ellas los lineamientos políticos, prácticas institucionales y actores en un marco de tensión entre lógicas de regulación y acción que complejiza el proceso de transformación que implica la enseñanza.

Siguiendo uno de los propósitos de este artículo, creemos necesario clarificar, en términos de implicancia con *la enseñanza*, algunos conceptos que aparecen como comunes en los debates actuales sobre la cuestión de la *calidad educativa* y *la calidad con aprendizajes*. Además, el marco jurídico y reglamentario<sup>5</sup> refuerza esta idea con la incorporación de otros conceptos como equidad, justicia, inclusión, que se presentan como garantía de un futuro mejor para el conjunto de la ciudadanía. Esas intenciones aún no parecen quedar plasmadas en su implementación, al menos en forma de justicia distributiva.

La Declaración de Incheon “*Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*”, producto del Foro Mundial de Educación de 2015, que define los elementos esenciales del Marco de Acción de la Educación 2030, proclama algunas de estas ideas:

La inclusión y la equidad en la educación y a través de ella son la piedra angular de una agenda de la educación transformadora, y por consiguiente nos comprometemos a hacer frente a todas las formas de exclusión y marginación, las disparidades y las desigualdades en el acceso, la participación y los resultados de aprendizaje (punto 7 del Preámbulo de la Declaración)

Inclusión y equidad se explicitan como directrices en la intención de una educación de calidad y transformadora que, al menos en su proclama, no deja de lado al aprendizaje.

---

<sup>5</sup>LEN N° 26206/06; Declaración de Incheon (2015); Programa Escuelas del Futuro, Plan Estratégico Nacional 2016-2021, entre otros.

Nos comprometemos con una educación de calidad y con la mejora de los resultados de aprendizaje, para lo cual es necesario fortalecer los insumos, los procesos y la evaluación de los resultados y los mecanismos para medir los progresos (punto 9 del Preámbulo de la Declaración)

A nivel local, el “Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina enseña y aprende”, también refiere en sus Ejes Centrales a:

Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales: ingreso, permanencia, aprendizaje de calidad y egreso de la totalidad de los/as niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos/as de la educación obligatoria.

Formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad: formación inicial y continua, condiciones propicias para el desarrollo profesional docente y acompañamiento para el fortalecimiento de la enseñanza (pag.5)

Mucho se ha investigado y escrito sobre estos conceptos en relación a la educación en nuestro país, reflejados en políticas educativas que afectan a las instituciones educativas de las diferentes jurisdicciones y niveles del Sistema Educativo. Alejandro Cerletti (2009) los denomina como

‘conceptos circulantes’ ya que (...) se desplazan entre la teoría política o la teoría educativa, y las políticas sociales o las políticas educativas “efectivas” y en ese movimiento van tomando de diversos sentidos, algunas veces complementarios y otras también divergentes. Inclusión, calidad educativa, universalización, democratización, masificación, oferta, ingreso, permanencia, promoción, egreso, ciudadanía, equidad, igualdad de oportunidades, inclusión, educación para todos, etc. (p. 1)

Para centrarnos en el propósito de este trabajo presentamos a continuación una breve descripción de dos conceptos circulantes, *inclusión y calidad educativas*. Ambos conceptos parecen ser centrales en las líneas de acción propuestas desde la década de los `90 en la política educativa. El propósito de alcanzar indicadores prefijados de inclusión y calidad educativa en un contexto institucional y social que desborda a las escuelas y a los docentes, es el que produce las principales tensiones con la Didáctica cuando se le asignan a ésta las mayores responsabilidades para alcanzarlo.

### La inclusión educativa.

El concepto de inclusión, presente en las líneas más significantes de la LEN y puesto en escena durante este tiempo en la vida de las aulas como una problemática central, deja en descubierto el derrotero de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, ante la obligatoriedad del nivel secundario

Alicia Camilloni (2008) ofrece una interesante punta para des-hilvanar la variedad de significados y sentidos que puede tomar esta idea de inclusión: “la búsqueda etimológica del termino conduce al verbo latino *includo*, que significa “encerrar, insertar” (p.2). La inclusión es una respuesta al reconocimiento que existen sujetos en la sociedad que es necesario insertar, ingresar y que es necesario actuar de forma activa para integrarlos y protegerlos. Sin embargo, el término se ha transformado, en relación a quienes va dirigida la intención de incluir:

en un principio se refería a la restitución de la oportunidad de recibir educación a las personas con necesidades especiales, incluyéndolas dentro de programas educativos hasta alcanzar sujetos “diferentes”: por su edad, por su localización geográfica, por su situación de pobreza, por su género, por su pertenencia a grupos minoritarios (pueblos originarios e inmigrantes con primera lengua y cultura diferentes de la oficial, grupos religiosos, individuos con problemas de adaptación social), por su enfermedad, por su condición laboral, etc. (Camilloni, 2008 p. 7)

En el marco de procesos de aplicación de políticas de obligatoriedad, el concepto de inclusión abarca otro tipo de exclusiones, que tienen que ver con índices de escolarización, grados de repitencia y de abandono. Esta manera de identificar la inclusión permite compartir:

que el concepto es una construcción social, no es una acción natural, ni universal, ni estable y que intenta describir o comprender su significado implica entender que no puede ser definida solamente como la asistencia del alumno a la escuela...es más complejo adquiere hoy diferentes significaciones y produce distintos efectos (Sendón, 2011, p.175)

Evidentemente la inclusión es una construcción que intenta dar respuestas a la diversidad de necesidades que se generan a partir de la creciente participación en la escolarización y (supuestamente) en el aprendizaje, de diferentes culturas y comunidades que implica la obligatoriedad del nivel medio.

Este proceso de inclusión masiva de miles de jóvenes, interroga sobre las formas de estar y de aprender en la escuela. El Marco General del Diseño Curricular de la Escuela Secundaria de la provincia de Buenos Aires (2010), señala que “la inclusión es plena cuando no sólo garantiza el acceso sino también el estar en la escuela aprendiendo, cuando los adolescentes y jóvenes puedan expresarse y sentirse parte de la institución, cuando la elijen” (p.3), la inclusión educativa se piensa no solo como el ingreso de todos, sino también “como la permanecía y continuidad recuperando la centralidad del acto pedagógico”.

Los lineamientos políticos en relación al nivel secundaria que surgen a partir de año 2015 y que llegan a las escuelas como directrices de cambio, impulsan entre otros requerimientos, la “inclusión con aprendizajes de calidad”. El Proyecto “Secundaria 2030” (Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina Resolución CFE N° 330/17) se propone como:

Una política de implementación federal para transformar la escuela secundaria que pone el foco en la organización de la misma. Sus principales objetivos son erradicar el fracaso escolar, la permanencia de los estudiantes en la escuela y vincular el nivel secundario con el mundo universitario y laboral

El contenido de este documento se desglosa en diferentes dimensiones de manera simultánea e integrada y una de ellas tiene que ver con la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes. Esta dimensión, propone un primer tópico que refiere al Desarrollo de Capacidades para potenciar un aprendizaje con determinadas características, que se resumen en las siguientes: “activo y enfocado en la comprensión; real, con sentido y relevante; empoderado” (MOA 2017, p. 14)

Esta caracterización del aprendizaje, en el marco del mencionado documento curricular, eje de la política educativa coyuntural, da la pauta de lo que se entiende por “aprendizaje con calidad”. Los datos que recogemos del campo nos muestran cierta distancia con el logro de estas características para el aprendizaje, las condiciones de las prácticas educativas, al igual que el acto pedagógico en su conjunto.

### **Calidad de la enseñanza.**

Cuando tomamos la idea de Alejandro Cerletti (2009) de conceptos circulantes nos interesa, en relación a las preocupaciones que nos trae el campo, analizar la implicancia que presenta hoy la idea de “calidad de la enseñanza” o “aprendizajes con calidad”. Las indagaciones realizadas, acercan la inquietud por problematizar las condiciones contextuales en las que se desarrollan las relaciones ontológicas de enseñanza y aprendizaje (Contreras Domingo, 1994) que explicitábamos en la Introducción de este artículo. Antes de profundizar en la implicancia de la mencionada relación ontológica en que hoy presentan las prácticas educativas al interior de las escuelas secundarias, es importante tratar de entender el recorrido que tiene el término de calidad en relación al ámbito educativo.

No existen definiciones determinantes sobre este concepto cuando está relacionado al ámbito educativo. Desde la perspectiva oficial, Inés Aguerrondo (2010) menciona algunas características del concepto de calidad educativa y sus utilidades; señala que un concepto “complejo y totalizante” ya que puede ser usado para analizar cualquier elemento o situación del campo educativo, por ejemplo, hace referencia a las ideas de calidad del docente, calidad de los aprendizajes, calidad de la infraestructura, etc. Puede variar según el contexto histórico desde el cual se lo utilice y según las diferentes demandas que la sociedad le haga a la educación. Es decir, se puede hablar de calidad educativa en la formación docente, en la educación secundaria, en relación con la obligatoriedad de los niveles, calidad de los aprendizajes, etc.

Considera también que la calidad educativa

se constituye en patrón de control de la eficiencia del servicio...un sistema educativo eficiente no será, entonces, aquél que tenga menos costo por alumno, sino aquel que, optimizando los medios de que dispone sea capaz de brindar educación de calidad a toda la población.

Lo que intenta aquí la autora es rescatar la idea de eficiencia en el campo de la educación que tenga como propósito la toma de decisiones a partir de concretas definiciones pedagógicas de calidad de la educación (Aguerrondo, 2010).

Carlos Cullen es otro autor que refiere a este concepto de forma clara y desde una perspectiva más amplia y crítica, con una mirada más cercana a la problemática educativa al interior de las aulas que nos ocupan, y nos invita a compartir sus ideas al respecto. Considera que la calidad educativa es un concepto “dinámico y contextualizado”:

Dinámico, por los acelerados cambios que van transformando las necesidades básicas de aprendizajes, y contextualizado, porque cada vez son más diversos y diferenciados los punto de partida de esos aprendizajes (Cullen, 2007, p. 2).

Menciona dos tópicos que definen la calidad educativa “aprender a aprender” y “el aumento de la potencia de actuar”, para que haya calidad educativa se debe propiciar un ambiente adecuado para que pueda surgir la pregunta desde los estudiantes, partir de lo que ya saben y de aquello que aún no saben y tienen que incorporar como conocimiento. La calidad educativa implica que se enseñen “conocimientos como resultados de complejos y determinados procesos de producción de sentidos y no como meros resultados desprendidos de sus procesos de producción” (Cullen, 2007, p. 2)

Luego de este breve recorrido por algunas definiciones acerca de la inclusión y de la calidad educativa como variables siempre presentes en los lineamientos políticos del ámbito educativo, creemos que es fundamental posicionarnos en la lectura de estos conceptos.

Nuestra postura nos ubica proponiendo inclusión y calidad de los aprendizajes en el contexto de la práctica, aquello que sucede en el aula y que atraviesa la experiencia de estudiantes, docentes y al resto de los actores. Estamos pensando en la compleja construcción de una trama social en la que se inscribe la transmisión de la cultura.

Creemos que la didáctica, como la disciplina que toma forma y se materializa en la práctica de la enseñanza permite pensar estos conceptos, que son tan amplios y difíciles de dimensionar si se los plantea alejados de la práctica.

**Reflexiones acerca de la persistencia de la Didáctica como disciplina que estudia los procesos de enseñanza y aprendizaje**

*“La historia y la sociología de la educación nos muestran que, a pesar de que la educación escolar se ha democratizado en todos los niveles que constituyen los sistemas educativos, difundándose a sectores que antes estaban excluidos de la educación formal, los aprendizajes, en realidad, no son iguales para todos. Sólo algunos alumnos logran desarrollar habilidades cognitivas de orden superior y altos niveles de conocimiento”.*

Camilloni, A. 2007

Sostenemos, junto a reconocidos docentes e investigadoras e investigadores del campo (Camilloni, 2007; Contreras Domingo, 1999; Gimeno Sacristán, 2013) que la Didáctica es una disciplina teórica que encuentra su razón de ser en la práctica educativa y la práctica, nos remite siempre a contextos sociopolíticos en los que se encuentra en permanente tensión.

Las voces de los docentes, expresadas en el apartado inicial, nos permiten comprender un escenario escolar en el que se hace necesario establecer redefiniciones de algunos principios de la Didáctica.

Iniciaremos este desarrollo refiriendo al esquema clásico de la relación didáctica entendida como la ciencia de la enseñanza: docente-contenido-estudiantes, en contexto institucional (Contreras Domingo, 1994, p.15).



La referencia al contexto institucional, nos advierte sobre las transformaciones que la institución escuela presenta al ritmo de las transformaciones de las instituciones modernas. Declive, de acuerdo con Dubet (2007) o galpones, siguiendo a Lewkowicz (2005). Ambas perspectivas son útiles para mostrar que como institución, la escuela hoy tiene dificultades para instituir y en consecuencia, el transitar por ella nos remite a otra experiencia que afecta a todos los sujetos que la integran: jóvenes, familias, docentes.

Comenzaremos refiriendo a los jóvenes que en la actualidad, permanece (rían) doce años escolarizados de manera obligatoria. Ellos, simultáneamente forman parte de modelos parentales diversos, con experiencias infantiles que distan de la niñez cuidada que planeó la modernidad, dentro de la cual el disciplinamiento para transitar por las instituciones disciplinarias (Lewkowicz 2005, p.19) formaba parte del proceso de inscripción social que aseguraba entregar a la escuela un sujeto “formateado” para ejercer la función de alumno.

Los docentes, en tanto sujetos que experimentan en sí mismos los cambios epocales, expresan sus dificultades para desempeñar sus funciones de enseñantes para la cual han sido formados, atendiendo a otro contexto social y a otra capacidad instituyente de la escuela. Ellos, como sujetos de estos tiempos, tampoco disponen de saberes sobre la construcción de vínculos, de lazos sociales que favorezcan la creación y sostenimiento de ambientes áulicos que posibiliten generar una trama común.

Como los jóvenes, muchos docentes habitan “un galpón”, en términos de Lewkowicz, donde no pasa nada: están allí pero no hay construcción pedagógica.

Desde la voz de algunos docentes “el sujeto joven ha desplazado al estudiante”, en referencia a que en algunas escuelas –en especial la ex escuela nacional y la escuela de reciente creación- los jóvenes inician la escolaridad secundaria sin que las instituciones que le anteceden como la familia y la escuela primaria haya dejado rastros del oficio de alumno (Perrenoud 2006) en ellos.

En el escenario escolar y social que hemos reconstruido a partir de los dispositivos y la participación de los actores, es donde se demanda incluir con aprendizajes. Si bien compartimos el propósito que consideramos justo y necesario para recomponer la sociedad y mejorar la calidad de vida de los sujetos, no queremos dejar de advertir sobre la complejidad real de la demanda.

Como cierre de este artículo y recuperando la necesidad de repensar y justificar la existencia de la Didáctica, por tanto tiempo subsumida a las expresiones y explicaciones de la Sociología de la Educación, sin intención de reducir el análisis sino por el contrario, incorporando los saberes sociológicos, expondremos algunos aspectos a considerar respecto de la calidad de la enseñanza.

En tal sentido, nos parece oportuno volver sobre la idea plantada al inicio de este artículo acerca de problematizar las condiciones reales en las que se desarrollan las relaciones ontológicas entre enseñanza y aprendizaje.

Dirá Contreras Domingo que:

...lo que existe es una relación de dependencia ontológica entre las tareas de enseñanza y las tareas de aprendizaje, mediadas por el flujo de tareas que establece el contexto institucional y dentro del cual se descubre el modo de realización de las tareas del aprendizaje. (1994, p. 23)

Nos preguntamos, ¿cuáles es el lugar que ocupan en una relación de este tipo la inclusión y la calidad de los aprendizajes? ¿Cómo se relacionan los conceptos “circulantes” sobre calidad de los aprendizajes, con la práctica de la enseñanza?

Para responder estas y otras preguntas sería necesario posicionarnos a favor de una concepción de la escolaridad que ubique nuevamente a la enseñanza en la escena educativa. Esta tarea no podrá resolverse ya –y solamente- desde la Didáctica, sino que ese reposicionamiento de la enseñanza requiere de los aportes de la Sociología de la Educación, de la Política, la Psicología y la Pedagogía.

En las escuelas es necesario, entonces, recuperar la complejidad de los escenarios sociales que allí se expresan para poder pensar en enseñanza y aprendizajes de calidad cuando se recupere la intencionalidad de educar, de incluir, de enseñar.

## Referencias bibliográficas

Achilli, A. (2005). *Investigar en Antropología Social*. Rosario, Argentina: Laborde editor.

Aguerrondo, I. (2010). *La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación*. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Programa Calidad y Equidad en la Educación. Recuperado de: <http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.html>

Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Camillioni, A. (2007). *El saber didáctico*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Camillioni, A. (2008). El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. *Políticas Educativas – Campinas*, (2)1, 1-12,

Cerletti, A. (2009). *Igualdad y equidad en las políticas sociales y educativas*. Recuperado de: <http://www.grupocontecimiento.com.ar/igualdad-y-equidad-en-las-politicas-sociales-y-educativas/>

Chapato, M. E. y Errobidart, A. (Comp.) (2008). *Hacerse docente. Las construcciones identitarias de los profesores en sus inserciones laborales*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila

Chapato, M. E y Errobidart, A. (Comp.) (2011). *Historias, actores e instituciones. Estudios sobre prácticas educativas en tiempos de cambios y turbulencias*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

Chapato, M. Elsa y Errobidart, A. (Comp.) (2013). *La educación como práctica sociopolítica: los sentidos de educar que se construyen desde abajo. Aportes para la comprensión de la educación bajo el imperativo de inclusión social*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

Contreras Domingo, J. (1994). *Enseñanza, currículum y profesorado. Introducción crítica a la Didáctica*. Madrid, España: Akal.

Cullen, C. (2007). Conferencia *Calidad de la educación: su función socializadora y de formación de valores*. Buenos Aires, Argentina.

Dubet, F. (2007). El declive y las mutaciones de la institución. *Revista de Antropología Social*, 16, 39-66. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/838/83811585003.pdf>.

Gimeno Sacristán, J. (2012). *En busca del sentido de la educación*. Madrid, España: Morata.

Jelín, E. 2010. *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires, Argentina: FCE.

Lewkowicz, I. (2005). Escuela y ciudadanía. En: C. Corea y I. Lewkowicz. *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Perrenoud, Ph. (2006). *El oficio de alumno y el sentido del trabajo escolar*. Madrid, España: Editorial Popular.

Reguilo Cruz, R. (2012). *Culturas juveniles. Formas políticas del desencanto*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Katz editores.

Sendon, A. (2011). El imperativo de la inclusión escolar y la proliferación de significados acerca de la escolarización secundaria. En: G. Tiramonti (dir.). *Variaciones sobre la forma escolar*. 1ª ed. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.

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*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF-FLACSO.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI- CLACSO.

Tenti Fanfani, E. (2011). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

#### Documentos consultados:

Declaración de Incheon. (2015). *Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*.

Diseño Curricular para la Educación Secundaria. 1er año. (2006). Disponible en: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/disenioscurriculares/documentosdescarga/secundaria1.pdf>

Diseño Curricular para la Educación Secundaria. 2do año. (2007). Disponible en: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/disenioscurriculares/documentosdescarga/secundaria2.pdf>

Ley Nacional de Educación N° 26206/2006

Marco General del Diseño Curricular de la Escuela Secundaria de la provincia de Buenos Aires, Argentina: 2010.

Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina Resolución CFE N° 330/17

Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina enseña y aprende. Ministerio de Educación y Deportes. Resolución CFE N°285/16

**Fecha de recepción:** 21-11-2019

**Fecha de aceptación:** 29-5-2019



# Modelos de Naciones Unidas: una mirada a las potencialidades de la educación en Derechos Humanos como robustecedora del ejercicio de la ciudadanía

United Nations Models: looking into the potential of Human Rights education as a strengthener of citizenship.

BRICHETTI, Florencia Mariana<sup>1</sup>

Brichetti, M. F. (2020). Modelos de Naciones Unidas: una mirada a las potencialidades de la educación en Derechos Humanos como robustecedora del ejercicio de la ciudadanía. *RELAPAE*, (12), pp. 182-193.

## Resumen

El goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos se complementa y fortalece a través de los económicos, sociales y culturales. Esta investigación se propone problematizar aristas poco exploradas del derecho a la educación, indagando en cómo las instancias de educación no formal conocidas como Modelos de Naciones Unidas —MNU— pueden contribuir a la adquisición de conocimientos que posibilitan a la/el educando no sólo un acercamiento al reconocimiento de sus propios derechos y, por ende, de los de sus pares; sino también a ciertas revelaciones que poseen la potencialidad de romper con imaginarios sociales y enriquecer el ejercicio de los derechos políticos. Los MNU constituyen experiencias robustecedoras del ejercicio de los derechos políticos, abonando al reconocimiento de la construcción colectiva como arista fundamental del ejercicio de la ciudadanía, posibilitando el acceso a espacios de relacionamiento horizontales que constituyen un insumo de mayúsculo valor al momento de constituirse como ciudadanos/as capaces de poner en práctica el ejercicio de derechos. Resaltamos la relevancia de la educación en DDHH para la construcción de experiencias educativas que inculquen en las/los educandos una perspectiva que dé cuenta de realidades como la diversidad y la no discriminación como bases fundamentales de una sociedad verdaderamente democrática.

**Palabras Clave:** Modelos de Naciones Unidas / educación en Derechos Humanos / capital cultural / experiencia

## Abstract

The enjoyment and exercise of civil and political rights is complemented and strengthened through economic, social and cultural rights. This research intends to reflect on little explored aspects of the right to education, investigating how non-formal education experiences known as Model United Nations —MUN's— can contribute to the acquisition of knowledge that enables students not only to approach to the recognition of their own rights and, therefore, their peers's; but also to revelations that have the potential to break with social imaginaries and enrich the exercise of political rights. MUN's constitute reinforcing experiences of political rights exercise, contributing to recognition of collective construction as the fundamental foundation of citizenship, enabling access to spaces based on horizontal relations, which constitute an asset of high value when constituting themselves as citizens capable of putting into practice the exercise of rights. We emphasize the relevance of human rights education to construction of educational experiences that inculcate in the students a perspective that accounts for realities such as diversity and non-discrimination as fundamental bases of a truly democratic society.

**Keywords:** Model United Nations / Human Rights education / cultural capital / experience

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de Quilmes, Argentina / flor.brichetti@gmail.com

## 1. Introducción

En la presente investigación nos proponemos explorar las interacciones entre la educación y el ejercicio de la ciudadanía en el contexto de los juegos de rol conocidos como Modelos de Naciones Unidas, en tanto espacios potenciadores de procesos tendientes a posibilitar el enriquecimiento de un capital cultural requerido cada vez menos implícitamente en el ejercicio de los derechos políticos.

Comenzaremos adentrándonos en las implicancias del surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos —DDHH— Luego exploraremos las nociones más relevantes de los Modelos de Naciones Unidas y su inscripción en la lógica de la Educación en Derechos Humanos —EDH—. Dos aspectos centrales de nuestra investigación serán el concepto de capital cultural y el de experiencia. Finalmente, propondremos algunas conclusiones e inquietudes resultantes de la interacción dialéctica entre las variables aquí planteadas.

Retomaremos conceptos que reafirman una separación de la sociedad en clases dominadas y clases dominantes. Si bien el devenir histórico ha complejizado estas diferencias de clase, difuminando sus horizontes en algunos casos, consideramos que esencialmente es aún posible vislumbrar la existencia de relaciones de dominación entre unas y otras clases, matizadas según el nivel de desarrollo económico dentro de esa misma clase, en cada caso particular, situación sobre la cual, en pos de la brevedad que debe caracterizar a esta investigación, consideramos oportuno detenernos en futuros trabajos.

La presente investigación fue realizada a lo largo del año 2017. En ese entonces, me encontraba desempeñando el rol de Coordinadora General en un proyecto de extensión universitaria de la Universidad Nacional de Quilmes. Comencé a trabajar como encargada de la coordinación en el año 2015, después de cuatro años de colaborar como voluntaria. Este proyecto, cuya base fundamental era la educación en derechos humanos, coordinaba año a año un Modelo de Naciones Unidas —MONUUNQ— de participación abierta a la comunidad escolar y universitaria/terciaria. Antes del 2015 tuve la oportunidad de desempeñarme como coordinadora académica de este Modelo. Esta experiencia fue la fuente de inspiración fundamental que catapultó este trabajo de investigación.

El objetivo principal que nos planteamos es reflexionar sobre el impacto de la práctica de los Modelos de Naciones Unidas en el ejercicio de la ciudadanía. Se vio nutrido por la observación y participación en calidad de presidencia, coordinadora y docente encargada de delegaciones secundarias en cerca de diez juegos de rol puestos en escena, algunos de ellos fuera de la esfera del proyecto que coordinaba.

Con la finalidad de relevar los aprendizajes a nivel general para guiar el diseño de esta investigación, el equipo del Proyecto relevó, a través de encuestas, las percepciones de más de trescientos/as participantes en MONUUNQ. Más tarde, realicé entrevistas en profundidad a dos participantes con la finalidad de enriquecer las conclusiones parciales que el estudio de la bibliografía consultada, en contraste con los datos de encuestas relevadas y siete años de experiencia en coordinación y docencia en MONUUNQ y otros modelos. Cabe destacar que, durante mi propio paso por la escuela secundaria, participé en más de veinte puestas en escena de MNU.

## 2. El derecho a la educación y los derechos civiles y políticos relacionados al ejercicio de la ciudadanía

Hablar de DDHH en el contexto geopolítico actual implica más que sólo realizar una recopilación normativa. Si bien ésta es una tarea obligada a la hora de aproximarse al fenómeno de los DDHH, es importante comprender no sólo las implicancias prácticas de esos derechos —que se traducen en obligaciones del Estado— sino también las potencialidades que ofrecen como espacio de reivindicación, o, en palabras de Luisa Ripa Alsina (2009), como espacio de liberación (325).

El derecho a la educación está consagrado en una multiplicidad de instrumentos internacionales. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos —DUDH— como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —PIDESC— reconocen a la educación como un derecho fundamental y la dotan de contenido. Más allá del reconocimiento como obligatorias de la educación elemental y las implicancias de la accesibilidad y asequibilidad para los niveles siguientes del sistema educativo, lo relevante de estos instrumentos es que

consideran que la finalidad de la educación debe ser potenciar las posibilidades de pleno desarrollo de la persona en una cultura de los DDHH.<sup>2</sup>

Desde su más temprana consagración convencional, el derecho a la educación fue concebido no sólo como el ingreso, permanencia y egreso a un sistema cuyos valores le corresponde a definir discrecionalmente a los Estados, sino más bien como un proceso de valor instrumental, no necesariamente institucionalizado en el sistema educativo formal<sup>3</sup>, que no sólo contribuya a la adquisición de conocimientos de índole técnica, sino también abone al desarrollo de la persona en un contexto donde la libertad sea el principio vertebrador de ese proceso, y la cultura de los DDHH la premisa fundamental, de modo que puedan aprenderse y aprehenderse los valores necesarios para participar autónomamente en la vida en una sociedad democrática. Del mismo modo lo reconoce el sistema interamericano.

Si bien la Convención Americana de Derechos Humanos —CADH— menciona al derecho a la educación como una prioridad entre las obligaciones de los Estados<sup>4</sup>, es el protocolo adicional del mismo instrumento el que establece directrices claras que clarifican las obligaciones concretas de los Estados en relación al acceso de las personas al sistema educativo. Además, se hace eco de los principios establecidos por la DUDH y el PIDESC en torno al contenido e instrumentalidad del derecho a la educación.<sup>5</sup>

Estas brevísimas reflexiones —que consideramos no hacen justicia al desarrollo del derecho internacional de los DDHH aplicable al tema— nos permiten vislumbrar la íntima relación que existe entre la participación en instancias educativas y el ejercicio de la ciudadanía en sociedades basadas en los valores de los DDHH. No creemos excesivo detenernos brevemente en algunas consideraciones acerca de la ciudadanía también introducidas por estos y otros instrumentos de DDHH.

La DUDH reconoce el derecho a elegir representantes o ser elegido/a como representante de los/las propios/as pares y el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas. Asimismo, establece que la voluntad popular es la base del poder público.<sup>6</sup> Con una estructura similar en su redacción, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>7</sup> sigue la misma línea. Podemos convenir, entonces, que el derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida en sociedad y el ejercicio de la ciudadanía no sólo contemplan la igualdad en el acceso a los cargos electivos y el derecho al sufragio —que debe, según la DUDH, ser universal—<sup>8</sup> sino también la participación en la decisión de la dirección de los asuntos públicos. Del mismo modo lo entiende la CADH.<sup>9</sup>

Una lectura concordada de estos principios, que respete la indivisibilidad de los DDHH, obliga a tener en cuenta que el derecho a esta participación requiere la adquisición de una serie de conocimientos de índole tanto teórica como práctica que permitan una participación informada y efectiva que respete los criterios de igualdad. Entendemos que esos criterios de igualdad, por ser constitutivos del presupuesto fundamental del cumplimiento de los DDHH, deben basarse en un entendimiento de la igualdad como no sometimiento (Saba, 2007). Sostenemos esta tesis puesto que el derecho internacional presupone una acción activa desde el Estado que permita el disfrute y goce de los DDHH. Ello constituye la base de todas las obligaciones que los Estados asumen internacionalmente y, por ende, nos obliga a reflexionar acerca de cómo la igualdad debe ser analizada cuidadosamente, entendiéndola no sólo como una no exclusión, sino más bien como un objetivo que, para ser alcanzado, requiere del compromiso y el accionar tanto del Estado como de la sociedad civil, aunque dicho accionar sea sólo susceptible de ser exigido jurídicamente las entidades estatales.

---

<sup>2</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 26. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 18.

<sup>3</sup>Sostenemos esta tesis puesto que una lectura concordada de los instrumentos de DDHH que respete su indivisibilidad e interdisciplinariedad obliga a tener en cuenta también las provisiones relativas a la educación en otros aspectos consagrados con el mismo status legal, como ser el derecho de la familia a educar a sus hijos/as —art. 10 PIDESC—. Incluso el preámbulo de la DUDH reconoce que su objetivo es que tanto Estados como individuos promuevan el respeto de los DDHH a través de etapas de enseñanza o educación.

<sup>4</sup>Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 26.

<sup>5</sup>Protocolo de San Salvador, artículo 13.

<sup>6</sup>DUDH, artículo 21.

<sup>7</sup>PIDCP, artículo 25.

<sup>8</sup>DUDH, artículo 21.

<sup>9</sup>CADH, artículo 23.

### 3. LOS MODELOS DE NACIONES UNIDAS

Es nuestra intención escrudiñar el valor de los juegos de rol conocidos como Modelos de Naciones Unidas — MNU— como prácticas que, de fundarse en los preceptos de la educación en DDHH —EDH—, consideramos pueden constituir una experiencia que propicie la adquisición de destrezas de gran valor que potencien el ejercicio de la ciudadanía.

Un MNU es una puesta en escena del sistema de Naciones Unidas, en el cual estudiantes encarnan el rol de diplomáticos/as representantes de diversos Estados y organizaciones. En él, cada delegación deberá defender la posición oficial del Estado u organización que representa, y poner esa postura en acción al momento de posicionarse y contribuir a propuestas que tiendan a resolver problemas globalmente relevantes.<sup>10</sup>

La labor a desarrollar por las delegaciones en un MNU no requiere habilidades memorísticas. Los/as estudiantes pueden llevar consigo en todo momento la cantidad y variedad de recursos que consideren necesarios y consultarlos en cualquier instancia. Requiere a las delegaciones elaborar sus propios contenidos —discursos de posición, resoluciones—. A pesar de ello, muchos/as estudiantes conservan la costumbre de memorizar la información relacionada.

Uno/a de los/as estudiantes entrevistados/as relata que, ante el desafío que implicaba responder interpelaciones de otras delegaciones, decidió memorizar una ley relacionada al tópico a tratar, para estar seguro/a que con esa información podría responder cualquier interrogante. De esta forma, consideró, su participación en la dinámica de juego estaba resuelta. Sin embargo, al llegar el día del MNU dice haber descubierto que su participación, lejos de agotarse luego de responder preguntas de otros/as delegados/as memorizando información, resultaba más compleja, requería de negociación y otras tareas que, para ser realizadas, lejos de la memorización de información requerían su problematización (T.L., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017).

Además, las delegaciones solamente toman la palabra cuando lo desean, comunicándolo a las presidencias que moderan el debate. No hay un límite en las informaciones que las delegaciones pueden consultar, investigar, traer a debate. Nos encontramos frente a un escenario infinito de posibilidades que, guiadas por los temas preestablecidos, tienen la potencialidad de despertar las más vastas creatividades y curiosidades en quienes participan como delegados/as u organizadores/as en esta actividad.

Un MNU es una experiencia difícil de explicar con exactitud, de modo que, si bien haremos un gran esfuerzo en graficar los pormenores que consideramos más relevantes, debemos advertir que, como todo juego, sólo pueden entenderse sus más específicas dinámicas a través de la participación, ya sea como observador/a, como delegado/a o como parte del comité organizador.

Tras ser consultado/a por la posibilidad de imaginarse el funcionamiento del MNU antes de participar, uno/a de los/as estudiantes entrevistados/as menciona que si bien le habían explicado de qué se trataba la actividad, no lograba comprender cómo alguien podía representar la postura de un Estado, ni podía figurarse qué podría suceder cuando el juego de rol hubiera comenzado (M.F., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017).

#### 3.1. LOS MODELOS DE NACIONES UNIDAS DESDE UNA PERSPECTIVA BASADA EN LA EDUCACIÓN EN DDHH

“Enterarse en la educación formal pero sobre todo en la informal acerca de nuestros derechos humanos es una forma de empoderamiento nueva y decisiva de cuyas consecuencias apenas podemos llegar a sospechar una parte.”  
Luisa Ripa Alsina<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Si bien la academia no ha desarrollado trabajos que recojan exhaustivamente el surgimiento histórico de los MNU, se ha dicho que estas actividades incluso se realizaban antes del surgimiento de la ONU y replicaban el funcionamiento de la Sociedad de Naciones. Podemos mencionar experiencias que comenzaron en la década de 1950, como el Modelo de Naciones Unidas de la Universidad de Berkeley, o el Modelo de Naciones Unidas de la Universidad de Harvard. Para más información puede consultarse <http://www.bmun.org/>, <https://www.hnmun.org/>. Ver también <https://outreach.un.org/mun/>.

<sup>11</sup>Ripa Alsina, L. (2006). DDHH y educación: triple entramado y sus ataduras. El derecho a la educación en un mundo globalizado (II). Espacio Universitario/EREIN, p. 69.

El desarrollo del derecho internacional de los DDHH ha traído aparejado un esfuerzo tenaz en pos de multiplicar las implicancias de estos derechos. Esto implica difundir su existencia pero, además, recalcar el concepto de “derecho” como una ruptura con el discurso de la “beneficencia”. No puede cederse como una dádiva aquello que es debido. Asimismo observamos una ruptura con el discurso de la meritocracia, que invita a reflexionar el hecho de que nadie debe “ganarse” lo que por derecho le corresponde (Ripa Alsina, 2009). Estos esfuerzos multiplicadores se enmarcan en lo que conocemos como EDH. La EDH se basa en la premisa de que los DDHH no son únicamente una obligación para los Estados que se han comprometido a garantizar su cumplimiento, sino también una cultura. Una cultura en DDHH implica no sólo reconocerse como sujeto de derechos, sino reconocer a la sociedad en la que se está inmersa/o como formada por más sujetos de derechos.

Las actividades de educación en DDHH deben transmitir los principios fundamentales de los DDHH (...) y, al mismo tiempo, consolidar su interdependencia, indivisibilidad y universalidad. Del mismo modo, esas actividades deben ser de índole práctica y estar encaminadas a establecer una relación entre los DDHH y la experiencia de los educandos en la vida real, permitiendo a éstos inspirarse en los principios de DDHH existentes en su propio contexto cultural. Mediante esas actividades se dota a los educandos de los medios necesarios para determinar y atender a sus necesidades en el ámbito de los DDHH y buscar soluciones compatibles con las normas de esos derechos. Tanto lo que se enseña como el modo en que se enseña deben reflejar valores de DDHH, estimular la participación a ese respecto y fomentar entornos de aprendizaje en que no haya temores ni carencias.<sup>12</sup>

Esta investigación estudiará únicamente las potencialidades de los MNU basados en los principios de la EDH. Si bien comprendemos que no todos los juegos de rol de este tipo se construyen sobre esta premisa, consideramos son los que mejor reflejan la potencialidad pedagógica de la recreación del funcionamiento de la organización internacional con vocación de universalidad que ha motivado el desarrollo del corpus iuris del derecho internacional de los DDHH.

La necesidad de una EDH, no sólo en los MNU sino en todas las esferas de desenvolvimiento social, y sobre todo educativo —si asumimos que el mejor modo de multiplicar en DDHH es, en efecto, educar en DDHH— es innegable si tenemos en cuenta que hace más de medio siglo los Estados se han comprometido a defender estos derechos.

Un MNU basado en una EDH deberá fundarse sobre un profundo respeto por la palabra del/de la otro/a, y alentar prácticas que inviten a quienes participan a considerar el valor de la cultura en DDHH: no es sólo lo que se enseña sino cómo se lo enseña. No hay mejor modo de multiplicar la cultura en DDHH que volviéndola parte constitutiva de nuestras propias acciones, modos de pensar, y formas de insertarnos en el mundo —y en los juegos—.

Los/as mismos/as participantes logran notar la diferencia entre un MNU basado en estos preceptos y uno que no lo está. Recuperamos las palabras de M.F. en ocasión de comparar los distintos MNU en los que ha participado. Señala la diferencia entre unos y otros, mencionando que su participación en un MNU que sigue las premisas de la EDH le permitió “ver cómo ese conocimiento y ese debate lo podía usar con un fin práctico: ayudar y entrometerse en la sociedad. Me dio la posibilidad de ver que no todo era a base de premios o reconocimientos, sino también del conocimiento que yo me iba a llevar, el conocimiento que entre todos/as podemos aportarnos” (M.F., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017).

Del gran universo de posibilidades que ofrecen los MNU es, como mínimo, lógico acotar nuestro estudio a aquellos basados en los preceptos de una EDH. Ello así pues, si consideramos que nuestra tesis es correcta y estas prácticas pueden contribuir al ejercicio del derecho a la ciudadanía, no podríamos estar postulando el ejercicio de una ciudadanía que no sea respetuosa de los DDHH. “Solamente un discurso sobre los DDHH que se acompañe de una práctica respetuosa a ultranza de la dignidad de todos y todas puede resultar creíble y aprendible” (Ripa Alsina, 2006: 69).

---

<sup>12</sup>Plan de Acción del Programa Mundial para la educación en DDHH, primera etapa. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PActionEducationsp.pdf>



#### 4. EL CAPITAL CULTURAL Y SU FUNCIONALIDAD EN LA VIDA SOCIAL

El paso a la modernidad ha supuesto un profundo cambio en la matriz de subjetividades requeridas para el desarrollo, subsistencia, sostenimiento y preservación de un nuevo sistema de organizaciones económicas: el capitalismo. Éstas se basan en la necesidad de tener en cuenta ciertos objetivos a largo plazo y la posibilidad de ajustar el accionar personal al cumplimiento de los mismos (Tenti Fanfani, 2013: 75-76). Estas nuevas subjetividades no operan del mismo modo en las clases dominantes que en las clases dominadas (Bourdieu & Passeron, 1979: 75).

Se ha dicho que “vivir y actuar en este nuevo sistema de relaciones, requiere de individuos dotados de saberes y actitudes específicas. La nueva sociedad emergente va “produciendo” nuevos “sujetos” (Tenti Fanfani, 2013: 75), dotados de una nueva subjetividad “civilizada” (Elias, 1987: 99). La emergencia de esta nueva subjetividad civilizada, interactúa necesariamente con nuevas visiones del mundo que surgen a partir de los profundos cambios en las experiencias de vida. Hay ahora un abanico nuevo de posibilidades acerca de cómo actuar en este nuevo escenario.

Quando un individuo cambia el modo de producir, pasa del campo a la ciudad, por ejemplo, vive una experiencia que transforma su modo de ser. La vida en las ciudades es educativa en sí misma. La experiencia del trabajo en la fábrica capitalista también no puede menos que hacer sentir sus efectos en la psiquis humana (Tenti Fanfani, 2013: 75).

El sistema educativo está planificado con la misión inicial de potenciar las posibilidades de estos nuevos modos de ver y vivir en sociedad. “La institucionalización de sistemas nacionales de educación básica obligatoria es la manifestación de esta voluntad de las clases dominantes de construir subjetividades adecuadas a las necesidades propias de los nuevos sistemas de relación social emergentes” (Tenti Fanfani, 2013: 75-76). Estas nuevas subjetividades pueden manejar deseos y pasiones, son más reflexivas y prospectivas.

Pero es precisamente el surgimiento de estas condiciones estructurales, de estos sistemas de interdependencia cada vez más complejos lo que explica la emergencia de nuevos tipos de acción social de tipo estratégica, calculada, hecha de sujetos “libres”, cuya vida comienza a parecerse a un juego.(...) Ahora lo que vale es la reflexión, la capacidad de previsión, el dominio de sí mismo, una rigurosa regulación de la emoción y las pasiones, la capacidad de conocer a los **propios semejantes y rivales en el juego social** (Tenti Fanfani, 2013: 76- 77).<sup>13</sup>

Hemos acordado que estas nuevas subjetividades surgen de un modo en el cual no dependen únicamente de la experiencia áulica sino también de la experiencia externa a ella. Así, las experiencias que vivimos en tanto constitutivas de nuestra identidad, experiencias reivindicadas y valorizadas, reconocidas siempre como subjetivas, nos narran pero a la vez permiten que otros/as nos narren (Larrosa, 2006). Si las experiencias de inserción a las lógicas del mundo moderno varían subjetivamente según cada caso, podríamos, al menos, asumir que varían según nuestra pertenencia a una clase social.

Descontamos que la movilización del campo a la ciudad citada por Tenti Fanfani, no será percibida del mismo modo por un/a niño/a perteneciente a una familia obrera que para uno/a perteneciente a una familia burguesa. Así, las experiencias que nos forjan son, con sus matices sociales, diametralmente diferentes.

El hecho de que sean diversas no debe suponer una carga valorativa. Sin embargo, las reglas de las subjetividades que los sistemas escolares han abonado a la reproducción de las condiciones de producción, restringiendo y limitando las oportunidades para quienes no cumplan con los requerimientos del sistema educativo, o quienes lo hagan “peor” que el resto.

El sistema escolar lleva la máscara de la igualdad: a todos/a se les exige lo mismo. Sin embargo, esta naturalizada afirmación tiende a ignorar que el sistema de educación formal no solo enseña contenidos, sino que los enseña de un modo específico y que, además, los evalúa de un modo determinado. Estos criterios son invariables e ignoran las disparidades de capital social y/o económico de quienes ingresan al sistema

---

<sup>13</sup> El resaltado nos pertenece.

educativo. Así, si bien se exigen los mismos “contenidos”, las destrezas necesarias para incorporarlos y “demostrar” que se aprendieron se basan en otras habilidades, modos de ver el mundo, que no se muestran en el currículum: así se impone el arbitrario cultural (Bourdieu & Passeron, 1979: 4 y ss.). Según Bourdieu (1998),

(...) la institución de la que una vez creímos que podría introducir una forma de meritocracia privilegiando las aptitudes individuales en relación con los privilegios hereditarios, tiende a instaurar, a través de la ligazón encubierta entre la aptitud escolar y la herencia cultural, una verdadera nobleza de Estado. Nobleza en la que la autoridad y la legitimidad están garantizadas por el título escolar. (53)

Nos enfrentamos a un problema: si bien es necesario adquirir ciertos conocimientos de la cultura de los DDHH y, además, de las lógicas de funcionamiento de una sociedad capitalista, hay ciertas limitaciones que parecieran advertir que, comprometida, entonces, la igualdad de condiciones debido a la interacción entre el capital cultural, social y económico; hay obstáculos insalvables en la adquisición del capital cultural necesario para el ejercicio de la ciudadanía. Bourdieu pareciera advertirnos que este es un obstáculo con el cual la educación, en todas sus variantes, se topará sin lugar a dudas.

En este sentido, estas aptitudes, conocimientos, formas de ver el mundo que se adquieren a través de procesos educativos, institucionalizados o no, formales o no formales, constituyen un habitus (Bourdieu & Passeron, 1979: 16) que se traduce en nuestro modo de situarnos y movernos en el mundo social, de jugar el juego social (Tenti Fanfani, 2013: 76-77.).

Mientras tanto, el despampanante crecimiento de las sociedades, la rápida obsolescencia de los conocimientos —sobre todo los tecnológicos— y el avance descomunal de las nuevas tecnologías trae aparejada, casi inevitablemente, una “desactualización” del currículum que agranda aún más la brecha entre quienes poseen “más y mejor” capital social y/o económico —y, en consecuencia, cultural— y quienes lo poseen en “menor” y “peor” calidad. No sólo debemos ajustar nuestras subjetividades a una velocidad cada vez más vertiginosa, sino que, además, la escuela se aleja cada vez más de la realidad —o, mejor dicho, la realidad se aleja cada vez más de ella—, dificultando la aprehensión de las reglas del juego social del que somos parte.

Si bien la teoría de la reproducción nos permite una crítica compleja y altamente enriquecedora de la educación en general, y del sistema educativo en particular, también arroja datos importantes acerca de dónde poner el foco en iniciativas educativas.

Esto implica comenzar por asumir que la socialización civilizatoria de la que hablábamos al comenzar estas reflexiones, habilita un nuevo mundo de subjetividades que seguramente no serán tan “legítimamente aceptadas” como aquéllas que encarnen un “mucho más rico” capital cultural. Así, para plantearnos experiencias educativas fortalecedoras de las prácticas de EDH, debemos tomar estas condiciones que existen y operan en el mundo real, y propiciar acciones educativas concretas que impulsen el reconocimiento de los derechos de todos/as —incluidos los propios—. Deben darse a conocer el nivel de exigibilidad de los derechos legítimamente reconocidos y los pormenores del modo en que la sociedad tal como la conocemos se mueve. El juego social. Como todo juego, el juego social tiene reglas.

Tomemos por ejemplo, el truco. Sin duda cualquier persona que conozca sus reglas puede explicárselas a otra persona. Se puede aprender el valor de las cartas o cómo calcular el envío. Supongamos que poco después de explicar las reglas se le pide a la persona que simule el juego por sí sola. De seguro le sería imposible. No sabría qué postura tomar frente a los/las demás jugadores/as, no sabría si están mintiendo o no.

Esto mismo sucede con el capital cultural en los contextos educativos: puedo enseñar todos los contenidos de una materia, sin embargo, los modos en que pretendo evaluar a los/as estudiantes presuponen destrezas, valores, y modos de ver el mundo típicos de la clase dominante.

Para comprender lo hasta aquí dicho, bastaría con pensar, para imaginarse el caso más extremo, que intentamos enseñarle a jugar al truco a una persona que, por su crianza, no conoce el concepto de “mentira”.

Estos procesos tienden a provocar el “fracaso” de algunos/as y el “éxito” de unos/as pocos/as otros/as en el sistema escolar. Un impacto posible de este resultado serían dificultades tanto para acceder a nuevas instancias educativas como a mejores puestos laborales, por sólo mencionar algunos ejemplos; y acaba confirmando la tesis de Bourdieu con la que inaugurábamos este apartado.

Sin embargo, consideramos que los DDHH constituyen en sí mismos un espacio de liberación (Ripa Alsina, 2009: 325). Su surgimiento viene a romper con los discursos legitimadores de desigualdades invisibilizadas entre clases.

Su irrupción viene a librarnos del panorama más difícil de superar —el que equivaldría a enseñarle a jugar al truco a la persona que no sabe mentir—. El discurso de los DDHH se ha instalado y multiplicado, y hoy ofrece unas condiciones en las cuales no sólo se vislumbra la valorización de la cultura del/de la otro/a, sino que también se reconocen como exigibles los derechos, incluso el derecho a una educación que salve estas desigualdades de clase.

Su objetivo debe ser potenciar el desarrollo de la persona humana en condiciones de dignidad, desplegando un comportamiento respetuoso de la cultura de los DDHH en la práctica incluso más cotidiana. La exigibilidad de una auténtica EDH es, naturalmente, progresiva —debido a su carácter de derecho económico, social y cultural—. El aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo de actividades de EDH en entornos pedagógicos podrían achicar algunas brechas de capital cultural, multiplicando la adquisición de las lógicas tanto de la cultura en DDHH como de la sociedad en la que nos encontramos insertos/as, para aprender y aprehender a jugar en ella.

## 5. LA EXPERIENCIA COMO INSTANCIA DE EDUCACIÓN-APRENDIZAJE

“Nuestra propia vida está llena de acontecimientos. Pero, al mismo tiempo, casi nada nos pasa. Los sucesos de actualidad, convertidos en noticias fragmentarias y aceleradamente caducas, no nos afectan en lo propio. Vemos el mundo pasar ante nuestros ojos y nosotros permanecemos exteriores, ajenos, impasibles. Consumimos libros y obras de arte, pero siempre como espectadores o tratando de conseguir un goce intrascendente e instantáneo. Sabemos muchas cosas, pero nosotros mismos no cambiamos con lo que sabemos” Jorge Larrosa<sup>14</sup>

La valorización de la experiencia (Larrosa, 2006) resulta de vital importancia a la hora de analizar el impacto y las implicancias de prácticas educativas. En esta línea, los MNU pueden constituir experiencias de este tipo. Larrosa (2006) se desembaraza de las previsiones conceptuales que podrían obligarlo a definir la experiencia, optando por aproximarse a ella para comprenderla y resaltar su valor, con el propósito de pensar en una educación a partir de ella (87).

Se centra en sus caracteres: la alteridad —hay algo externo a mí que efectivamente sucede—, la subjetividad —más allá de la objetividad de lo que sucede, lo importante es lo que me sucede a partir de eso. La experiencia nunca es la misma para dos personas, sin importar la identidad del hecho que la motiva. Implica siempre una transformación subjetiva—, y su carácter de pasaje, de pasión —implica un recorrido interno a partir de la exterioridad que experimento— (Larrosa, 2006: 88).

Si la experiencia es “eso que me pasa”, el sujeto de la experiencia es como un territorio de paso, como una superficie de sensibilidad en la que algo pasa y en la que “eso que me pasa”, al pasar por mí o en mí, deja una huella, una marca, un rastro, una herida (Larrosa, 2006: 91).

Lo central de la experiencia es que, si estamos abiertos/as a vivirla como tal, nos habilita la posibilidad de sentir lo que aún no estábamos dispuestos/as a sentir o no queríamos sentir, a pensar lo que aún no queríamos o estábamos dispuestos/as a pensar. Posibilita vivir de otro modo, por nosotros/as mismos/as, a partir de esa transformación que surge como resultado del pasaje por la experiencia. (Larrosa, 2006).

Para experimentarla debemos encontrarnos abiertos/as a ella. El autor se basa, con el propósito de graficar sus postulados, en la diferenciación entre la comprensión lectora y la experiencia de la lectura. Mientras la

---

<sup>14</sup>Larrosa, J. (2006). Sobre la experiencia. *Aloma: revista de psicología, ciències de l'educació i de l'esport*Blanquerna, 19, p. 97.

comprensión no depende de esta apertura, de este pasaje, la experiencia de la lectura se torna imposible si la persona no se encuentra dispuesta a vivirla. Sin experiencia no hay transformación. Si hay experiencia, no tendrá importancia sólo lo que el sujeto sabe, sino también lo que es. La concibe como algo que nos forma o nos transforma (Larrosa, 2006), “como algo que nos constituye y nos pone en cuestión en aquello que somos” (Larrosa, 2006: 96).

Consideramos que los MNU tienen la especial potencialidad de constituir experiencias, pues invitan a moverse en un ambiente donde puedo permitirme ser una persona diferente, las desigualdades de trato no están aceptadas y la palabra de cada uno/a vale lo mismo. La invitación a convertirse en otra persona, aunque sólo sea por unos días, abre la posibilidad de ver el mundo desde otro lado, pero, al mismo tiempo, desde uno/a mismo/a.

## 6. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA EXPERIENCIA DE LOS MODELOS DE NACIONES UNIDAS Y SU RELACIÓN CON EL CAPITAL CULTURAL Y EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA

“-¿Por qué no estás en la escuela? Parece que vagaras todo el día.-Oh, no dejan de vigilarme - dijo Clarisse -. Dicen que soy insociable. No me mezclo con la gente. Es raro. Soy muy sociable realmente. Todo depende de lo que se entienda por social, ¿no es cierto? Para mí ser social significa hablar con usted de cosas como éstas. (...) O hablar de lo curioso que es el mundo. Me gusta la gente. Pero no creo que ser sociable sea reunir un montón de gente y luego prohibirles hablar, ¿no es cierto? (...) En fin, ya sabe cómo es esto. Nunca hacemos preguntas, o por lo menos casi nunca nadie las hace. Las preguntas nos las hacen a nosotros...”  
Ray Bradbury<sup>15</sup>

El surgimiento del discurso de los DDHH habilita una serie de posibilidades hasta ahora inexploradas. Hemos acordado que educar en DDHH implica comprender la igualdad como no sometimiento (Saba, 2007); contribuir a la interiorización de las reglas explícitas e implícitas que regulan el juego social de la modernidad desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días. Existen experiencias (Larrosa, 2006) auténticamente enriquecedoras que posibiliten “aceitar” engranajes institucionales a partir de conductas activas de actores/as que, llevando a la práctica la EDH, estén en condiciones de exigir la puesta en práctica de escenarios experienciales que tiendan a separar las distancias de oportunidades entre unos/as y otros/as.

Este proceso de generación de nuevas subjetividades será tan o más gradual que el proceso de desarrollo de las subjetividades modernas, pues implica derrumbar los muros que evitan que la mayoría tenga las oportunidades que por derecho le corresponden a todos/as. Así, consideramos que un escenario experiencial enriquecedor en el sentido señalado es la participación en los MNU basados en una EDH.

Luego de haber participado en esta experiencia, T.L. menciona que su cabeza “hizo un click” (T.L., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017), ya que su modo de relacionarse con sus pares cambió drásticamente. Luego de participar en un MNU de las características estudiadas menciona que su personalidad cambió rotundamente, pues “no podía ni preguntarle el nombre de una calle a alguien, y ahora puede dar un discurso delante de trescientas personas” (T.L., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017). Al mismo tiempo, señala que “ahora busca ser parte de la solución o intentar solucionar los problemas que se plantean” (T.L., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017)

En adición, M.F. señala que aprendió a relacionarse con personas que compartan o no sus opiniones personales o su ideología. Resalta el valor que de haber tenido la oportunidad de “conocer distintas realidades que se puedan dar en la sociedad, a nivel mundial, no solamente local y aprender a interpretar y conocer información real y que sé que es de buena fuente”. (M.F., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017)

En estas experiencias el capital cultural es develado como la herramienta más efectiva para que el/la delegado/a logre su cometido, ya sea éste que su enmienda sea avalada, o su cláusula incluida en la hoja de trabajo. Si bien esta experiencia no cambia el hecho de que el capital cultural es un arbitrario erigido sobre los intereses de la clase dominante, sí nos permite observar que estas experiencias —más que nunca en el sentido

<sup>15</sup>Bradbury, R. (2007). *Fahrenheit 451*, Buenos Aires, Argentina: Minotauro, p. 36.

de Larrosa (2006)— tienden a revelar prácticas constitutivas de capital cultural que, de modos subjetivos como todo experiencia, son experimentadas, incorporadas, reinventadas y llevadas a la práctica por delegados/as.

Los/as entrevistados/as relatan haber identificado comportamientos en los que antes no habían reparado, como el doble discurso, la retórica, e identificar en qué momento era importante dar su opinión acerca de un tema y cuándo, estratégicamente, era más conveniente que se llamaran al silencio. No saben explicar cuáles son las razones por las cuales “saben cuándo tomar esas decisiones”, pero saben exactamente cómo hacerlo. (T.L., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017)

El hecho de comprender otra realidad narrada por una diversidad de sujetos permite entender que los parámetros de deseable/esperable para cada cultura son diversos. Se develan los intereses de las delegaciones. Es necesario representar la postura oficial de mi Estado, no la propia: “¿Qué puede perjudicar/ayudar a los intereses del país que represento?” es la pregunta que cualquier delegado/a se haría al votar una enmienda o elegir un proyecto resolución como el más preferible. Existe una potencial revelación de una/muchas relación/es de poder, en múltiples niveles, en múltiples esferas.

Por eso aquí el capital cultural viene a presentarse como “revelación”: el paso por uno/varios/muchos MNU puede causar muchos interrogantes de este estilo, y contribuir a comprender fácilmente qué delegados/as o delegaciones están en relación de “ventaja” en cuanto a las relaciones de poder que puedan ejercer unos/as sobre otros/as, y cuáles no. Eso permitiría trazar una idea de cómo “jugar” su país. Más allá de las circunstancias de cada caso o de los matices según la experiencia previa en el juego, en cierto modo todos/as comprenden que hay “reglas” que deben ir “descubriendo” —no puedo “enseñar” a mentir en el truco, cada cual lo hace a su modo—.

Así, pueden preguntarse qué beneficios reporta, por ejemplo, mantener la formalidad diplomática. La diplomacia, como cualquier otro tipo de capital cultural, no puede enseñarse en dos jornadas de MNU o de cualquier otra actividad, pero sí puede aprenderse y aprehenderse después de dos intensas jornadas de colocarse en la piel de un/a diplomático/a de quien depende la imagen proyectada de un Estado hacia el mundo. Este capital cultural viene a aparecer claramente como algo que debo dominar para convencer a las demás delegaciones, para cumplir mi rol en este juego. Fundamentalmente implica aprender con y desde el/la otro/a, no hay competencia sino experiencias de enseñanza/aprendizaje mutuo.

El MNU propone un juego donde parte de lo que se considera “capital cultural” —aunque no necesariamente todo lo que, aconteciendo dentro del ámbito del juego, pueda considerarse como tal— se explicita en un reglamento, en forma de reglas claras y específicas. Podrán decir que ello implica “enseñar” capital cultural, capital simbólico —o al menos intentar hacerlo— a través de texto escrito. Pero, ¿qué sucedería si le digo a alguien que nunca presenció un MNU o participó en él que lea el reglamento varias veces y luego simule un MNU a la imagen y semejanza de uno real? Es seguro que sucedería algo similar a nuestro tan aprovechable ejemplo del truco. Seguramente, los escenarios imaginables por un/a destinatario/a de este desafío sean tan diversos, que alcanzarían a ser siempre distintos entre sí, sin importar cuántas veces practiquemos el mismo ejercicio.

El reglamento explicita las reglas, pero sólo al participar de algún modo en el MNU se puede entender/aprender para qué sirven, no sólo a efectos de tomar la palabra; pero incluso a efectos de ganar aliados/as que al país a representar le sean convenientes.

Este contraste es similar al existente entre el currículum y el currículum oculto. El reglamento representaría los contenidos evaluados, mientras que este nuevo entendimiento inaugurado por la experiencia vendría a encarnar las destrezas que se considerarían presupuestas en una situación de examen.

Jugar un MNU es capitalizar reglas, capital cultural, para construir junto a otros/as aliados/as una solución que beneficie al Estado que represento. Vemos cómo debe —y, de hecho, ¡sucede!— aprehenderse ese capital cultural. La EDH, como sustento del proceso de puesta en marcha del MNU, cultiva las condiciones necesarias para la igualdad de trato y oportunidades para poner en práctica las destrezas en el juego.

A diferencia del juego social, el juego del MNU propone aprender a desenvolverse en un contexto plagado de relaciones de poder, pero desembarazándose del propio rol en el juego social y no sólo asumiendo el rol de un/a representante diplomático/a ante la ONU, sino también sosteniendo que mi rol está en pie de igualdad con el rol de las demás delegaciones.

No debo ajustarme a las perversidades del funcionamiento del sistema, puesto que, temporalmente, ese escenario se va diluyendo, para dejar lugar a la aparición cada vez más nítida de la escenificación del MNU. En el proceso, no sólo se conocen los instrumentos internacionales de DDHH, mencionados e interpretados hasta el cansancio en un juego de estas características, sino también se entrenan las destrezas que luego permitirán una inserción más fluida en las burocracias de los Estados en los que la persona juega socialmente.

La palabra se convierte en la herramienta por excelencia. Resalta el valor de la voz propia en interacción con la de los/as otros/as. No hay una estructura que diga qué preguntas debo contestar para aprobar la materia: ahora nos encontramos con un escenario que permite que la delegación se narre a sí misma. A través de interpelaciones y espacios de negociación las delegaciones se narran entre sí. Nace un espacio donde la voz y las inquietudes propias se convierten en el motor de una experiencia educativa de posibilidades ilimitadas.

A diferencia de otros contextos de nuestro juego social habitual, incluyendo la escuela, no hay un juego de suma cero: no hay ganadores/as y perdedores/as. Se privilegian la negociación, el debate con argumentos, el escuchar al/a la otro/a, asumirlo/a como par, y construir con él/ella un proyecto que logre resolver un problema a escala global.

Si bien no pretendemos hallar aquí una clase de “solución definitiva” a los obstáculos que entrañan las desigualdades derivadas de la adquisición de capitales en términos bourdieanos, sí creemos estar en condiciones de sostener que todas esas experiencias erosionan las barreras impuestas por el capital social y económico en el acceso al capital cultural.

Además, la posibilidad de basar estas actividades en una EDH abre también el juego al conocimiento y reconocimiento de otras realidades, diversas a las propias. Se puede tener un pensamiento determinado sobre una realidad. Sin embargo, esa realidad, muchas veces, se reconoce como tal por haberla aprendido a través de cómo la narran los libros, los medios de comunicación. Conocer a una persona que está inmersa en esta realidad, que es partícipe de ella, ayuda a comprender de otra manera lo previamente aprendido, a través de cómo lo vive la persona protagonista. (M.F., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017). No es una realidad relatada por “alguien que lo está viendo desde afuera y lo está analizando, sino por alguien que lo está viviendo en su vida cotidiana” (M.F., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017).

Puede aportar “algo que no se tenía en cuenta a la hora de elaborar un pensamiento crítico sobre eso” (M.F., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017).

La ciudadanía es más que solo ejercer el derecho político al sufragio. Actualmente demanda una actitud proactiva y requiere que conozcamos y reconozcamos nuestros propios derechos y el modo de lograr su efectivo respeto y cumplimiento. Así, es necesario comprendernos como protagonistas de nuestro propio contexto y saber que no podemos mantenernos indiferentes ante derechos que están siendo vulnerados.

Sabido esto, debemos saber cómo actuar, en qué espacios incidir. De las entrevistas se desprende que quienes viven esta experiencia aprenden nuevas formas de participar en los espacios donde se encuentran insertos/as, a elaborar argumentos, a profundizar sus conocimientos sobre los aspectos de la sociedad de inserción que consideran importante modificar. (M.F., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017). Además reconocen que “algo que otra persona dice, o que yo digo, puede generar una inquietud, un pensamiento crítico, o un proceso de investigación que va a dar qué pensar, o va a contribuir a cuestionar un pensamiento ya establecido. Entonces ese proceso de investigación, esa inquietud, puede derivar en algo muy productivo para esa persona u otras.” (M.F., comunicación personal, 4 de septiembre de 2017).

A través del diálogo basado en los principios de los DDHH pueden lograrse profundos cambios que, a través de la experiencia, tiendan a robustecer la participación ciudadana.

## 7. REFLEXIONES FINALES

En primer lugar, resaltamos la flexibilidad de las experiencias de los juegos de rol en general y los MNU en particular. Distintos aspectos valiosos que ofrece la actividad desde una perspectiva de EDH pueden incorporarse en la práctica institucional escolar desde diversos espacios. Desde la participación de delegaciones de estudiantes en MNU externos —que ofrece la posibilidad de generar talleres de intercambio extra-áulicos entre estudiantes y docentes—; la organización de MNU internos institucionales, que habiliten un intercambio intergeneracional fuera del aula pero dentro de la misma institución; la recreación de un MNU en el aula, o la puesta en escena de juegos de rol como dispositivo pedagógico para el debate entre estudiantes y docentes de diversos temas, incluso si no replican el formato de un MNU.

Luego de un recorrido analítico que consideramos “reconcilia” el objetivismo y el subjetivismo como puntos de partida presuntamente antagónicos para la sociología de la educación, podemos concluir que la práctica comprometida y constante de este tipo de experiencias contribuye a construir puentes donde antes encontrábamos barreras.

La apertura a un mundo donde la palabra propia es la llave a nuevos conocimientos y habilidades que entran realmente en acción permite vislumbrar el surgimiento de infinitos horizontes de posibilidades que potencian la participación ciudadana. No sólo a partir de la adquisición de un capital cultural que, en los inicios de su elaboración conceptual, parecía inalcanzable para algunos sectores sociales; sino también a partir del reconocimiento de la voz propia y de los/as pares como la clave fundamental para la llegada a una solución considerada aceptable por todos/as y respetuosa de los DDHH. Una solución a la que uno/a mismo/a debe contribuir, pensando por sí mismo/a, poniendo en juego todas sus experiencias.

### Referencias bibliográficas

Bourdieu, P. (1998). *Capital cultural, escuela y espacio social*. (I. Jimenez, Trad., & I. Jimenez, Recopilador) Mexico D.F., México: Siglo XXI editores.

Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1979). *La Reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona, España: Laia S.A.

Elias, N. (1987). *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. (R. G. Cotarelo, Trad.) Madrid, España: Departamento de producción del F.C.E.

Larrosa, J. (2006). Sobre la experiencia. *Aloma: revista de psicología, ciències de l'educació i de l'esport Blanquerna*, 19.

Penhos, M. (2014). *Los Modelos de Naciones Unidas: estrategias para romper el muro del No-Reconocimiento*. Quilmes, Buenos Aires, Argentina: Tiempo Sur.

Ripa Alsina, L. (2006). *Derechos humanos y educación: triple entramado y sus ataduras. El derecho a la educación en un mundo globalizado (II)*. Espacio Universitario/EREIN.

Ripa Alsina, L. (2009). *Derechos Humanos: espacio de liberación. Democracia y derechos humanos - Desafíos para la emancipación*. (U. A. México, U. N. Quilmes, C. Mexiquense, Edits., F. Lizcano Fernandez, L. Ripa Alsina, & E. Salum Alvarado, Recopiladores)

Saba, R. (2007). *(Des)igualdad estructural. El derecho a la igualdad: aportes para un constitucionalismo igualitario*. (M. Alegre, & R. Gargarella, Recopiladores) Buenos Aires, Argentina: Lexis Nexis.

Tenti Fanfani, E. (2013). *Sociología de la Educación*. Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Fecha de recepción: 14-2-2020

Fecha de aceptación: 29-5-2020



# La solidaridad en el discurso político y el currículo mexicano

Solidarity in the political discourse and the Mexican curriculum

LUNA HERNÁNDEZ, Verónica<sup>1</sup>

Luna Hernández, V. (2020). La solidaridad en el discurso político y el currículo mexicano. *RELAPAE*, (12), pp. 194-205.

## Resumen

De acuerdo con el artículo 3° Constitucional, la solidaridad es uno de los valores orientadores de la educación, éste ha cobrado gran relevancia por considerarse condición deseable para la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía. Pese a la importancia que se le concede existe poca literatura académica en el ámbito de la educación nacional que reflexione acerca del tratamiento que se le ha dado en el discurso político y el currículo. Por ello, el presente artículo pretende abonar a la discusión del momento histórico actual en el que la educación mexicana se encuentra ante una nueva Reforma Educativa encabezada por el presidente López Obrador, ésta considera entre sus ejes centrales la educación cívica y el fortalecimiento de los valores, de entre los que destaca, la solidaridad. Para dar apertura a una discusión en torno a este valor, se realiza un recorrido histórico, destacando las alusiones más relevantes acerca de la solidaridad, desde 1934 con el presidente Cárdenas hasta el gobierno de Peña Nieto. Esta reconstrucción permite visibilizar que el tratamiento que se le ha dado a lo largo del tiempo, tanto en el discurso político como en el currículo educativo, ha sido heterogéneo, esto ha derivado, por un lado, en la falta de claridad conceptual y por otro, en la ausencia de una propuesta metodológica para trabajar su promoción con los estudiantes. De manera específica se analiza el caso de la educación básica y los programas de estudio de secundaria. Al final del texto, se puntualizan algunas particularidades de la Reforma Educativa actual respecto a la educación cívica y los valores, que permiten avizorar el porvenir de la solidaridad en la educación mexicana.

**Palabras Clave:** solidaridad/ discurso político/ currículo/ educación mexicana

## Abstract

In accordance to the 3rd article of the Constitution, solidarity is one of the guiding values of education, and it has gained great relevance because it is considered a desirable condition for coexistence and the exercise of citizenship. Despite the importance attached to it, there is little academic literature in the field of national education that reflects on the treatment that has been given to it in political discourse and curriculum. Therefore, this article intends to contribute for to the discussion that is required in the current historical moment in which Mexican education is facing a new Educational Reform headed by president Lopez Obrador, which considers among its central axes civic education and the strengthening of values, among which solidarity stands out. In order to open a discussion in this value, in this paper, a historical journey is made, highlighting the most relevant allusions about solidarity, from 1934 with president Cardenas to the government of Peña Nieto. This reconstruction allows us to make visible that the treatment that has been given over time, both in political discourse and in the education curriculum, has been heterogeneous, this has resulted, on the one hand, in the lack of conceptual clarity regarding solidarity, and on the other, in the absence of a methodological proposal to work on its promotion with students. The case of basic education and secondary school curriculum is specifically analyzed. At the end of the text, some particularities of the current Educational Reform with respect to civic education and values are pointed out, which make it possible to foresee the future of solidarity in Mexican education.

<sup>1</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, México / veronica.lunah@hotmail.com



**Keywords:** solidarity/ political discourse/ curriculum/ Mexican education

En la configuración de la educación formal se ponen en juego distintos elementos que constituyen el campo, entre los de mayor incidencia está el discurso político que va delimitando lo que se considera sustancial en lo educativo.<sup>2</sup> De manera continua, éste se construye y reconstruye en torno a las condiciones contextuales del momento histórico, y toma, la mayoría de las veces, elementos de discursos antes enunciados por actores políticos en otros periodos. En México, el valor de la solidaridad ha sido un componente de los discursos políticos en torno a la educación, la prioridad que se le ha dado ha sido distinta dependiendo del gobierno en turno. Sin embargo, existe la coincidencia acerca de que el valor de solidaridad mejora la relación entre las personas y el ejercicio de la ciudadanía.

Este discurso político se ha institucionalizado en el currículo, reflejando su relación indisoluble con otros ámbitos como el económico, cultural y social. En este sentido, ningún currículo puede ser neutral y objetivo; se planea, organiza y estructura de manera intencional, de esta forma se ponderan ciertos valores que se consideran importantes (Torres, 1991; 1993).

“El currículo es evidentemente una elaboración inseparable de la historia de la sociedad y del sistema educativo en que está inserto, como de las relaciones que tal historia ‘local’ (es decir nacional), establece con las influencias globales” (Cox, Bascopé, Castillo, Miranda y Bonhomme, 2014, p. 8). Por ello, en este artículo se realiza un recorrido histórico que permita visibilizar las vinculaciones que se han dado entre el discurso político y el currículo en torno a la solidaridad.

### **Breve recuento de la solidaridad en el discurso político en torno a la educación**

Antes de que la solidaridad se reconociera en el artículo 3º constitucional apareció en 1934 en una iniciativa de reforma a este artículo presentada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Dicha iniciativa, además de priorizar el carácter socialista de la educación, propone que en el ámbito educativo se “...forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica” (Soto, 2013, p. 219).

El texto de la iniciativa refleja la importancia de transformar la educación para transitar hacia un sistema socialista político y económico. La solidaridad fue vista como medio para lograr la socialización de los medios de producción, no es considerada como un fin, ni tampoco en el texto se explicita una funcionalidad orientada a reestructurar las relaciones entre individuos, únicamente se retoma como de utilidad para lograr cambios en el ámbito económico. El artículo 3º se reformó orientándolo a la educación socialista, no obstante, el texto fue modificado por el Ejecutivo y la solidaridad que sí aparecía en la iniciativa no figuró en él.

En 1946 se reforma nuevamente el artículo 3º constitucional. En este texto se señala, entre otros aspectos, que la educación impartida por el Estado tenderá a fomentar “...la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1946). De acuerdo con Soto (óp. cit.), la solidaridad internacional aparece en el texto constitucional como una consecuencia del fin de la segunda guerra mundial. Ornelas (1995), sostiene que esta adhesión no sólo fue resultado del fin de la guerra, sino un indicador de que México no estaba aislado de la toma de decisiones y de las acciones que emprendían otras naciones. La enunciación de la solidaridad internacional fue una declaración de que el país formaba parte del mundo que emprendía el proceso de globalización (Hernández, 2015).

El carácter internacional que se le confiere al valor de solidaridad expresado en el artículo 3º evidencia el compromiso que se adquiere con otros países, además se entiende a la solidaridad como aquella que ocurre entre estados. De acuerdo con De Lucas (1994), el reconocimiento de este valor como un principio institucional puede promover la sujeción de los derechos de los individuos a las necesidades, requerimientos y exigencias del Estado.

---

<sup>2</sup> En este escrito el discurso político se entiende como “aquellos discursos que... tienen una intención política; es decir, tienen como objetivo incidir en las relaciones de poder existentes” (Gutiérrez, 2000, p. 121).

En el fomento de la conciencia de la solidaridad internacional, como lo marca el artículo 3º, se estaría proponiendo de manera implícita que los sujetos del proceso educativo sean únicamente observadores de su ocurrencia, en tanto, que lo que se fomenta es la conciencia. Esto fortalece la idea acerca de que la solidaridad internacional únicamente puede darse entre los gobiernos.

Aunque el texto constitucional enfatizó el carácter internacional de la solidaridad en la educación, el valor fue retomado en el discurso político de distintas maneras. Es así como, tiempo después, con el presidente Salinas de Gortari, nace el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Como su nombre lo indica, la solidaridad fue el eje del programa político social de la presidencia. Según su Consejo Consultivo, los objetivos estaban orientados al combate de la pobreza, sobre todo de la población indígena. El Pronasol fue definido como: “El instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinadores en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales” (Carreño, Gamas y Ruíz, 1994, p.8).

En la lucha del gobierno contra la pobreza, la solidaridad cobra sentido porque, de acuerdo con Carreño y cols. (óp. cit.), es un valor representativo de las comunidades indígenas y de las poblaciones menos favorecidas, en las que este valor se practica en la cotidianeidad, donde resalta su vínculo con la ayuda mutua y el bienestar colectivo.<sup>3</sup> En apariencia, el Pronasol, pretendía retomar la solidaridad y “fundar sobre ella una nueva manera de hacer las cosas” (p.9).

En palabras de Salinas de Gortari (citado en: Carreño y cols., óp. cit., p.57): “Solidaridad... es una manera de trabajar en la que cada individuo y cada grupo ejerce su derecho a opinar, a ser escuchado y a decidir sobre aquello que es importante para su vida y la de su familia”. Detrás del discurso del expresidente se encontraba la consigna de la descentralización.

El Pronasol no logró retomar el concepto de solidaridad de los pueblos, comunidades y barrios más pobres y, si lo hizo, fundó sobre él “una nueva manera de hacer las cosas”, la apegada a una ideología neoliberal. La solidaridad sirvió para exaltar los sentimientos de compasión y reforzó la victimización de los que menos tienen. Además, el programa fue selectivo, procuró a unos pobres y descubrió a otros. “Entre menos recursos propios tiene un Estado para atender las necesidades de sus pobres, menos dinero le da el Programa de Solidaridad. Entonces, ¿dónde está justamente el espíritu de solidaridad?” (Meyer, 20 de mayo de 1993, p. 2).

La solidaridad fue reducida y direccionada a fines políticos, económicos y mercantiles acordes con el modelo impulsado por Salinas de Gortari en el país; fue despojada de sus elementos definitorios más importantes, como el apoyo mutuo. Esto se debió y se debe a que, en el discurso político enmarcado en el proyecto neoliberal, la solidaridad está asociada a la caridad. Y como dice Eduardo Galeano: “la caridad se practica de arriba-abajo, humilla a quien la recibe y jamás altera ni un poquito las relaciones de poder”.

El trabajo en torno a este valor durante el gobierno de Salinas se reflejó también en la educación. El Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994 hizo referencia en repetidas ocasiones a la solidaridad como política, fundamento, medio y efecto de la modernización. Además, en el documento se retomó el concepto de solidaridad social como sustento de la participación social. Se hizo hincapié en la necesidad de contribuir desde la educación al fortalecimiento de “...la práctica de la solidaridad como actitud, como enfoque y como contenido educativo” (Diario Oficial de la Federación, 1990, p.13). El programa “...concibe el México moderno como una sociedad solidaria, es decir, justa, libre y democrática que produce bienestar y lo comparte” (Diario Oficial de la Federación, óp. cit., p.13).

En 1992, como parte de las acciones para promover la solidaridad y otros valores, Ernesto Zedillo, Secretario de Educación, retomó *la Cartilla moral* escrita por Alfonso Reyes y actualizada por José Luis Martínez.<sup>4</sup> El

---

<sup>3</sup> José Carreño Carlón fue el presidente del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.

<sup>4</sup> En 1944, Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública, solicitó al escritor Alfonso Reyes la creación de un texto que permitiera la recuperación de valores como apoyo a los programas de alfabetización, así nace *la Cartilla moral*. El tiraje fue de 10 millones, pero nunca se puso en circulación (Reyes, óp. cit.).

material se dirigió a los maestros como apoyo a la labor docente. Los ejemplares editados nunca fueron distribuidos pues el proyecto se consideró inapropiado porque se sostenía que "...el Estado no tenía por qué normar la moral de los ciudadanos ni de los maestros" (Reyes, 19 de enero de 2019, s/p.). Además, la Cartilla fue vetada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ya que se pensaba que no era vigente y que atentaba contra la laicidad (Paz, 20 de marzo de 2019).

Como es posible notar, la solidaridad fue usada de múltiples formas, la manera de concebirla fue cambiante, pues se empleó como sustento, pretexto y muletilla durante el gobierno de Salinas. Sin embargo, esta forma de impulsar el discurso político sobre la solidaridad ha permeado el tratamiento que se le ha dado en los años posteriores al sexenio de Salinas porque el Pronasol marcó un parteaguas en la historia de los mexicanos.

Durante el periodo de gobierno del presidente Felipe Calderón se decretó, a través del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que en la educación básica se formara a los estudiantes de manera integral y con base en valores ciudadanos para el fortalecimiento de la convivencia democrática e intercultural, para dar cobertura a este propósito se consideró indispensable:

Diseñar libros de texto y materiales interactivos sobre valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, la cultura de la transparencia, la defensa de derechos humanos y la protección del medio ambiente, dirigidos a alumnos, maestros y padres de familia (SEP, 2007, p. 43).

Además de considerar a este valor como elemento indispensable en los libros de texto, en el programa se mencionó la importancia de desarrollar el sentido de solidaridad comunitaria, no obstante, éste se enfocó en la educación superior. La Secretaría de Educación Pública logró materializar, aunque no del todo, lo sostenido en el Programa Sectorial de Educación, la solidaridad fue retomada en algunos de los programas de estudio de educación básica. En este escrito, más adelante, se analizan estos programas, específicamente los de secundaria, para dar cuenta del tratamiento que se le dio a la solidaridad.

En 2012, durante la Cumbre Ciudadana para construir un México pacífico y honesto, el presidente de la República, Enrique Peña Nieto se comprometió a (Ganem, 2015, p. 161): "incentivar la *participación solidaria de los ciudadanos* desde la educación básica (compromiso ON-054)".<sup>5</sup> Dicho compromiso, fue plasmado en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, en el cual se reconoce la necesidad de formar estudiantes para la solidaridad (SEP, 2013).

En la Ley General de Educación 2015, se considera a este valor dentro de la formación de los estudiantes, se enuncia de las siguientes maneras:

- La educación es concebida como un medio a través del cual es posible la formación de personas con sentido de solidaridad social.
- El fin de la educación es el desarrollo de actitudes solidarias, éstas deben estar orientadas al trabajo, el ahorro y el bienestar general.
- La función de las autoridades educativas es asegurar el desarrollo de programas, cursos y demás actividades que permitan el fortalecimiento de la enseñanza que brindan los padres de familia acerca de la solidaridad y la igualdad.
- La solidaridad social se considera el sustento de la educación para adultos, además de la participación social.

---

<sup>5</sup> Cursivas del texto original

Como se puede ver en el discurso político, la solidaridad está considerada dentro del marco de valores rectores de la educación, por tanto, el currículo de educación básica tendría que reflejarlo en sus programas de estudio en las distintas asignaturas, así como en los libros de textos y demás recursos para los docentes y estudiantes. No obstante, el gobierno de Peña Nieto, preocupado por consolidar la Reforma Educativa aprobada en 2012 a través del Pacto por México, no logró materializar en el currículo lo sostenido en la Cumbre Ciudadana de 2012 y en la Ley General de Educación. Los programas de estudio 2011 se siguieron trabajando, pues la preocupación fundamental de este sexenio fue impulsar la evaluación de los docentes y la autonomía del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

Empero, para avanzar hacia la comprensión del tratamiento que se le da a este valor en el currículo y su vínculo con el discurso político, se analiza el currículo de secundaria 2011.

### La solidaridad en el currículo de secundaria 2011

En el currículo de educación secundaria se considera a la escuela como el espacio ideal para promover la solidaridad. Parece que el compromiso que se asume con ella está en consonancia con su carácter internacional mencionado en el artículo 3º, pues se hace explícita la necesidad de proyectar, construir y consolidar a México como una nación solidaria (SEP, 2011d; 2011c).

Sin embargo, al realizar el análisis de los programas de las asignaturas se identificó que no en todos se asume la solidaridad como valor rector de la educación y en los programas que se incorpora no se encuentra congruencia en la forma de conceptualizarla.

En el cuadro 1 puede observarse el mapa curricular de secundaria. En él se presentan las asignaturas comprendidas para este periodo escolar. Se señalan con sombreados las materias que incorporan a la solidaridad en sus programas de estudio. Las asignaturas de español, matemáticas, tecnología, geografía, educación física y artes no hacen ninguna mención en torno a ella.

**Cuadro 1. Mapa curricular de Secundaria, SEP, 2011**

	ESTÁNDARES CURRICULARES	SECUNDARIA 4º periodo escolar		
		1º	2º	3º
<b>Habilidades digitales</b>	Campos de formación para la educación básica			
	Lenguaje y comunicación	Español I, II y III		
		Segunda lengua: inglés I, II y III		
	Pensamiento matemático	Matemáticas I, II y III		
	Exploración y comprensión del mundo natural y social	Ciencias I (Biología)	Ciencias II (Física)	Ciencias III (Química)
		Tecnología I, II y III		
		Geografía de México y del M.	Historia I y II	
		Asignatura Estatal		
	Desarrollo personal y para la convivencia	Formación Cívica y Ética I y II		
		Tutoría		
Educación Física I, II y III				
Expresión y apreciación artísticas	Artes I, II y III (música, danza, teatro o artes visuales)			

Las asignaturas que incorporan a la solidaridad en los programas enfatizan la importancia de ésta en relación con diversos aspectos. En el programa de estudio de segunda lengua (Programa Nacional de Inglés), se menciona la solidaridad cívica como una actitud que los estudiantes tendrían que mostrar, también se alude a la necesidad de favorecer la actuación solidaria del estudiantado (SEP, 2011h).

En el caso del programa de ciencias, se concibe al trabajo por proyectos como una oportunidad para los estudiantes de ser solidarios. La solidaridad es considerada como un valor que se incorpora en el trabajo colaborativo y de investigación. Se pretende favorecer la construcción de una ciudadanía solidaria a través de las acciones de los estudiantes (SEP, 2011g).

Tanto en el programa de historia como en los lineamientos para el diseño de los programas de estudio correspondientes a la asignatura estatal, se considera que la promoción de la solidaridad es labor del docente (SEP 2011a; 2011f). Además, en el programa de historia se prevé la planificación de ambientes de convivencia que la fomenten como parte de la organización pedagógica del aprendizaje; también se menciona como componente del trabajo en equipos.

En la asignatura estatal, para el diseño de programas 2011, se busca favorecer la participación solidaria de los estudiantes en la realización de acciones individuales y colectivas orientadas al cuidado de su entidad. Se considera como uno de los principios rectores del actuar, por ende, se pretende formar personas solidarias.

En los Lineamientos para la formación y atención de los adolescentes (SEP, 2011b), documento base para la asignatura de tutoría, se realizan diversas menciones sobre este valor que se relacionan con funciones que el tutor debe desempeñar, éstas son:

- Realizar un acompañamiento solidario a los estudiantes.
- Promover la convivencia solidaria y la solidaridad entre pares.
- Fomentar actitudes solidarias para la resolución de conflictos.
- Incrementar responsabilidades de los estudiantes, pues se consideran como potenciadoras para formar personas solidarias.
- Construir ambientes de aprendizaje para el despliegue de prácticas solidarias.
- Disponer condiciones para que los estudiantes aprendan de forma práctica a ser solidarios.
- Construir un ambiente socioafectivo que permita que la escuela se constituya como un espacio solidario.

En la sección de convivencia, se dice que aprender a convivir es base de la solidaridad humana. Ésta se define como: “el reconocimiento a los derechos de los demás y la actuación para su reconocimiento en los derechos” (SEP, 2011b, p. 91).

A pesar, de que la solidaridad se retoma en diferentes programas de estudio, su promoción se ha delegado, en mayor medida, a los docentes de la asignatura de formación cívica y ética. Por esta razón, se presenta un análisis detallado de este programa.

En la fundamentación curricular de formación cívica y ética (SEP, 2006a), se prioriza el fortalecimiento de los valores para la convivencia, con el fin de asegurar una perspectiva moral en la asignatura, abandonando la noción jurídica que la había caracterizado desde que la SEP introdujo el civismo. De acuerdo con esta fundamentación, el marco de valores de la educación básica está compuesto por los siguientes: igualdad, libertad, solidaridad, justicia y respeto (a la dignidad humana, a la vida, a la diversidad y a la legalidad). El texto

señala que cada valor debe manifestarse en el comportamiento y las actitudes de los estudiantes para así favorecer una convivencia solidaria, justa y respetuosa. Con base en este documento, se delinearán las directrices a las que atiende el programa de estudio 2011 de la asignatura.

En el programa de formación cívica y ética, la solidaridad se considera como una forma de vida. Además, se reconoce como una de las nociones centrales para la convivencia democrática. Destacan distintos aspectos acerca de este valor, a saber:

- La solidaridad se reconoce como base para una ciudadanía activa.
- La formación ciudadana tendería al desarrollo de personas solidarias.
- En el rubro de valores compartidos y no compartidos se le considera junto con otros valores.
- Es uno de los factores fundamentales para la convivencia, la cohesión social y el bienestar colectivo.

En el programa 2011 de esta signatura (SEP, 2011e), se retoman del programa 2006 total o parcialmente los siguientes aspectos: a) La necesidad de promover la solidaridad con otros grupos culturales y otros espacios geográficos; b) El trato solidario como una forma de manifestación cotidiana de la democracia; y c) La solidaridad como compromiso social y político (SEP, 2006b).

Del mismo modo que en el programa 2006, en el del 2011 se enfatiza el papel del docente como promotor de solidaridad. Para cumplir esta labor se propone que el maestro emplee técnicas socioafectivas como recurso didáctico, aunque éstas sólo son mencionadas, no se contextualizan y tampoco se dice cómo, cuándo y por qué aplicarlas al promover este valor. En este sentido, no hay un posicionamiento metodológico para trabajarlo.

Pese a que el compromiso realizado en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 del gobierno de Felipe Calderón se cumple, en el sentido de que se incorporan las menciones al valor de la solidaridad como parte de los programas de estudio, existen diversas vaguedades y vacíos. De acuerdo con Schmelkes (1996), debe existir continuidad, coherencia y congruencia entre los propósitos, contenidos y estrategias del currículo para la promoción de valores. En los programas antes revisados, estas condiciones no se cumplen pues la solidaridad es considerada de forma somera, laxa y desvinculada.

La solidaridad dentro del currículo es muchas cosas, es una actitud, un valor, una práctica, una cualidad, incluso un adjetivo o apellido. Sí hay un vínculo entre el discurso político acerca de ella y su incorporación en el currículo porque en ambos está presente, pero en ninguno de los dos hay claridad y acuerdo de qué se quiere lograr con la solidaridad y cómo hacerlo, sólo es algo deseable, algo que parece en sí mismo bueno pero que es abstracto, y entonces, a los que se les delega el trabajo en torno a este valor es a los docentes, esperando que ellos logren materializar las expectativas e idealizaciones acerca de la solidaridad.

Además, en el currículo de educación secundaria, se carece de propuestas pedagógicas y didácticas para la promoción de este valor, se mencionan algunos recursos, pero no se profundiza en ellos. Esto quiere decir que no hay elementos suficientes que permitan al docente guiar su trabajo. Aunado a lo anterior, si en los programas, la importancia real que se le concede a la promoción de la solidaridad es poca o nula, para los docentes pasará inadvertida, aunque esté en el marco de valores de la educación, no tendrá ninguna repercusión en el trabajo cotidiano en las aulas. Al parecer, el actual gobierno federal ha dado un paso hacia adelante en torno a esto, pues una de sus más grandes apuestas es fortalecer y consolidar la promoción de los valores en todos los niveles educativos a través de la educación cívica.

### **El porvenir: reforma educativa 2019**

El 13 de diciembre de 2018 fue presentada la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Mexicana, el espíritu de esta propuesta se centró en un valor, la equidad. En el texto se hace referencia a la necesidad de incorporar el fomento del civismo y se menciona que: “La educación que se imparta

en el país, deberá incluir en sus planes de estudio la promoción de valores” (López, 2018b, p. II). Sin embargo, no hay alusiones específicas a la solidaridad. En lo referente a ella, el texto permanece intacto, es decir, se conserva el fomento de “la conciencia de la solidaridad internacional” como parte del artículo 3°.

Después de revisada la iniciativa en audiencias públicas y por las cámaras, el 15 de mayo de 2018 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos constitucionales 3°, 31 y 73. El Decreto mantiene el compromiso con la promoción de valores. En el párrafo cuarto del artículo 3° se señala que: “La educación...promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje”. Además, se introduce al civismo como conocimiento que deben incorporar los planes y programas de estudio (Diario Oficial de la Federación, 2019).

La solidaridad no fue cambiada en su sentido original en el texto constitucional. Sin embargo, en otros discursos políticos y espacios de discusión como en las audiencias públicas, se ha hablado de su importancia, la necesidad de promoverla, así como de la recuperación de la noción de solidaridad de comunidades indígenas para guiar el trabajo en torno a ella. Por ejemplo, Hugo Castro Aranda, presidente de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, en la conmemoración del 186 Aniversario de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el homenaje a Valentín Gómez Farías, mencionó la urgencia de concebir el civismo como una asignatura que contribuya al fomento de las prácticas solidarias en vez de la competencia (SEP, 24 de abril de 2019).

Otro de los documentos relacionados con el tema y que ha credo gran controversia es la *Cartilla moral*, que igual que en el sexenio de Salinas recupera la versión actualizada en 1992 por José Luis Martínez (Reyes, óp. cit.), aunque se anexa una presentación escrita por el actual presidente. Este documento es parte de los Programas Emergentes de Actualización del Maestro y de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. La SEP se encarga de su edición, en lo que va de este sexenio, ya se ha puesto en circulación entre los adultos mayores y se le ha hecho difusión entre otros sectores poblacionales. En ella se habla de la solidaridad social, la solidaridad humana y el sentimiento solidario (SEP, 2018). Sin embargo, no se profundiza en ninguno de estos conceptos, ni se le da un trato prioritario. Además, la Cartilla ha causado gran controversia por ser distribuida por personas pertenecientes a grupos religiosos, lo que ha devenido en discusiones acerca de si su uso respeta o no la laicidad que está constitucionalmente reconocida.

Por otro lado, el presidente López Obrador, ha emprendido, desde su campaña electoral, la formulación de una Constitución Moral, para que la cual la Cartilla ha sido un precedente. La idea de una constitución de este tipo ha sido muy polémica. No obstante, el presidente considera que a través de este documento se recuperarán la ética y los valores sociales en la vida de los ciudadanos mexicanos para contribuir en la reconstrucción del tejido social del país (Proceso, 24 de agosto de 2018). La constitución moral es concebida como una guía de valores para la convivencia, en los discursos vertidos sobre ésta, la solidaridad se considera entre los valores principales (Animal Político, 2018). Prueba de ello es lo mencionado por López Obrador acerca de que:

Las comunidades indígenas aún conservan prácticas sociales basadas en valores como la solidaridad y la reciprocidad, la ayuda mutua, la democracia comunitaria: el tequio, la mano vuelta... Pese a sus contrastes, el pueblo de México teje solidaridades fundadas en los orígenes comunes, en una historia común... La regeneración ética de la sociedad implica emprender la tarea de cambiar los valores que han legitimado el modelo neoliberal... que han impuesto la idea de que el valor máximo es obtener un beneficio personal bajo cualquier circunstancia; han promovido el individualismo y la pérdida de vínculo social o comunitario... La convocatoria que hoy hacemos a todas y todos los mexicanos... es a conformar una Constitución Moral (López, 2018a, s/p.).

La solidaridad es relevante en el discurso político actual, y no sólo se le reconoce como solidaridad internacional, sino que se le dan otras connotaciones. A la larga podría ser una dificultad no considerar las implicaciones de la falta de un sentido más social que internacional en el texto constitucional, ya que, a través de la historia se ha visto que la ausencia de claridad se va haciendo manifiesta en la normatividad y el currículo, lo cual imposibilita que se realicen esfuerzos consistentes para trabajar este valor en la educación. Aún queda mucho por saber y reflexionar sobre las acciones que realizará el nuevo gobierno en torno a la promoción de valores en el marco de la Nueva Reforma Educativa, empezando por la publicación de la Ley General de Educación y las leyes secundarias (que al momento del envío de este artículo se encuentran turnadas al Senado, aunque ya han sido aprobadas en

su mayoría por la Cámara de Diputados), después habrá que esperar que el discurso político incida en el currículo, y que éste se ponga en marcha para conocer cómo se materializa en las aulas.

## Conclusiones

A partir de lo antes expuesto es posible identificar que, a lo largo de la historia del país, el concepto de solidaridad ha tenido diversas aceptaciones y connotaciones en los discursos políticos. El problema estriba en que estos usos irreflexivos del concepto han dado lugar a distintas interpretaciones y a la laxitud en el tratamiento de la solidaridad en el ámbito educativo, pues quienes están al frente de la elaboración del currículo intentan dar respuesta a las pretensiones derivadas de los discursos.

Por ello, es prioritario reflexionar de manera crítica, profunda y colectiva acerca de qué entendemos cuando hablamos de solidaridad en la política, el currículo y la vida cotidiana de las personas; reconociendo que, a través de la historia, en los discursos políticos se ha hecho alusión a este valor con base en intenciones y sentidos orientados a propósitos acordes con la administración en turno, sin que haya una preocupación real por incidir en el currículo y la formación del estudiantado. Entonces, resulta necesario asumir una concepción de solidaridad compartida, sin perder nunca de vista que esto implica un compromiso con un proyecto político, social y educativo hacia el cual todos los esfuerzos tendrían que estar orientados. Asegurar estas condiciones es esencial para lograr la construcción de un currículo que atienda a la promoción de solidaridad, puesto que dispondría las condiciones mínimas necesarias para poder trabajarla de manera congruente.

En este sentido, es fundamental sumar esfuerzos para repensar y reconstruir el currículo, puesto que éste pretende ser orientador de la práctica de los docentes. No basta la enunciación de la solidaridad en los planes y programas de estudio, es necesario proponer estrategias metodológicas que permitan a los profesores promover la solidaridad en las aulas. Además, debe ser reconocida la necesidad de formación, orientación y seguimiento al docente para dar cobertura a esta labor. En síntesis, es necesario configurar situaciones que den oportunidad a los maestros de promover valores con los estudiantes (Fierro y Carbajal, 2003).

En la actualidad, queda pendiente para los actores políticos y las instituciones educativas trabajar en torno a la solidaridad con la seriedad y el compromiso que ha faltado en sexenios anteriores, porque de no hacerlo el discurso político se torna un artificio o una quimera que enaltece la solidaridad como una aspiración social pero que no tiene una incidencia real en el currículo, y menos en las escuelas.

Si aun con las modificaciones curriculares que pretenden realizarse a partir de la nueva reforma educativa continúan los vacíos, la carencia de una visión clara y compartida en los programas de estudio y la falta de herramientas y formación para el docente; la situación venidera será que cada maestro dirija su práctica de manera intuitiva y que no siempre sea exitoso, puesto que no habrá una visión compartida del ciudadano que se pretende formar.

Además, es fundamental tener siempre presente que sentar las bases de los cambios curriculares no es una labor exclusiva de los funcionarios públicos, es necesario emprender un diálogo con docentes, estudiantes, padres de familia y demás actores implicados en el ámbito educativo. Se requiere del trabajo político y social, ya que lo político no debe determinarlo todo (Dubet, 2015), sólo así se podrá lograr una articulación entre el discurso político, el currículo, la docencia y la realidad social.

Apostar por la promoción de solidaridad en la educación, no es una tarea fácil, requiere cambios de fondo en la educación formal, en la organización y el funcionamiento de lo educativo, así como en las prácticas pedagógicas y didácticas (Rosales y Ojalvo, 2009); lo que contribuiría a la transformación de la educación, en tanto más se aleje la promoción de solidaridad de la mera consecución de objetivos escolares y se acerque más a la realidad social. Recuperando a Perosanz, es necesario “pasar de una educación, reflejo de la sociedad, a una educación proyecto o transformadora de la sociedad” (1987; citado en: Rosales y Ojalvo, óp. cit., p. 7).

Por ello, desde el currículo, es necesario ampliar la mirada en torno a la solidaridad para dejar de verla sólo como un valor abstracto y deseable, para comprender que, en México, en algunos barrios populares y comunidades



indígenas la solidaridad se practica en el día a día como forma de vida. Ejemplo de ello son el tequio, las mayordomías, las fajinas y el sentido colectivo de la propiedad (Bonfil, 1897; Michel, 2003). Sería ideal observar estas prácticas, analizarlas, visibilizarlas y recuperarlas en la educación.

Construir un currículo que tenga como base las prácticas solidarias en vez de la solidaridad en abstracto, requiere de un compromiso político y social explícito, donde se esté dispuesto a asumir la solidaridad como forma de vida, o en palabras de Freire (1987), como actitud radical. Si esto se lograra las escuelas pasarían “a ser lugares donde los estudiantes aprenden los conocimientos y las habilidades de ciudadanía dentro de formas de solidaridad que constituyen la base para construir formas emancipatorias de vida comunitaria” (Giroux, 1993, p.62).

## Referencias bibliográficas

Animal Político (2018). *Qué es la constitución moral y cuál es su objetivo según AMLO*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/11/que-es-constitucion-moral-amlo/>

Bonfil, G. (1987). *México profundo. Una civilización negada*. México: De Bolsillo.

Carreño, J., Gamas, J. y Ruíz, J. F. (1994). *El programa nacional de solidaridad. Una visión de modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, última reforma julio de 2014) Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

Cox, C., Bascopé, M., Castillo, J. C., Miranda, D. y Bonhomme, M. (2014) *Educación ciudadana en América Latina: Prioridades de los currículos escolares*. Suiza: UNESCO.

De Lucas, J. (1994) La polémica sobre los deberes de solidaridad: ejemplo del deber de defensa y su posible concreción en un servicio civil. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 19, 9-88.

Diario Oficial de la Federación (1990). *Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994*. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4642789&fecha=29/01/1990&cod\\_diario=199819](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4642789&fecha=29/01/1990&cod_diario=199819)

Diario Oficial de la Federación (2019). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019&print=true)

Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Fierro, C. y Carbajal, P. (2003). El docente y los valores desde su práctica. *Revista Electrónica Sinéctica*. 22, 3-11.

Freire, P. (1987). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI Editores.

Ganem, P. (2015). La participación social. En G. Guevara y E. Backhoff (coords.) *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018* (pp. 157-153). México: Fondo de Cultura Económica.

Giroux, H. (1993). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez, S. (2000). *El discurso político. Reflexiones teórico-metodológicas. Versión 10, UAM-X*. Recuperado de: <http://ccdoc.iteso.mx/acervo/cat.aspx?cmn=download&ID=2906&N=1>

Hernández, E. (2015). Algunas reflexiones sobre el artículo tercero constitucional mexicano. *Multidisciplina*. 21, 96-111.

López, A. M. (2018a). *Carta Andrés Manuel López Obrador. Constitución Moral*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/constitucionmoral/>

López, A. M. (2018b). Iniciativa del Ejecutivo Federal. Con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria. Año XXII, No. 5177-II. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencia-Publica-Reforma-Educativa/Conoce-la-Iniciativa>

Meyer, L. (20 de mayo de 1993). Solidaridad para ganar votos. *Excélsior*. 1-3.

Michel, G. (2003) *Ética política zapatista. Una utopía para el siglo XXI*. México: UAM.

Ornelas, C. (1995) *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Paz, R. (20 de marzo de 2019) La Cartilla moral, de Reyes, no es una obra anacrónica: Javier Garciadiego. *Academia Mexicana de la Lengua*. Recuperado de: <http://www.academia.org.mx/noticias/item/la-cartilla-moral-de-reyes-no-es-una-obra-anacronica-javier-garciadiego>

Proceso (24 de agosto de 2018). AMLO presenta a cuatro integrantes del grupo que hará propuesta de "Constitución moral". Revista Proceso. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/548353/amlo-presenta-a-cuatro-integrantes-del-grupo-que-hara-propuesta-de-constitucion-moral>

Reyes, N. (19 de enero de 2019). La Cartilla Moral que AMLO desempolvó. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/mochilazo-en-el-tiempo/la-cartilla-moral-que-amlo-desempolvo>

Rosales, J. y Ojalvo, V. (2009) La educación de la solidaridad en el pre-universitario mexicano: antecedentes y fundamentos teórico-metodológicos. *Revista Iberoamericana de Educación*. 50 (2), 1-11.

Schmelkes, S. (1996). Educación y valores: hallazgos y necesidades de investigación. *Foro Internacional sobre Valores e Ideología en la Educación*. Zacatecas, México: Secretaría de Educación y Cultura del estado de Zacatecas.

SEP (2006a). *Reforma de la Educación Secundaria. Fundamentación Curricular. Formación Cívica y Ética*. Recuperado de: <http://www.secundaria-sm.com.mx/sites/default/files/pdfs/fundamentaciones/formacion.pdf>

SEP (2006b). *Formación Cívica y Ética. Programas de Estudios 2006*. Recuperado de: [http://www.secundaria-sm.com.mx/sites/default/files/pdfs/programas/formacion\\_civica\\_etica.pdf](http://www.secundaria-sm.com.mx/sites/default/files/pdfs/programas/formacion_civica_etica.pdf)

SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Recuperado de: [https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/programa\\_sectorial\\_educacion\\_mexico.pdf](https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf)

SEP (2011a). *Lineamientos para el diseño de los programas de estudio correspondientes a la asignatura estatal de secundaria*. Recuperado de: [http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/images/PDF/programa-secundaria/estatal/estatal\\_lineamientos.pdf](http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/images/PDF/programa-secundaria/estatal/estatal_lineamientos.pdf)

SEP (2011b). *Lineamientos para la formación y atención de los adolescentes 2011. Guía para el maestro. Educación Básica. Secundaria. Tutoría.* Recuperado de: [http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/tutoria/sec\\_tutoria2011.pdf](http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/tutoria/sec_tutoria2011.pdf)

SEP (2011c). *Mapa curricular de la Educación Básica.* Recuperado de: <http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/index.php/plan-estudios/plan-estudios/mapa-curricular-info>.

SEP (2011d). *Plan de Estudios 2011. Educación Básica.* Recuperado de: <http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/images/PDF/planestudios11.pdf>

SEP (2011e). *Programas de Estudio 2011. Guía del Maestro. Formación Cívica y Ética.* Recuperado de: [http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/fcye/2do/Sec\\_2do\\_fcye2011.p](http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/fcye/2do/Sec_2do_fcye2011.p)

SEP (2011f). *Programas de Estudio 2011. Guía del Maestro. Historia.* Recuperado de: <http://evaluaciondocente.sep.gob.mx/materiales/SEPPROGRAMASDEESTUDIO2011.GUIAPARAELMAESTRO.EDUCACIONBASICA.SECUNDARIA.HISTORIA.pdf>

SEP (2011g). *Programas de Estudio 2011. Guía del Maestro. Ciencias.* Recuperado de: [http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/PDF/secundaria/ciencias/QUIMICA/DOCUMENTOS/PROGCIENCIAS3QUIM\\_2013.pdf](http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/PDF/secundaria/ciencias/QUIMICA/DOCUMENTOS/PROGCIENCIAS3QUIM_2013.pdf)

SEP (2011h). *Programas de Estudio 2011. Programa Nacional de inglés en Educación Básica. Segunda Lengua: inglés.* Recuperado de <http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/pnieb/PROGC4WEB2ed.pdf>

SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018.* Recuperado de: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf)

SEP (2018). *Cartilla Moral.* Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427152/CartillaMoral\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427152/CartillaMoral_.pdf)

SEP (24 de abril de 2019). *Boletín No. 57 Civismo y Humanismo, materias que regirán la matrícula de la Nueva Escuela Mexicana: EMB.* Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-no-57-civismo-y-humanismo-materias-que-regiran-la-matricula-de-la-nueva-escuela-mexicana-emb?idiom=es>

Soto, A. (2013). El artículo 3º constitucional: un debate por el control de las conciencias. *Cuestiones Constitucionales*. 28, 211-240.

Torres, J. (1991). *El currículum oculto*. España: Morata.

Torres, J. (1993). El poder y los valores en las aulas. *Signos. Teoría y práctica de la educación*, 8 (9), 28-41.

**Fecha de recepción:** 25-9-2019

**Fecha de aceptación:** 29-5-2019



# La educación secundaria. Un tema pendiente en la agenda de investigación educativa en México.

Secondary education. A pending issue on the educational research agenda in Mexico.

OSORIO MADRID, José Raúl<sup>1</sup>

Osorio Madrid, J. R. (2020). La educación secundaria. Un tema pendiente en la agenda de investigación educativa en México. RELAPAE, (12), pp. 206-219.

## Resumen

Se realizó un estudio bibliométrico y de análisis de contenido a un corpus de 125 números con 1297 artículos obtenidos de cuatro de las principales revistas especializadas en educación en México, las cuales se encuentran reconocidas en el Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica (IRMICYT), del CONACyT, en SCOPUS, SciELO, Latindex y Redalyc entre otras bases de datos. Nuestros hallazgos indican que permanece una desatención de los investigadores educativos y los proyectos editoriales por el estudio de las problemáticas existentes en la escuela secundaria en México, reconocida como el nivel más complejo de todo el sistema educativo, con escasa información sobre su realidad y su indefinición como un espacio educativo con identidad propia.

Palabras Clave: Educación Secundaria/ Revistas de Educación/ Bibliometría

## Abstract

A bibliometric and content analysis study was carried out on a corpus of 125 numbers with 1297 articles obtained from four of the main journals specialized in education in Mexico, which are indexed in the Index of Mexican Journals of Scientific and Technological Research (IRMICYT), of CONACyT, in SCOPUS, SciELO, Latindex and Redalyc among other databases. Our findings indicate that there remains a neglect of educational researchers and editorial projects, due to the study of the problem existing in secondary school in Mexico, recognized as the most complex level of the entire educational system, with little information about its reality and its undefined as an educational space with its own identity

Keywords: Secondary school/ Educational Journals/ Bibliometric

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Tlaxcala, México / doctorosorio@hotmail.com

## Introducción

El sistema educativo mexicano se encuentra estructurado en tres niveles. El primero se conoce como Educación Obligatoria la cual está conformada por los niveles de preescolar (3 a 5 años), primaria (6 a 11 años) y secundaria (12 a 15 años), el segundo nivel se denomina Educación Media Superior, que incluye los estudios de Bachillerato y carreras técnicas (16 a 18 años), finalmente el tercer nivel corresponde a la Educación Superior que incluye los estudios de Licenciatura y Posgrado.

Para ser más precisos, presentamos la definición autorizada de la educación secundaria por la Secretaría de Educación Pública en México ante la UNESCO:

La educación secundaria es obligatoria desde 1993 y se imparte en los siguientes servicios: general, para trabajadores, telesecundaria, técnica y para adultos. La secundaria se proporciona en tres años a quienes hayan concluido la educación primaria. Generalmente está dirigida a la población de 12 a 16 años de edad. (UNESCO, 2018).

En este artículo nos enfocamos en la escuela secundaria para analizar el grado de atención/desatención que los investigadores mexicanos le dedican a las problemáticas de ese nivel educativo.

Diversos autores (Sandoval, 2001; Yuren, 2003; Zorrilla, 2004; Torres, 2005; Ducoing, 2007; Santibáñez, 2007; Sheldon y Nugroho, 2010; De Vries, 2017; Ducoing y Barrón, 2017) han señalado que este nivel educativo se caracteriza por reunir una serie de problemas que le caracterizan y no están presentes en otros niveles. Por ejemplo, los problemas socio psicológicos de la etapa adolescencia, el perfil profesional diverso de los profesores, las condiciones laborales de los docentes, la coexistencia de diversas modalidades en el mismo nivel (secundaria general, secundaria técnica y Telesecundaria), la redundante modificación de los planes de estudio en función de las políticas educativas de cada gobierno en turno, la disparidad entre la formación que reciben los estudiantes normalistas (futuros docentes de secundaria) y el Modelo Educativo y los contenidos y curriculares con que funcionan las escuelas, así como la constante rotación en la adscripción de docentes de una a otra escuela, el ausentismo de docentes y estudiantes y con menos presencia, la reprobación y deserción escolar, además de los bajos indicadores de logro educativo que se reportan sobre todo en las áreas de español y matemáticas en los diagnósticos nacionales e internacionales a gran escala sobre la educación secundaria en México.

Pese a lo anterior, la atención que prestan gran parte de los investigadores educativos en nuestro país, refleja un desinterés o desatención al estudio de estos problemas y sus posibles vías de solución, dado que es el nivel educativo menos tomado como objeto de estudio por los profesionales de la investigación educativa en México, lo cual pudimos constatar al haber realizado un estudio bibliométrico de las publicaciones reportadas en cuatro de las principales revistas especializadas en educación en México. Sobre lo anterior, se hace patente la invisibilidad que existe en la comunidad educativa de la grave problemática por la que atraviesa la educación secundaria en nuestro país, ante lo cual, es necesario voltear la mirada a dicho nivel educativo y adoptarlo como una prioridad en la agenda de investigación educativa.

En ese sentido, el objetivo de este artículo, es demostrar que para los grupos y agentes de la investigación educativa en México, la Educación Secundaria no es una prioridad, lo cual reclama la conformación de una comunidad discursiva en términos de Cassany (2008)<sup>2</sup>, que atienda la problemática existente y pase de ser una comunidad interesada en el impacto académico de su producción, a una comunidad comprometida en su impacto social (Bertely, 2013).

---

<sup>2</sup> Una comunidad discursiva es un grupo humano que comparte unas prácticas comunicativas particulares, usando unos textos particulares, para conseguir unas finalidades específicas, entre autores y lectores que asumen roles predeterminados. A través de esas prácticas y de sus textos, los miembros de la comunidad llegan a compartir conocimientos específicos, unas habilidades cognitivas para procesarlos, unas actitudes y una determinada mirada sobre la realidad, que son exclusivas del grupo y que acaban constituyéndose como una marca de identidad frente a profesionales de otros ámbitos y frente a comunidades de otros ámbitos.

## Antecedentes

Desde hace más de una década, Ducoing (2007) advertía la falta de atención al estudio de los problemas de la educación secundaria que tradicionalmente la había caracterizado, tanto desde el punto de vista de los investigadores como de los tomadores de decisiones y por tanto de las políticas educativas.

Ante tal desatención, la autora hace una invitación para avanzar en la agenda de investigación de este tramo del sistema educativo de donde podría emanar una mejor conceptualización, reorientación del rumbo y horizonte de la educación secundaria para hacer de ella un ciclo con identidad propia.

Ante la necesidad de atender este nivel educativo como un objeto de estudio, se han realizado eventos académicos como el 1er Seminario Red de Investigación sobre la Educación Secundaria bajo la iniciativa de la Escuela Normal Superior de Jalisco (2014) el cual tuvo como propósito concentrar el poco y disperso conocimiento distribuido en torno a la escuela secundaria a fin de saber con qué se cuenta y poder establecer líneas de investigación pertinentes. la cual organizó.

En otros contextos, el desconocimiento de las problemáticas cotidianas que vive la educación secundaria, dio origen a eventos de debate e intercambio científico multidisciplinario entre investigadores, tal como lo reportan Fuentes (2013), Pinkasz (2015) y Acosta (2015).

Como se puede apreciar, tanto en nuestro país como en otros contextos, se ha dado a conocer que el nivel educativo de escuela secundaria, es poco tratado como objeto de investigación y el conocimiento que se tiene sobre la misma, se encuentra disperso y poco difundido.

La falta de sistematización de los resultados de investigación acerca de la educación secundaria, motivaron trabajos de compilación de la literatura existente en México en este tema, tales como el estudio de Ávila (2016), quien hace un recuento de la investigación educativa en el campo específico de la educación matemática. Para su estudio toma como corpus, los Estados del Conocimiento que cada diez años realiza el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), así como trabajos enviados a la autora por los investigadores interesados en este tema.

Más recientemente, De Vries (2017) así como Ducoint y Barron (2017), promueven la publicación de un Número Especial de la Revista Mexicana de Investigación Educativa, conformada por trabajos de investigación, reflexiones y reseñas elaboradas sobre la escuela secundaria en México y en otros contextos. La justificación de este número especial, responde al reconocimiento de la poca atención que se le ha dado al estudio de la escuela secundaria a diferencia de lo que ocurre con otros niveles educativos, sobre todo, enfatizando que la escuela secundaria es el espacio de la trayectoria educativa más complejo de todos los niveles.

## Marco teórico referencial

Para la realización de estudios sobre literatura documentada, existen variedad de estrategias, métodos y enfoques. Entre estos, Rendón (2008) advierte la necesidad de recurrir a diversas disciplinas porque el objeto de estudio es complejo y se entrecruza con otras áreas del saber. Para ejemplificar lo anterior, el autor elabora un cuadro de contraste entre la faceta del objeto de estudio que quiere ser abordada y las ciencias con las que se relaciona.

Cuadro 1. Objetos de estudio y ciencias relacionadas

Faceta del objeto de estudio	Ciencia con la que se interrelaciona
Información	Lógica, matemáticas
Conocimiento	Epistemología, psicología
Lenguaje	Lingüística, terminología semiótica
Comunicación	Comunicación, hermenéutica
Aspectos sociales	Sociología, teoría crítica
Aspectos políticos	Ciencia política
Aspectos jurídicos	Derecho
Sistema	Teoría de sistemas
Gestión	Administración
Aspectos económicos	Mercadotecnia, finanzas

Fuente: Rendón (2008)

De acuerdo al cuadro anterior, si se quiere abordar la “información” como objeto de estudio, se debe recurrir a la lógica o las matemáticas (como se procede en los estudios bibliométricos<sup>3</sup>), pero si al mismo tiempo se aborda el objeto desde las aspectos sociológicos, habrá que recurrir también a la sociología de la ciencia.

Torres (2005), por ejemplo, utiliza únicamente el análisis bibliométrico en su estudio sobre la revista Perfiles Educativos y lo argumenta de la siguiente manera:

El objetivo es realizar un análisis bibliométrico de los artículos publicados en Perfiles Educativos durante 25 años, desde el núm. 1 hasta el 102, que abarcan los años 1978 - 2003, con el fin de tener un panorama acerca de la cobertura temática, los autores más productivos, su procedencia geográfica e institucional, el número de autores que firman cada artículo y los niveles educativos más abordados, a partir de la información contenida en la base de datos IRESIE (Torres, 2005, 173)

A diferencia del anterior, un ejemplo de abordaje interdisciplinario de la literatura documentada lo tenemos en el estudio de Anta (2008), quien analiza las investigaciones educativas publicadas en revistas españolas durante el periodo 1990-2002. El análisis de la información se realizó utilizando las técnicas bibliométricas y el análisis de contenido, sobre los artículos editados. El objetivo fue analizar la información sobre investigación educativa publicada en revistas españolas, con la finalidad de conocer las tendencias más relevantes que aportan las referencias bibliográficas expresadas a través de los siguientes indicadores:

- El ritmo de crecimiento de las publicaciones a través de los años analizados.
- Los autores que han publicado y las formas que han adoptado, si lo han hecho en solitario o en colaboración. La intención es descubrir el liderazgo y los posibles grupos o redes de trabajo.
- Las publicaciones periódicas donde han sido difundidos los artículos. Para llevar a cabo este análisis, se utilizó el modelo Bradford S. C., con el fin de detectar los títulos de las revistas más específicas o productivas.
- La filiación institucional de los autores y la cooperación institucional. Se identificaron las instituciones que han dado origen a las publicaciones, así como la procedencia geográfica las mismas.

Ejemplificando la estrategia metodológica de Anta (2008) con un cuadro como el de Rendón (2008), tendríamos lo siguiente:

<sup>3</sup> De acuerdo con Urbizagástegui (2016), a finales de la década de los sesenta del S. XX, Pritchard publica un artículo que introdujo el término "bibliometría". A partir de esa fecha la bibliometría comienza a ser considerada una disciplina de la ciencia de la información y la literatura publicada.

Cuadro 2. Relación entre Facetas y ciencias requeridas

Faceta	Ciencia con la que se interrelaciona	Indicadores
Información	Lógica, matemáticas, bibliometría	No. De artículos, autores, citas
Conocimiento	Epistemología, psicología	Métodos, temas, niveles educativos
Aspectos sociales	sociología de la ciencia	Condiciones de producción y uso, condiciones laborales y del contexto institucional

Fuente: Adaptado de Anta (2008)

Por otro lado, sustentada en la sociología de la ciencia, Bertely (2013), propone que en la evaluación y análisis de las revistas especializadas, se aborde al mismo tiempo el impacto académico y el impacto social. Para el estudio del impacto académico existen indicadores de impacto a través de las citas, índices de descarga y editoriales internacionales en donde se publica, pero como indicadores del impacto social, habría que abordar el grado de democratización del conocimiento producido en la etapa de distribución, ya que la mayoría de investigadores escriben para líderes académicos, investigadores consolidados, jóvenes investigadores y público interesado, sin embargo poco se sabe si el conocimiento que generamos llega y beneficia a los sujetos que estudiamos.

Waite (2005) coincide con lo anterior en el sentido de que no es suficiente un solo enfoque disciplinario para valorar la relevancia de las revistas académicas, ya que por un lado se requiere revisar indicadores de tipo bibliométrico, pero también aquellos que indiquen el efecto real en los usuarios.

El impacto de una revista no se puede medir a partir del número de citas, por los índices de rechazo o por la cantidad de páginas electrónicas localizadas por los buscadores. Esto es absurdo, pues estas herramientas de medida son meras aproximaciones del efecto real que la revista, como sistema, tiene en la vida de los estudiantes, los administradores, los autores y los editores (Waite, 2005, 209).

La revisión anterior nos lleva a concluir que asumir un marco teórico referencial para el estudio de la información documentada en revistas especializadas (en este caso revistas especializadas en investigación educativa), requiere la apertura epistemológica hacia la interdisciplina. Nuestro estudio por lo mismo, se basa en dos estrategias metodológicas para abarcar diversos aspectos del problema objeto de estudio. Las estrategias son la bibliometría y el análisis de contenido.

En el siguiente cuadro resumimos la relación entre la estrategia elegida y los indicadores de análisis para valorar la relevancia que los autores y editores le dan al estudio de la educación secundaria en México.

Cuadro 3. Relación entre estrategia metodológica e indicadores.

Estrategia	Indicadores
Análisis bibliométrico	Periodicidad, artículos por año, crecimiento exponencial del tema, autoría
Análisis de contenido	Diseños metodológicos, temáticas abordadas

Fuente: Elaboración propia

El corpus obtenido como objeto de estudio proviene de cuatro de las más prestigiosas revistas especializadas en el campo de la educación en México. Revista Mexicana de Investigación Educativa (REMIE) editada por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), Revista Perfiles Educativos, editada por el Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM, Revista Sinéctica, editada por el



Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Revista Electrónica de Investigación Educativa (REDIE) editada por la Universidad Autónoma de Baja California.

Las cuatro revistas se encuentran incluidas en el Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica (IRMICYT), del CONACyT, en SCOPUS, SciELO, Latindex y Redalyc entre otras bases de datos.

Se tomó como periodo de estudio, las publicaciones aparecidas desde 2010 hasta mayo de 2019, recuperando 125 números y 1297 artículos. Del total de artículos encontrados, se eligieron para revisión solamente 55 aquellos que tomaron como objeto de estudio, alguna problemática de la escuela secundaria en México y se descartaron los que remiten a la educación media superior.

## Resultados

Como se señaló anteriormente, se realizó una exploración de cada una de las cuatro revistas en el periodo 2010 a mayo de 2019, encontrándose 125 números con 1297 artículos. Nuestro primer hallazgo en la simple codificación en hoja de Excell, fue que efectivamente, los artículos publicados acerca de la educación secundaria en México, son mínimos en contraste con el total de artículos publicados.

Como se aprecia en la siguiente tabla, la Revista REMIE en la década actual publicó 425 artículos y solamente 24 referidos a la educación secundaria. La revista Perfiles Educativos publicó 369 artículos y solo 13 del nivel secundaria. La revista Sinéctica, solo 7 de 210 publicaciones y la revista REDIE solo 12 de 312 artículos publicados.

Tabla 1. Publicaciones en el periodo 2010 a mayo de 2019

Revista	Números	Artículos	Sobre Secundaria
REMIE	38	425	24
Perfiles	40	369	13
Sinéctica	19	210	7
REDIE	28	312	12
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>1297</b>	<b>55</b>

Fuente: Elaboración propia.

La evidente variación en el número de artículos en cada revista, se explica por la periodicidad con que aparecen. Las revistas REMIE y Perfiles Educativos tienen una frecuencia trimestral con cuatro números por año. REDIE inició con un periodo semestral con dos números por año, a partir de 2013 y hasta 2016 ya editaba tres números por año y del año 2017 a la fecha, publica cuatro números. Sinéctica que solo aparece con 210 artículos es una publicación semestral con 2 números por año.

Para ponderar la relevancia que cada revista le da a las publicaciones sobre educación secundaria, en la siguiente tabla presentamos el porcentaje correspondiente.

Tabla 2. Porcentaje de artículos sobre secundaria

Revista	Artículos	Sobre Secundaria	%
REMIE	425	24	5.6
Perfiles*	369	13	3.5
Sinéctica*	210	7	3.3
REDIE*	312	12	3.8
<b>Total</b>	<b>1297</b>	<b>55</b>	<b>4.2</b>

Fuente: Elaboración propia.

\*Editadas por Instituciones de Educación Superior

Como se puede apreciar, dado el bajo número de artículos sobre educación secundaria, el porcentaje también es mínimo pero con variaciones entre los cuatro medios de difusión, lo cual puede tener como explicación, que las revistas Perfiles Educativos, Sinéctica y REDIE, son editadas por instituciones de educación superior y posiblemente ese sea el nivel educativo de su preferencia como política editorial, en cambio, la revista REMIE, es editada por un Consejo de investigadores educativos cuyas instituciones de adscripción se distribuyen equitativamente en todos los niveles del sistema educativo mexicano.

Un sistema educativo no es un ente estático e inamovible, factores diversos generan cambios constantes en su concepción, estructura y operatividad. Dichos factores de cambio pueden ser por ejemplo, el cambio de aparato gubernamental con el consecuente cambio de líderes y tomadores de decisiones. El sistema puede cambiar por modas emergentes derivadas de aportaciones innovadoras en pedagogía o didáctica, o puede cambiar debido a nuevas formas organizativas que adoptan modelos curriculares pertinentes con la nueva estructura. En ese sentido, en el periodo de diez años, la escuela secundaria en México ha sido objeto de diversas modificaciones, por ello, nos pareció pertinente revisar si había repuntes en la frecuencia de publicaciones sobre este nivel educativo a lo largo de una década. El resultado de este análisis se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 3. Número de artículos por año\*

Año	REMIE		Perfiles		Sinéctica		REDIE	
	Artículos	Secund	Artículos	Secund	Artículos	Secund	Artículos	Secund
2010	46	3	28	0	15	0	25	1
2011	41	5	39	0	19	0	21	0
2012	44	0	40	1	19	1	24	0
2013	45	4	40	3	22	0	30	1
2014	45	2	42	3	24	2	30	2
2015	48	4	40	0	28	1	30	1
2016	47	4	40	3	29	1	40	3
2017	49	2	40	2	22	2	48	2
2018	48	0	40	1	23	0	48	2
2019*	12	0	20	0	9	0	16	0
Total	425	24	369	13	210	7	312	12

\* Hasta Mayo de 2019

Fuente: Elaboración propia

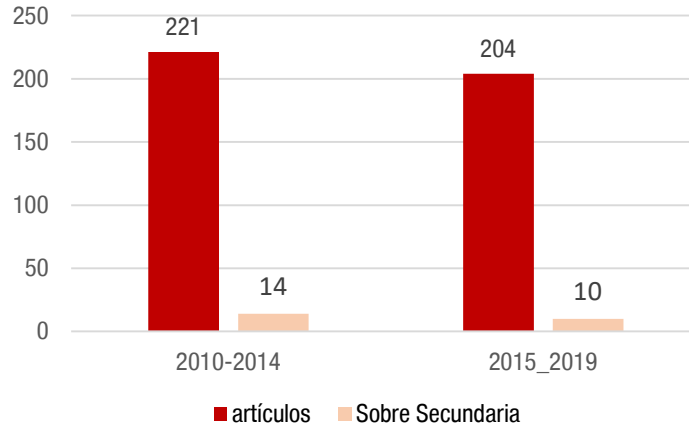
El número de artículos científicos publicados cada año puede ser tomado como una indicación aproximada de la actividad desplegada en cualquier campo de investigación (Urbizagástegui, 2016), en ese sentido, en las cuatro revistas a lo largo de una década, no se aprecia alguna modificación interesante de actividad desplegada a favor de estudios sobre secundaria, aunque dicho nivel educativo en México –en esta década- se ha visto afectado por cambios de gobierno, decisiones de políticas públicas y reformas curriculares.

Como señalamos anteriormente, diversos autores han señalado la poca atención que los investigadores en educación y los medios editoriales le dan a este nivel educativo. A más de una década en que se han hecho sugerencias y recomendaciones a la comunidad científica para incrementar el nivel de atención a la escuela secundaria, justificando y argumentando que es el periodo más complejo e indefinido del trayecto escolar del sistema educativo, el desinterés por su estudio se hace evidente con los datos que aquí se presentan.

Haciendo otro tipo de análisis bibliométrico, sustentados en la hipótesis de “crecimiento exponencial” de Price (citado por Urbizagástegui, 2016), se supone que en cualquier área de la ciencia, casi todas las curvas de crecimiento muestran la misma tendencia; el crecimiento es exponencial, y la constante de la curva exponencial es capaz de efectuar una duplicación de tamaño en un periodo de 10 a 15 años.

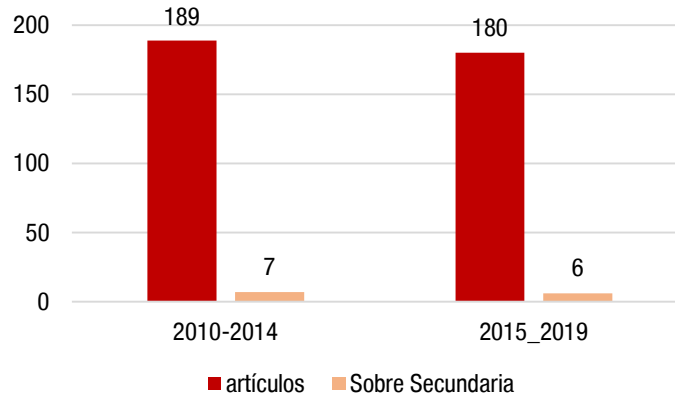
De comprobarse esta hipótesis en el caso de las investigaciones publicadas sobre la educación secundaria, en el periodo de una década habríamos encontrado un crecimiento exponencial del número de publicaciones en este tema, sin embargo, las cuatro gráficas siguientes, nos demuestran lo contrario o solamente un crecimiento mínimo en el periodo de estudio.

Gráfica 1. Tasa de crecimiento exponencial Revista REMIE



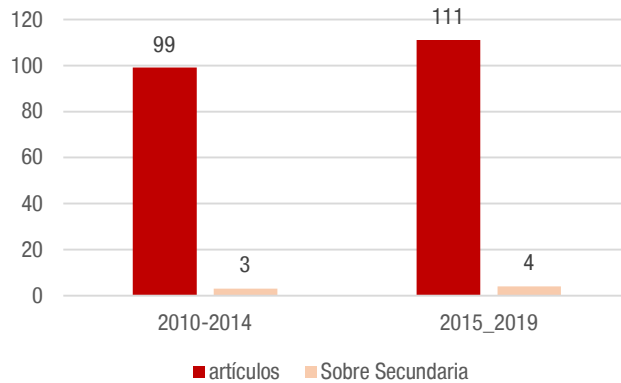
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 2. Tasa de crecimiento exponencial Revista Perfiles Educativos



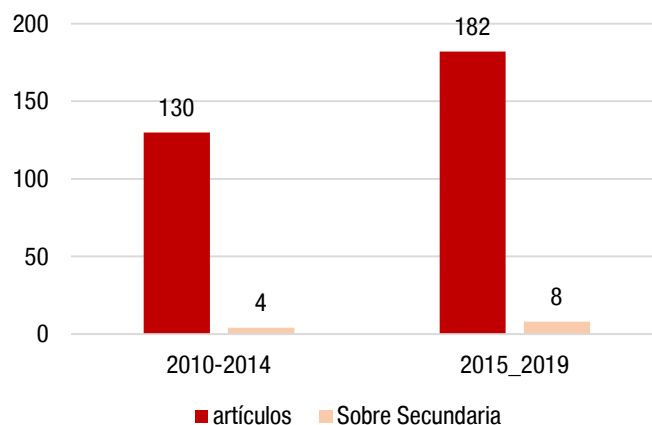
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 3. Tasa de crecimiento exponencial Revista Sinéctica



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4. Tasa de crecimiento exponencial Revista REDIE



Fuente: Elaboración propia

La hipótesis de crecimiento exponencial a lo largo del tiempo, no aplica en nuestro objeto de estudio. Como se aprecia en las gráficas anteriores, en dos revistas aparece una disminución y en otras dos el crecimiento es mínimo.

Para una visión de conjunto, nos apoyamos en la siguiente tabla.

Tabla 4. Porcentaje de artículos sobre educación Secundaria en una década.

Revista	Periodo 2010-2014	Periodo 2015-2019
REMIE	6.3%	4.9%
PERFILES EDUCATIVOS	3.7%	3.3%
SINÉCTICA	3.0%	3.6%
REDIE	3.0%	4.3%

Fuente. Elaboración propia.

Urbizagástegui (2016) recomienda que una forma muy sencilla de comparar las diversas tasas de crecimiento exponencial es por medio del tiempo de duplicación, por ello hemos dividido la década periodo de estudio en dos subperiodos, de manera que se pueda apreciar la existencia de un crecimiento exponencial a lo largo del tiempo.

El hallazgo a partir de nuestros datos indica que no ha existido tal crecimiento exponencial a lo largo de una década.

Autoría

En los estudios bibliométricos, es relevante analizar el rubro de autoría de las publicaciones. En este rubro los principales indicadores son número de autores, cantidad de artículos por autor, procedencia geográfica, nacional, internacional o institucional, relación entre la procedencia institucional y sitio del medio editorial, pertenencia o integración de equipos o redes de investigadores, etapas de mayor productividad por autor, así como la presencia de líderes en el campo de estudio sobre todo por la frecuencia de sus publicaciones.

En nuestro estudio detectamos que para los 55 artículos publicados sobre educación secundaria, aparecen 118 sujetos como autores, ya sea de forma individual en pares o grupos de tres. Predominan con respecto a la autoría quienes elaboran en forma colectiva el artículo (36 casos) a diferencia de quienes lo elaboran en forma individual (19 casos), en términos porcentuales equivale a 66% de autorías en colaboración y 34% con un solo autor. Es decir, de cada diez artículos elaborados sobre le educación secundaria, 6 se realizan en colaboración.

Para tratar de comprender la existencia de un solo autor o 2 o más en la realización de un estudio, nos pareció pertinente relacionar el número de autores con la cobertura espacial que se atiende con cada estudio. La siguiente tabla nos muestra el resultado de este análisis.

Tabla 5. Número de autores por cobertura del estudio

Cobertura	2 o 3 autores	1 autor
Nacional	2	1
Regional	1	
Estatal	9	6
Escuela o Aula	24	12
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>19</b>

Fuente: Elaboración propia

Advertimos que solamente 12 de los trabajos en coautoría realizan un estudio de cobertura estatal, regional o nacional, lo cual no justifica que los otros 24 estudios publicados en coautoría hayan requerido de un trabajo en equipo dado que la cobertura del estudio se realizó en una sola institución, escuela o en un salón de clases.

El cruce de estos indicadores no apoya la idea de que exista una relación directamente proporcional entre el número de autores y la cobertura que atiende el estudio realizado. Se entiende por ejemplo, que 12 estudios realizados de cobertura local (Escuela o aula), hayan requerido solamente de un investigador (autor) para su realización, pero en el caso que aparece en el cuadro de un estudio de cobertura nacional por un solo autor, nos hace pensar que dicha persona publicó el artículo a su nombre, pero la realización requirió de un equipo grande de trabajo.

Quizá la comprensión de esta falta de correspondencia se encuentre en otras variables o indicadores como cuestiones financieras, liderazgo del investigador, relaciones o intereses personales, disponibilidad de tiempo para la realización o el tipo de diseño metodológico empleado en el estudio, de lo cual hablaremos en el siguiente apartado.

#### Diseños metodológicos

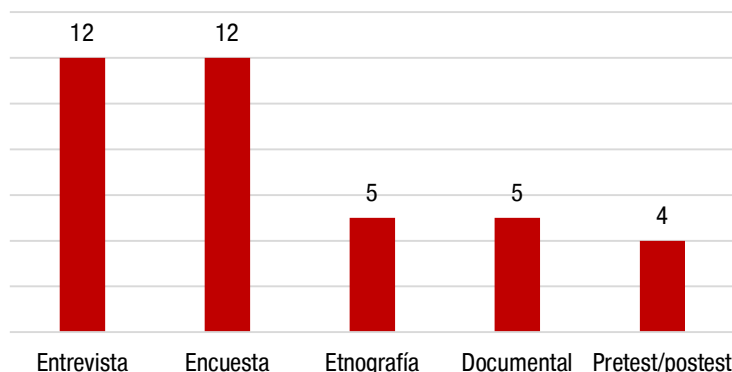
A través de la lectura de cada uno de los 55 artículos, se pudo identificar por análisis de contenido, el tipo de diseño metodológico empleado por los autores. En algunos casos se especifica claramente el tipo de diseño en el apartado “metodología”, en otros casos se recurrió a la inferencia, dado que no se señalaba con especificidad la estrategia de trabajo.

En términos generales podemos apreciar que no existe una predominancia de paradigmas metodológicos en los estudios sobre la escuela secundaria. Aparecen tanto estudios de corte cualitativo como cuantitativo, estudios con un enfoque explicativo como de tipo comprensivo, lo que nos lleva a señalar que las diferentes escuelas de pensamiento sobre metodología de investigación en ciencias sociales y humanas, están presentes por igual en la investigación sobre nuestro objeto de estudio. Esto resulta positivo ya que el tradicional debate entre paradigmas explicativos y comprensivos (Erklären y Verstegen), ha devenido en el paradigma de la complementariedad de métodos, tal como lo apreciaban desde los 80's del siglo pasado Mardones y Ursua (1987)

La explicación científica ni es sólo causalista, ni sólo teleológica o hermenéutica. El postulado de la complementariedad se va abriendo paso y transitando de un mero deseo a concreciones metodológicas justificadas (Mardones y Ursua, 1987, 35).

La variedad de diseños metodológicos encontrados en los 55 artículos publicados es amplia, por lo que hemos decidido presentar gráficamente los diseños que predominan en el corpus analizado.

Gráfica 5. Diseños metodológicos predominantes.



Fuente: Elaboración propia.

Los diseños metodológicos reportados por los autores, son muy variados, sin embargo se puede detectar que el método de entrevista y encuesta con diferentes actores son los predominantes. En el caso de quienes realizaron entrevistas, en su mayoría las complementaron con la observación no participante, por lo que quizá el diseño etnográfico haya sido más utilizado de lo que aparece en la gráfica anterior.

La revisión documental propia de los trabajos tipo ensayo, también puede ser mayor de lo que aparece en la gráfica, si incluimos en este rubro los estudios realizados con el apoyo de bases de datos estadísticos de la SEP o del INEE o de la OCDE.

Además de estos diseños predominantes, encontramos trabajos realizados con pruebas tipo test o de conocimiento de alguna asignatura, así como estudios de caso y grupo focal que aparecen en uno o dos artículos publicados.

Otra posibilidad que da el análisis de contenido, es encontrar la posible relación entre el diseño metodológico seguido por los investigadores y el número de autores que se justifican como participantes en el estudio.

Lo que encontramos es que el número de autores se relaciona con el diseño metodológico seguido, pero sobre todo apoyado por la cobertura que atiende la investigación realizada.

Tabla 6. Relación diseño/autores/cobertura

Diseño metodológico	Autores	Cobertura
Análisis del discurso	3	Local
Cuestionario	1	Estatad
Cuest/análisis de contenido	3	Estatad
Encuesta	de 1 a 3	Local y Estadad
Encuesta y entrevistas	3	Estatad y Regional
Entrevista	1	Local
Entrevista y Observación	3 a 4	Local
Etnografía	1 a 2	Local

Fuente: Elaboración propia.

En este cruce de indicadores, si es posible afirmar que existe una relación directamente proporcional entre la cobertura de la investigación, el diseño metodológico empleado y el número de investigadores participantes. Por ejemplo, se justifica que una sola persona haya podido aplicar un cuestionario a una muestra representativa a nivel estatal. Se justifica que un diseño basado en encuesta más entrevistas a nivel estatal y regional, requiera de un equipo mínimo de tres investigadores, a diferencia de los estudios etnográficos donde sólo hacen falta una o dos personas.

Siguiendo con el análisis de contenido, encontramos también una variedad importante de temáticas sobre las que se realizaron los trabajos publicados. En la siguiente tabla se puede apreciar los temas que fueron tratados de mayor a menor frecuencia.

Tabla 7. Temáticas con mayor frecuencia

Tema	Frecuencia
Bullying	9
Docentes	7
Lectura	6
Práctica docente	5
Trayectoria	3
Familia	3
TIC	3
Currículo	2
Identidad	2
Deserción	2
Valores	2

Fuente: Elaboración propia.

Quizá responda a una moda el hecho de que el tema que se ha estudiado con más frecuencia es el relacionado con violencia escolar (Bullying). A este le sigue lo relacionado con la formación, perfil profesional y desempeño de los docentes. En los demás temas abordados, se incluye total o parcialmente el conocimiento de las condiciones, logros y opiniones o representaciones que los estudiantes tienen durante su paso por este nivel educativo.

Además de los temas presentados en la tabla anterior, encontramos trabajos con una sola publicación en temas como calidad de la escuela, proceso enseñanza-aprendizaje, escritura, evaluación, interculturalidad, motivación y ABP.

### Conclusiones

Hemos podido demostrar con este estudio de tipo bibliométrico y de análisis de contenido, que efectivamente la comunidad de investigadores con mayor representación en México por su presencia como autores en medios editoriales prestigiados por la misma comunidad, no han atendido como sería recomendable, a diversos problemas, procesos, factores, elementos indicadores y sujetos presentes en el nivel educativo de escuela secundaria.

Nuestro estudio refuerza lo señalado por Torres (2005) desde hace quince años, lo cual quiere decir que no se ha avanzado mucho sobre este tema:

Al examinar los niveles educativos abordados en los artículos publicados (en la revista Perfiles Educativos) a partir de los identificadores reportados en el IRESIE, se encontró que es la educación superior con 261 artículos el nivel educativo más trabajado, seguido por el de educación media-superior con 37 artículos, en tanto que sobre educación básica fueron sólo 19 trabajos (Torres, 2005,177).

La problemática de la educación secundaria, sigue siendo preocupante por su complejidad, su señalada indefinición como espacio educativo con identidad propia y su relevancia en el trayecto formativo de los futuros

ciudadanos capaces de intervenir como se espera en la transformación social en aspectos como desarrollo, innovación, democracia y justicia social.

Hacemos como ya se ha hecho desde hace más de una década, un llamado a los investigadores educativos a relevar la importancia de estudiar fenómenos objeto de estudio del nivel secundaria, para aportar mayor información relevante y soportada en procesos rigurosamente metodológicos, que cumplan a su vez con el deseo de impactar socialmente en favor de los estudiantes, docentes, padres de familia y tomadores de decisiones, para la mejora continua de la calidad del servicio educativo en la escuela secundaria en México.

El llamado es también para los proyectos editoriales a democratizar el conocimiento y abrir espacios de difusión con estrategias que hagan más atractivo a los investigadores el estudio del nivel educativo a que nos hemos estado refiriendo.

Cerramos este documento con una reflexión interesante y oportuna de Waite (2005)

Otra vez, los editores pueden trabajar para lograr que los campos disciplinarios se vuelvan más atractivos y gocen de mayor aceptación. Pero no lo lograrán si su preocupación principal es la conservación del statu quo, si optan por una actitud exclusiva en vez de inclusiva, y si su propia curiosidad intelectual se cierra ante los modos alternativos de conocer y de aprehender el mundo (Waite, 2005, 209).

#### Referencias bibliográficas

Acosta, F. (2015). *La escuela secundaria argentina como objeto de investigación: entre modelos globales y prácticas locales de escolarización*. Recuperado de: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108062824/pdf\\_453.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108062824/pdf_453.pdf)

Anta, C. (2008). Análisis bibliométrico de la investigación educativa divulgada en publicaciones periódicas españolas entre 1990-2002. *Revista Electrónica de Investigación educativa*, 10 (1), pp. 1-17.

Avila, A. (2016). La investigación en educación matemática en México: una mirada a 40 años de trabajo. *Educación Matemática*, 28 (3), pp. 31-54.

Bertely, M. (2013) Distribución y uso del conocimiento. *Conferencia en el 35 Aniversario de la Revista Perfiles Educativos*. Pedagogía. Recuperado de: <https://pedagogia.mx/maria-bertely-distribucion-y-uso-del-conocimiento/>

Braslavsky, C. (1995). La Educación Secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos. *Revista Iberoamericana de Educación*, (9), pp. 91-123. Recuperado de: <http://rieoei.org/oeivirt/rie09a03.htm>

Cassany, D. (2008). Metodología para trabajar con géneros discursivos. En P. Salaburu & I. Ugarteburu. (Eds.), *Espezialitateko hizkerak eta terminologia III* (pp. 9-24). País Vasco: Universidad del País Vasco.

De Vries, W. (2017). Un tema de prioridad: La escuela secundaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 22 (72). Editorial.

Ducoing, P. (2007). La educación secundaria. Un nivel demandante de especificidad y un objeto de estudio emergente. *REMIE*, (32), pp. 7-36.

Ducoing, P, Barrón, C. (2017). La escuela secundaria hoy. Problemas y retos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 22 (72), pp. 9-30.

Escuela Normal Superior de Jalisco. (2014). *1er Seminario Red de Investigación sobre la Educación Secundaria*. Recuperado de: <https://www.ensj.edu.mx/1er-seminario-red-de-investigacion-sobre-la-educacion-secundaria/>



Fuentes, S. (2013). La investigación sobre enseñanza educación secundaria en últimos 30 años en Argentina (RIES). *Espacios en blanco, Serie indagaciones, 24* (2), pp. 307-310. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1515-94852014000200007](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-94852014000200007)

Fuentes, S. (2014). *Una mirada a la investigación en educación secundaria en la Argentina entre los años 2003 y 2013*. Recuperado de: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171109031144/pdf\\_448.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171109031144/pdf_448.pdf)

Mardones, J, Ursua, N. (1987). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*. Ed. Fontamara.

Pinkasz, D. (2015). *La investigación sobre educación secundaria en la Argentina en la última década*. Recuperado de: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108062824/pdf\\_453.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108062824/pdf_453.pdf)

Rendón, M. (2008). Ciencia bibliotecológica y de la información en el contexto de las ciencias sociales y humanas. Epistemología, metodología, interdisciplina. *Investigación Bibliotecológica, (44)*, pp. 65-76.

Sandoval, E. (2001). Ser maestro de secundaria en México: Condiciones de trabajo y reformas educativas. *Revista Iberoamericana de Educación, (25)*, pp. 83-102. Recuperado de: <http://rieoei.org/rie25a04.htm>

Santibañez, L (2007). Entre dicho y hecho. Formación y actualización de maestros de secundaria en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 12* (32), pp. 305-335

Sheldon, N. y Nugroho, R. (2010). *Evaluación de la Reforma Curricular de Educación Secundaria 2006 en México*. Reporte Final. SEP-Básica, Recuperado de: <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/secundaria/evaluaciones/EvalRefCirEduSec06.pdf>

Torres, M. (2005). Perfiles Educativos: análisis de sus autores y temas desde 1978 hasta diciembre de 2003. *Perfiles Educativos, (27)* 109-110, pp. 172-183.

UNESCO (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. CINE 2011*. Recuperado de: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/iscned-2011-sp.pdf>

UNESCO (2018). *La estructura del sistema educativo Mexicano*. Disponible en: [https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_mexico\\_0101.pdf](https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_mexico_0101.pdf)

Urbizagástegui, R. (2016). El crecimiento de la literatura sobre la ley de Bradford. *Investigación Bibliotecológica, 30* (68), pp. 51-72. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ibbai.2016.02.003>

Yuren, T., y Araujo-Olivera, S. (2003). Estilos docentes, poderes y resistencias ante una reforma curricular. El caso de formación Cívica y ética en la escuela secundaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, (19)*, pp. 631-652

Waite, D. (2005). Las revistas académicas y su impacto en los respectivos ámbitos disciplinarios. *Perfiles Educativos, 27* (109-110), pp. 203-209.

Zorrilla, M. (2004). La educación secundaria en México: al filo de su reforma. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2* (1). Recuperado de: <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Zorrilla.pdf>

Fecha de recepción: 25-9-2019

Fecha de aceptación: 4-5-2019



# Obligatoriedad y secundaria de Jóvenes y Adultos en Argentina. Algunas ideas para repensar sentidos.

Obligatoriness and secondary school for youth and adults in Argentina. Some ideas to rethink the senses.

CALDO, Martín Javier<sup>1</sup>

Caldo, M. J. (2020). Obligatoriedad y secundaria de Jóvenes y Adultos en Argentina. Algunas ideas para repensar sentidos. *RELAPAE*, (12), pp. 220-231.

## Resumen

Este trabajo se inscribe en el campo de la reflexión sobre las cuestiones educativas, en particular sobre los sentidos que aparecen cuando se entrecruzan las nociones de escuela secundaria, obligatoriedad y educación de adultos. En la República Argentina se ha instaurado la obligatoriedad legal de la escuela secundaria desde el año 2006. Dicha obligatoriedad implica nuevos desafíos, en especial a la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos que en el caso argentino implica pensar en los sectores vulnerados y excluidos socialmente. Pensar en el sentido, en el para qué de una escuela secundaria obligatoria destinada a esta población puede o debería ser el punto de partida para enfrentar los desafíos.

**Palabras Clave:** sentido escuela/ educación secundaria/ educación de adultos/ obligatoriedad

## Abstract

This article is part of the field of reflection on educational issues, in particular on the meanings that appear when the notions of secondary school, compulsory education and adult education intersect. In the Argentine Republic, the legal obligation of secondary school has been established since 2006. This obligation implies new challenges, especially in the Secondary Education of Youth and Adults, which in the Argentine case implies thinking about the socially excluded and vulnerable sectors. Thinking about the meaning, the purpose of a compulsory secondary school for this population can or should be the starting point to face the challenges.

**Keywords:** sense of school/ secondary education/ adult education/ compulsory

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / mcaldo@untref.edu.ar

## Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar algunas reflexiones sobre la extensión de la obligatoriedad de la escuela secundaria y su impacto en la modalidad de jóvenes y adultos en la República Argentina y forma parte del trabajo en el proyecto de investigación desarrollado en la Universidad Nacional de Tres de Febrero “Conceptualizaciones sobre escuela y enseñanza en el Nivel Secundario. Continuidades y rupturas respecto de los Niveles Inicial y Primario”. Reflexiones que se intentarán articular a partir de los diferentes sentidos que pueden construirse sobre la escuela secundaria, y sobre la modalidad de jóvenes y adultos. ¿Por qué preguntar acerca del sentido de la escuela secundaria de adultos en este escenario? Porque se sostiene que esta renovada obligatoriedad trae al diálogo, entre otras cuestiones, el intento de responder a la simple y compleja pregunta de *para qué sirve una escuela*.

Pregunta que la Modernidad pareció haber resuelto cuando se crearon los sistemas educativos nacionales y a las escuelas primarias se les otorgó las funciones de alfabetizar, educar a la razón y formar al ciudadano. Pero que en el caso de la escuela secundaria pareció no estar tan claro cuando se armaron diferentes trayectos o modalidades para los Nacionales, los Comerciales, los Técnicos y los Normales. Las funciones oscilaban entre formar a los *doctores* o clase dirigente, a los cuadros medios de las actividades del comercio o de las fábricas o a los maestros. Pero en todas, estaba presente el sentido unificador de continuar con las funciones de la escuela primaria, complejizándola en cada trayecto con el gran objetivo de que funcionara mejor la nueva sociedad de los estados nacionales capitalistas. Como señalaba E. Durkheim (1924), desde una racionalidad positivista ciertamente relevante dentro de la tradición pedagógica moderna, la educación debía ser una y múltiple, para lograr que cada uno desarrollara de la mejor manera el lugar que la división social del trabajo que le había destinado.

La pregunta sobre el “para qué” sirve la escuela, sufrió modificaciones en sus respuestas a lo largo del tiempo y se fueron amalgamando en la configuración específica de las instituciones. Distintas formas de pensar la escuela fueron incidiendo en su devenir, casi siempre en clave de señalar una crítica y proponer un nuevo camino a seguir. Formas que se inspiraban en maneras de pensar la sociedad, la escuela, el sujeto y que modificaban ese sentido, pero siempre dentro de un esquema de horizonte seguro: el progreso dentro de la sociedad capitalista que sostenía al estado nación. Con la escuela o sin ella (en el caso de las teorías reproductivistas), se planteaba con seguridad la idea de que mediante la educación se caminaba hacia un mejor momento de la humanidad.

Pregunta que a pesar de sus modificaciones parecía tener certezas, hasta estos tiempos. Tiempos actuales que se describen como Crisis de la Modernidad, que si bien sigue confiando en la escuela al mismo tiempo la percibe como una institución sin un claro para qué, como una cáscara vacía. Crisis de la Modernidad que se transforma en crisis de la escuela, pero que se suele analizar desde parámetros emergentes (los contenidos que no saben los estudiantes o la “falta de respeto”) pero que no tienen presente la profundidad de la misma. En este escrito se sostiene que la crisis de la escuela es del sentido de la institución, producida a causa de que el contexto ha cambiado profundamente. Esa “actitud moderna”<sup>2</sup> como forma de conocer, interpretar, dar sentido y organizar al sujeto y la sociedad, se ha modificado de una manera radical, tanto que muchos señalan la idea de su superación en la post modernidad. De modo que si aquel momento que la vio nacer y la hizo triunfar como una “máquina de educar” (Pineau, 2001, p.30) está en crisis, ello afecta el acontecer de la escuela desde los cimientos de su sentido.

Pregunta que se profundiza en el caso de la escuela secundaria de jóvenes y adultos en una doble dirección. En primer lugar, porque el novedoso mandato de la obligatoriedad inserta una cuña en el análisis de la función de la escuela secundaria en general. El hecho de que ahora todos/as deben ingresar, aprender y egresar con saberes significativos, profundiza la crisis del sentido: nuevos públicos diversos estallan los diversos sentidos

---

<sup>2</sup> M. Foucault, en su análisis del texto de I. Kant “¿Qué es la Ilustración?”, propone “...considerar a la modernidad más bien como una actitud que como un período de la historia. Con “actitud” quiero decir un modo de relación con y frente a la actualidad; una escogencia voluntaria que algunos hacen; en suma, una manera de pensar y de sentir, una manera, también, de actuar y de conducirse que marca una relación de pertenencia y, simultáneamente, se presenta a sí misma como una tarea. (...). Por lo tanto, más que querer distinguir el “período moderno” de las épocas “pre” o “postmoderna”, creo que sería mejor indagar sobre cómo la actitud de modernidad, desde su propia formación, se encuentra en lucha con actitudes de “contra-modernidad” (Foucault, 1984, p. 94).

originales. Pero además en segundo término, la secundaria de jóvenes y adultos también ha sido una escuela en busca de su sentido desde sus orígenes, búsqueda que en tiempos como los actuales encierra desafíos complicados y al mismo tiempo interesantes.

El recorrido de este trabajo se orienta, a partir de la problematización de la noción de escuela y su sentido en general, a focalizar en escuela secundaria y en la modalidad de adultos, con el eje articulador de la pregunta por el sentido de la función en este contexto de Crisis de la Modernidad. Una vez ubicada la caracterización de la crisis del sentido, se propondrán algunas líneas de pensamiento que permitan avizorar otros horizontes como manera de salir de cierto clima de época de crítica escéptica que pareciera decir que todo ha caído en tal declive que resulta imposible modificarlo.

### Escuela... ¿de qué escuela hablamos?

El punto de partida es sostener que no existe un sentido único para la educación y por consiguiente para la escuela, en contraposición a cierto sentido común que suele circular en discursos mediáticos y en las instituciones. En los últimos tiempos, esa unicidad parece estar construida en gran parte por la nueva "autoridad" de las pruebas internacionales. Una buena educación es la que rinde bien en PISA con lo cual el sentido de la escuela es formar para el mundo del trabajo, de acuerdo a los mandatos del mercado. Por otra parte en las instituciones, pareciera existir un malestar expresado "... en la desvalorización social de la escuela, en la pérdida de atributos ponderados en el pasado que constituyen lo infantil o en la dificultad o imposibilidad de la enseñanza como tarea en el presente." (Graziano, 2015, p.126). En ambos casos, podría señalarse que la escuela está en crisis y aparecen dos visiones, una hacia el futuro y otra desesperanzada. Dicho en otros términos: o bien la escuela se adecúa a evaluaciones externas y se somete a criterios de eficacia como forma de su "modernización"; o bien se asume su pérdida que no es posible de ser recuperada. En ambos casos está presente la idea de que la educación y la escuela se piensan de una única forma. Por esta razón se plantea la importancia de repensar el problema superando visiones dicotómicas y asumiendo que no hay un único sentido posible para pensarlas. En esta línea se pueden seguir los conceptos de C. Cullen (2004) acerca de que la educación es una práctica social discursiva que adquiere diferentes sentidos, de acuerdo a las razones de educar que la legitimen.

Escuela que en el presente es recordada como una escuela única<sup>3</sup>, pero que fue pensada, justificada, fundamentada desde distintas perspectivas. Puede hipotetizarse que esas diferencias en un principio se saldaron con el triunfo de una pedagogía tradicional normalizadora (Dussel y Caruso, 1999), pero sobre la cual fueron resurgiendo otras opciones. Siguiendo a C. Cullen (2004) se puede señalar que esas diferentes razones de educar se estructuran a partir de dos concepciones, las naturalistas y las históricas. Las primeras, comprenden las racionalidades metafísica y positivista, y las segundas, las racionalidades ilustrada y pragmática. Concepción naturalista "que pretende fundar las razones de educar en una racionalidad capaz de comprender la educación como un mero desarrollo de posibilidades, regido por leyes naturales." (Cullen, 2004, p.19). Dentro de esta concepción, se incluyen las racionalidades metafísica, que busca realizar las potencialidades que la naturaleza le asigna al hombre, y la positivista, que busca fundamentar el naturalismo en la palabra autorizada y verdadera de la ciencia positivista. En contrapartida, la concepción histórica, "...pretende fundar las razones de educar en una racionalidad capaz de comprender la educación como una práctica histórica, mediada por acciones sociales." (Cullen, 2004, p. 19). En esta concepción encontramos las racionalidades ilustrada, que propone la construcción del sujeto ilustrado por medio del buen uso de la razón, y la pragmática que supone la socialización de los sujetos para vivir en una sociedad democrática y al mismo tiempo progresar individualmente.

Con la advertencia del párrafo anterior, se intenta señalar que, desde sus primeros pasos, la escuela tuvo diferentes maneras de pensarse, más allá del relato unificador de la escuela *sarmientina* que llega hasta nuestros días<sup>4</sup>. Diversidad que de alguna manera va a complejizarse luego con la crítica de las teorías

<sup>3</sup>En un trabajo de investigación reciente los docentes encuestados manifestaban una claridad mayor sobre la escuela del pasado en un sentido de que sus funciones de uniformidad y homogeneización estaba claramente expresadas. (Graziano, 2015)

<sup>4</sup>En el año 2008 el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impuso la obligatoriedad de entonar el himno a Sarmiento en todos los actos escolares, como una forma de reconocimiento de esa escuela. No existieron demasiadas oposiciones, salvo las de algunos sindicatos, lo cual hablaría de un cierto consenso entre los sujetos que conforman la comunidad educativa.

reproductivistas que cuestionan la relación de la escuela con la sociedad sosteniendo, entre otras tantas razones, que la escuela es un formidable aparato de sostenimiento ideológico (Althusser, 1984) con el objetivo de reproducir las injusticias sociales capitalistas. Más allá de las críticas radicales hacia la escuela, puede señalarse que existía todavía una utopía posible en estos pensadores: la revolución socialista que acabaría con las injusticias. Cuando la humanidad hubiese llegado a ese mejor lugar social, sería el momento de rearmar a la escuela.

Más allá de la diversidad, puede señalarse que la escuela continuaba construyendo un relato único de valoración como espacio de *la educación*. Pedagogos tradicionales, escolanovistas o hasta los críticos no reproductivistas disientían en sus concepciones pero se unían en un optimismo pedagógico de una escuela única. El problema que se presenta en la actualidad – entre otros- es que asistimos a la “caída de los grandes relatos” (Lyotard, 1987) de los cuales la escuela formaba parte y en un rol casi estelar. Como se citaba anteriormente, estamos atravesando tiempos descriptos en clave de una diferencia sustancial con la Modernidad, descriptos como Posmodernidad o Crisis de la Modernidad. Podría señalarse que si ese contexto que la inventó y le dio sentido ha cambiado, la escuela casi necesariamente debería estar en crisis, porque los fundamentos, las bases que la construyeron parecieran estar casi en las antípodas.

En resumen, se propone cierta previsión, cierto alerta para analizar las instituciones escolares. Así como circula un pensamiento más plural que habla de infancias o juventudes, deberíamos hablar de escuelas, de razones de educar, de ideas plurales cruzadas por esas concepciones y racionalidades y que, además, están atravesando estos tiempos de “nombres desnudos y sujetos desfondados” (Cullen, 1999, p.10).

Con esta previsión no pretende negarse la existencia de una crisis de la escuela y de la educación, sino plantear la pregunta acerca de la misma, intentando señalar que en primer lugar y ante todo es una dificultad de poder expresar de manera más o menos consensuada para qué sirve una escuela. Parafraseando a Cullen (1999), sabiendo que no existen respuestas únicas, no caer ni en el fundamentalismo que añora a la escuela del pasado o la liga a modelos universales examinatorios, ni en el escepticismo de que no conduce a ningún lugar. Insistir con inteligencia crítica en imaginar otras escenas posibles para las escuelas, en las cuales todos los mundos posibles tengan cabida, para enriquecerse y enriquecer a los otros y otras.

### Escuelas secundarias... ¿en cuáles estamos pensando?

La escuela secundaria ha sido declarada obligatoria en la Argentina a partir del año 2006, hecho que implica grandes desafíos para un nivel educativo que nació para educar a las elites gobernantes y luego fue ampliando el acceso, pero sin perder la selectividad que implicaba que no todos los que ingresaban fuesen a finalizar sus estudios.

Escuela secundaria a la cual - en contraposición a la escuela “única” primaria - las diferencias la atravesaron desde su origen. En primer término, porque se armaron diferentes trayectos o modalidades para los Nacionales, los Comerciales, los Técnicos y los Normales. El curriculum humanista y general de las Nacionales, los conocimientos organizados alrededor de diferentes campos del saber de los Comerciales, Técnicos y Normales, se constituían en caminos totalmente diferentes para los hombres que tomaban cada uno de ellos<sup>5</sup>. Las funciones oscilaban entre formar a los *doctores* o clase dirigente, a los cuadros medios de las actividades del comercio, o de las fábricas, o formar a los maestros. Es decir, que si hablásemos desde un punto de vista de las cuestiones estructurales, desde el inicio deberíamos hablar de escuelas (en plural) del nivel secundario.

Sobre esas diferencias estructurales, se pueden señalar otras divergencias hacia el interior de una de las modalidades más prestigiosas<sup>6</sup>, los Colegios Nacionales. Por ejemplo en las Escuelas Nacionales los primeros

---

<sup>5</sup> A esto puede agregarse la imposibilidad de pasaje entre una y otra modalidad con reconocimiento de trayecto previo. Recién en 1943, el plan Rothe incluye alguna posibilidad de circulación entre modalidades.

<sup>6</sup> La caracterización de prestigiosa se basa en el hecho de que fue el primer tipo de escuela secundaria encarada por el naciente Estado Nacional, pero además para formar a las clases dirigentes y en muchos casos sobre la base de los colegios preparatorios para la Universidad como el caso del Nacional Buenos Aires. De alguna manera se intenta señalar que este tipo de escuela ha sido un faro que guió a toda la escuela secundaria como modelo de excelencia.

años fueron surcados por discusiones sobre su curriculum, si debía formar al hombre en general o preparar para la universidad:

En las décadas de 1860 y 1870 se incluyeron trayectorias comerciales y otras carreras especiales... el plan suponía no solo una formación general en ciencias y letras, sino que la combinaba con una preparación específica para distintas actividades profesionales. ... El objetivo de este tipo de instrucción era dar una formación general que no sólo sirviese para seguir estudios en la universidad, sino para distintas ocupaciones y preparar para todas las carreras activas de la vida social (Schoo, 2012, pp. 94 y 95).

Sobre este particular, Amancio Alcorta sostenía que se “debía instruir al hombre en cuanto hombre, no médicos ni jurisconsultos... sino una formación integral, que cuidara los aspectos intelectuales y estéticos, de manera de desarrollar armoniosamente las facultades del individuo” (Schoo, 2012, p.95). Estas discusiones darían cuenta sobre una diversidad de origen sobre el sentido de la escuela secundaria, donde ya estarían presentes dos respuestas posibles a la pregunta de para qué sirve una escuela.

Pero a esa diferencia en los trayectos, puede contraponerse una unidad en cuanto a un objetivo de orden más amplio, un sentido unificador de continuar con las funciones de la escuela primaria, complejizándola en cada trayecto con el gran objetivo de que funcionara mejor la nueva sociedad de los estados nacionales capitalistas. El carácter múltiple de la educación de Durkheim que citamos anteriormente para lograr que cada uno desarrollara de la mejor manera el lugar que la división social del trabajo le había destinado. Formar hombres para ocupar los puestos que les señaló el destino, en clave de adaptación a un status quo que se mejoraría si cada engranaje cumplía con su función. Un mismo camino más amplio con ramificaciones que se unían en la conformación de una nación capitalista y civilizada que vencía a la barbarie.

Escuelas diferentes pero que podemos ubicar con otro patrón común: muy pocos accedían. Paulatinamente se fue ampliando la cantidad de sujetos que llegaban a las escuelas secundarias, pero continuaba la selectividad. La matrícula de ingreso se ampliaba, pero persistía la selección: pocos terminaban, más que antes, pero no todos. Siguiendo lo señalado por Terigi (2008), una hipótesis que podría señalarse es que los contenidos tenían una mayor preeminencia que los sujetos. La división por materias, con docentes que se formaban en la especificidad de las mismas, parecería señalar que lo importante eran los saberes y si algunos sujetos no llegaban a aprehenderlos, era consecuencia de una selección natural.

Instituciones diferentes desde lo estructural y con preguntas que demostrarían diferentes sentidos para pensarlas, pero unidas tanto por el relato de estar construyendo un país que se insertara en el concierto de las naciones civilizadas, como por la selectividad que planteaban sus contenidos, en una especie de darwinismo educativo bien ponderado. Una cierta idea de escuela secundaria de excelencia que nos llevaría hacia una mejor sociedad, encubría las diferencias entre las modalidades que desde el origen se habían profundizado.

Podría señalarse que la idea de selectividad perdura hasta el regreso de la democracia en el año 1983, luego de la dictadura nombrada como Proceso de Reorganización Nacional. Paulatinamente la escuela secundaria empieza a ser cuestionada en su patrón selectivo, camino que parecería finalizar en la obligatoriedad del nivel en el año 2006.

Obligatoriedad que implica una ruptura muy fuerte del sentido. Si la escuela secundaria se construyó sobre el concepto de una educación para unos pocos o para algunos más, pero no para todos; la obligatoriedad plantea el horizonte conceptual de que todos tienen que entrar, todos tienen que aprender y, como consecuencia, todos tienen que egresar. No es lo mismo educar para que el que tenga la capacidad llegue, a educar para que todos lleguen. Esta última idea que suena simple, de alguna manera la tuvo incorporada la escuela primaria. Sin negar los mecanismos encubiertos de exclusión que develaron las pedagogías críticas, la primaria debía llegar a todos y todos estaban obligados a ir a la primaria. La secundaria, por el contrario, nació con “la marca en el orillo” de la selectividad por la excelencia. Podría señalarse que el nivel medio puso por encima la excelencia de los contenidos: se debía llegar a determinados saberes, a los cuales no todos podrían acceder. La obligatoriedad plantea el escenario contrario y obliga a preguntarse una y otra vez, por qué y para qué. Por qué y para qué todos deben completar la secundaria, por qué y para qué todos deben completar cuáles secundarias. Preguntas simples y profundas a la vez, que deberían ser el punto de partida de la reflexión.

Si como se señalara en el apartado anterior la crisis del aparato escolar obedece en gran parte a la Crisis de la Modernidad que lo inventó, para la escuela secundaria esta situación parecería ser mayor. Sobre la caída de su sentido político unificador<sup>7</sup> más amplio que encorsetaba las diferencias, se le propone otro cambio abismal: la obligatoriedad. Si la crisis más amplia plantearía un horizonte de volver a pensar las modalidades, orientaciones o trayectos diversos por el desdibujamiento de las ideas modernas de nación y trabajo; el paradigma de la obligatoriedad le suma otra grieta a la sólida secundaria moderna. Porque pensar que todos y todas tienen que aprender, implica necesariamente poner en cuestión qué saberes tienen que aprender todos y todas. Todos y todas, ¿podrían y/o deberían aprender una gran cantidad de materias hasta un nivel de complejidad como lo planteaba la “gloriosa escuela secundaria”<sup>8</sup>?

### **Secundarias de adultos y jóvenes... ¿cuáles escuelas para cuáles adultos?**

La misma definición de educación de adultos es compleja desde su punto de partida: puede referir a una gran cantidad de prácticas como la alfabetización, la preparación como mano de obra, experiencias de desarrollo comunitario, educación permanente y la educación secundaria, entre otras. Por ese motivo, algunos autores plantean la dificultad para elaborar una definición que englobe a todas las experiencias.

Esta diversidad obliga a plantear de qué educación de adultos hablamos. En Latinoamérica, como bien señalan Svedrilck y Costas (2008), esta modalidad ha sido tradicionalmente la última oportunidad de acceso al derecho de la educación para los sectores populares y marginados de la sociedad. Pero además en los últimos años se le ha sumado la palabra “jóvenes” denotando la incorporación de esa franja etárea, que comparte la marginación con los adultos. Dada la extensión de este trabajo se toma una de las ofertas de educación secundaria de jóvenes y adultos por considerarla la primera experiencia pensada específicamente para este sector social.

Las escuelas secundarias de adultos comenzaron a ampliarse a partir de la expansión de la cobertura del nivel secundario en un contexto en el cual pueden señalarse dos miradas pedagógicas contrapuestas. Por un lado, las miradas desarrollistas que planteaban la necesidad de brindar las herramientas que ese capital humano (los adultos pobres) no tenían y que por ello resultaban desempleados. En el otro extremo, las pedagogías de la liberación con Paulo Freire como exponente imprescindible, que señalaban la injusticia de la pobreza en general y la necesidad de una educación que reformara esa estructura social injusta. En medio de esa batalla de ideas, nacen los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), como intento de adecuación del nivel a esos sujetos adultos<sup>9</sup>. Surgieron en articulación con empresas y organismos estatales para los empleados de las mismas, con una fuerte impronta laboral: los títulos que otorgaban tenían la orientación vinculada a la empresa con la cual el CENS estaba conveniado. En un primer momento esa impronta laboral predominó hasta el punto de que su certificación de finalización no habilitaba para continuar en la Universidad.

Los tiempos cambiaron, el mundo laboral se modificó, crecieron los desempleados y con la transferencia de las escuelas secundarias nacionales a las provincias en los años noventa, puede decirse que los CENS terminaron de perder su especificidad original. Por ejemplo en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, hasta el año 2019 continúan vigentes los planes de estudio de los años ochenta, las instituciones convenientes

---

<sup>7</sup>Solo por citar un ejemplo de esa caída pude citarse la pérdida de poder de los estados nación frente a por ejemplo a los poderes económicos que pueden generar un golpe de mercado como en el caso de la India en el año 2004: “En la democracia india, la mayor del planeta con casi 380 millones de electores, el pronunciamiento popular que había entronizado como presidente a Sonia Gandhi, candidata del opositor Partido del Congreso, sucumbió ante la presión corporativa de los grupos de poder transnacionales con intereses en el país. El lunes 18 de mayo, la Bolsa de Bombay registró el mayor derrumbe en sus 125 años de existencia, con una caída promedio del 12 por ciento. Pocas horas después Gandhi renunció a asumir el gobierno.” (Diario La Vozonline, 2004, junio 5).

<sup>8</sup> En el momento de anunciar la nueva escuela secundaria que proponía cambios profundos para garantizar el ejercicio del Derecho a la Educación, la entonces Presidenta Cristina Fernández de Kirchner expresaba: “Volvemos a nuestra querida y gloriosa escuela secundaria, aquella que nos formó y con la que hasta podíamos prescindir de la universidad, porque nos daba las herramientas suficientes” (Diario Ambito.com, 2010, Febrero 17). Más que una crítica puntual a la Presidenta el ejemplo busca mostrar la contradicción entre el núcleo de cambios propuesto en la Ley y la escuela añorada, incluso por quien lleva adelante la reforma.

<sup>9</sup> Como muestra de la tensión en la cual surgen los CENS puede señalarse que la primera institución se concreta durante el período de la dictadura de Onganía, pero durante el corto gobierno de Héctor Cámpora se lleva adelante la CREAR (Campaña por la Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción) con una clara y explícita impronta freireana.

desaparecieron casi en su totalidad y los docentes no tienen formación específica para la modalidad, entre otras cuestiones que marcan esa pérdida del sentido de origen.

Retomando el eje del texto, si la escuela está en crisis y sobre esa crisis se superponen las características de la crisis que produce la obligatoriedad de la escuela secundaria, en los CENS se suman la ausencia de políticas públicas que imaginen otros modelos institucionales posibles, con otras ofertas que se constituyen en fuertes críticas a su tarea. Las preguntas sobre la escuela secundaria, se resignifican cuando pensamos en jóvenes y adultos de sectores vulnerables. ¿Qué sentidos podrían pensarse para una secundaria a la cual todos los jóvenes y adultos deberían asistir, aprender y - por haber aprendido- lograr una certificación?

### Diversidad y crítica

Se han intentado señalar tres niveles en los que se expresa la diversidad en torno a la institucionalidad educativa que va de lo general a lo específico del problema: no existen ni una única manera de pensar y hacer la escuela, ni la escuela secundaria, ni la educación de adultos. Diversidad de sentidos de instituciones, que se potencian con un clima de época en el cual la diferencia adquiere un valor muy alto en comparación con la homogeneización moderna. Circula, existe y se inscribe dentro de lo políticamente correcto un discurso acerca de la integración, la inclusión, y la atención a la diversidad. Es decir, la diversidad debe ser atendida y fomentada, por lo menos desde el plano de lo enunciado y esto adquiere mucha potencia en el discurso sobre la escuela. Que luego se verifiquen mecanismos más o menos explícitos para transformar esa palabra en algo coherente con los hechos, no invalidaría que el discurso mayoritario en el plano educativo se aleje de las pretensiones homogeneizantes de los discursos de Durkheim o Sarmiento.

Se propone pensar también si este tiempo, además de la diversidad, o en clara relación con ella, no es un tiempo de crítica. Así como todos somos diversos y respetuosos de la diversidad, todos somos críticos, todos cuestionamos. En las instituciones educativas, junto a la atención a la diversidad, el “formar sujetos críticos” es otro postulado que suele estar presente. Sobre el significado de esa crítica podrían formularse muchas observaciones acerca de qué significa, pero resultaría evidente que el cuestionamiento es algo valorado socialmente.

Pero al mismo tiempo que se concreta esta amplia diversidad de instituciones o se enaltece la diferencia en el discurso educativo, se siguen sosteniendo discursos como lo señalado líneas arriba acerca de una escuela única. La escuela secundaria está en crisis, porque no es lo que fue antes o porque debería ser de otra manera. Se intenta señalar que este discurso existe y tiene peso en los medios de comunicación y redes sociales, que son en estos tiempos grandes productores de discursos educativos.

Estaríamos frente a una tensión entre dos polos. Por un lado una apelación a la diversidad y la crítica, que cuestionan fuertemente las ideas únicas; mientras que en el polo opuesto sobrevive el concepto de una escuela que debe ser de una manera. Tensión que se plantea como central para pensar alternativas: unidad (u homogeneidad), contrapuesta a diversidad (o heterogeneidad). Para ciertas miradas educativas como la sarmientina o la de las pruebas PISA, esto no sería un problema: la unidad no es tema de discusión. Pero para pensar desde paradigmas que planteen valores de diversidad y crítica, sí se convierte en un problema. Si por un lado la diversidad se valora y debe ser atendida, ¿cómo conjugarla con un patrón de un solo currículum establecido? Si habilitamos y proponemos la formación de sujetos críticos, ¿cómo moverse ante las preguntas interpelantes de esos sujetos que muchas veces cuestionan los contenidos o hasta la escuela?

Problema que no implica imposibilidad de resolución, si se piensa desde otros lugares, si se plantea que la tensión no puede resolverse hacia un lado o el otro, sino que se irá oscilando entre ambos, tratando de caminar alrededor de la imaginaria línea media que tantos pensadores han señalado. Se trataría de empezar a pensar que se debe convivir con la tensión, y que las respuestas serán provisionales. Reconocer los dos extremos, intentar una opción superadora, sin pensar que se ha resuelto definitivamente el problema. Además cabría señalar que esa tensión no es algo de estos tiempos, sino que sucedió desde el comienzo, más allá de que se haya construido la idea de algo único en el cual la tensión no estaba presente. Esto ayudaría a entender que no todo tiempo pasado fue mejor ni se postula como alternativa la recuperación una escuela secundaria añorada por su *excelencia y calidad*.



## Sentidos, contenidos y docentes

Una posible forma de empezar a pensar el sentido de la educación secundaria de adultos dentro de todos estos cambios, de esta incertidumbre que debería reconocerse, podría ser reflexionar sobre las siguientes líneas: el sentido más amplio de la secundaria de jóvenes y adultos, los contenidos y los docentes.

En primer lugar, reflexionar sobre el sentido de la escuela, o mejor dicho, los sentidos, los “para qué” de la escuela secundaria de adultos, ampliando los dos más tradicionales de formar para la universidad o formar para el trabajo. Si la apuesta es que ingresen todos y salgan todos con un título porque aprendieron, un tema central son los nuevos públicos que antes no accedían. Pero además, los nuevos y los tradicionales públicos están atravesados por el paradigma de la diversidad y la crítica que amplían las diferencias. En educación de adultos la heterogeneidad se amplía aún más, por los sectores sociales desde donde acceden y por la novedad de los últimos años en los cuales cada vez mayor cantidad de sujetos jóvenes llegan a los secundarios de adultos.

Los sentidos, entonces, podrían ampliarse hacia otros horizontes. No solamente formar para el trabajo o la universidad, sino pensar que puede existir una escuela orientada al disfrute y la producción del arte, o una escuela orientada a la construcción de una ciudadanía crítica y transformadora, lo que supone sacar el debate de la legitimación instrumental del mercado a la legitimación pública del espacio educativo (Cullen, 2004). Otra opción podría ser que en la misma escuela conviviesen los sentidos con trayectos comunes y electivos. ¿Podemos pensar en mismos sentidos para jóvenes que quizás busquen una oportunidad de volver a insertarse luego de muchos fracasos o para adultos para quienes la finalización del nivel secundario no les cambiará demasiado su vida laboral? Incluso cuando se habla de acceso a la universidad, ¿puede pensarse el mismo sentido si el horizonte es una carrera de las tradicionales como abogacía o ciencias económicas) o las nuevas como artes electrónicas o circo? Es más, la continuidad de los estudios debe pensarse no solamente en las Universidades más tradicionales. Por lo menos en la ciudad de Buenos Aires, tanto las nuevas Universidades del conurbano como la oferta de Institutos terciarios –profesorados y técnicos –o los cursos de extensión universitaria amplían la oferta educativa para que jóvenes y adultos continúen estudiando en instituciones educativas, sin tampoco perder de vista que los sujetos no se forman solo en ellas.

La segunda línea que se propone para repensar es acerca de los sentidos de los contenidos/saberes/competencias o como las perspectivas didácticas propongan llamarlos, es decir el qué se enseña. Al respecto C. Cullen señala que la educación adquiere su especificidad, separándose de la socialización, instrucción o el adoctrinamiento, “...cuando discutimos los criterios que legitiman la enseñanza como forma *sui generis* de socialización. Es decir, cuando podemos plantear una crítica a las razones de educar” (Cullen, 2004, p.18). Si se sostiene la idea de diversidad con un reconocimiento de que es necesario construir proyectos colectivos a partir de una base común, entonces la “vieja idea” de los contenidos comunes para todos, que se complementen con contenidos específicos para grupos diversos, podría convertirse en un punto de partida. Se podrá objetar que esto ya está presente en los ciclos comunes y orientados de las orientaciones planteadas para la educación secundaria, pero por qué no pensarlo como espacios que atravesasen todos los años de la cursada, en los cuales los sujetos puedan hacer elecciones más amplias y no la elección formal de una orientación<sup>10</sup>. La propuesta es ampliar la mirada, relacionándola con los sentidos, con lo cual los contenidos comunes deberían repensarse. ¿Por qué Matemática, Física, Química y Literatura deben ser materias indispensables? ¿Por qué no pensar otras materias que integren saberes de otras como el ejemplo de Construcción de la Ciudadanía de la provincia de Buenos Aires? Podrían sostenerse grupos de materias vinculadas a núcleos básicos de áreas indispensables: prácticas del lenguaje (y no correcta expresión oral y escrita), resolución de problemas del mundo natural (y no resolución mecánica de miles de ejercicios sin sentido), utilización creativa y crítica de las TICs y construcción de ciudadanía. Pero además esta decisión

---

<sup>10</sup> En los CENS las orientaciones (por ejemplo administración de empresas), están presentes del primero al tercer año y en la mayoría de los casos, solo poseen una. Con lo cual, los sujetos tienen posibilidades casi nulas de elección, ya que por cuestiones laborales y de vida, se anotan en el Centro más cercano, independientemente de su orientación. Pero aún el esquema de ciclo básico y orientado, esconde una elección muy acotada, ya que la elección no permite por ejemplo seleccionar qué materias cursar.

acerca del qué enseñar no debe ser una mera adaptación de la secundaria “común”, sino pensarse de acuerdo a los destinatarios que participarán de la propuesta.<sup>11</sup>

La tercera línea que se trae a la conversación es la necesidad de pensar que estos cambios conllevan una necesaria tarea con los docentes para que también repiensen los sentidos de la formación secundaria de jóvenes y adultos. En primer lugar debería reformularse la formación docente de secundaria, ya que los programas siguen estando orientados con los viejos paradigmas tradicionales que vinculan más con la disciplina que con la enseñanza. Esto implica un cambio muy importante que implica vérselas con otra tensión: los contenidos o las personas. Si los contenidos se colocan por encima, quedan afuera muchas personas. No todos pueden aprender las derivadas o los integrales, por su nivel de abstracción o por los intereses de cada uno. Entonces, si se piensa que la escuela de excelencia era la que enseñaba esos temas, muchos quedarán afuera. Si la calidad educativa pasa por enseñar determinados contenidos de excelencia, ello implica que no todos accedan. Muchas veces esta tensión se resuelve sin enseñar, aprobando a todos. No se trata de eso, sino de pensar saberes indispensables para todos y otros que no lo sean tanto, atreviéndose a poner en cuestión a los saberes, en definitiva. Todos tienen que aprender y ese sería el punto irrenunciable. Ahora bien, ¿qué es lo que todos pueden y deben aprender y para qué lo deben aprender? Pregunta simple, pero que se piensa como punto de partida para empezar a bosquejar otras alternativas. En este punto resulta pertinente la idea de la docencia como virtud ciudadana que expresa C. Cullen cuando plantea un horizonte de la profesión docente, vinculada a la idea de virtud:

Entender la docencia como virtud es entramar la profesionalidad con los hilos mismos que forman la urdimbre de la personalidad: las facultades y las pasiones, como diría Aristóteles. La docencia es virtud, porque es bueno enseñar, y por lo mismo “deseable”, y es bueno enseñar, porque sin educación los hombres no podemos alcanzar nuestros fines, no podemos construir ideales de vida buena, no podemos desplegar nuestra capacidad de juzgar autónomamente y pensar críticamente (Cullen, 1996, p.77).

Pero además señala que la docencia no puede solamente virtud, sino que tiene que estar vinculada a la ciudadanía:

La docencia es virtud ciudadana porque teje redes de hombres libres e iguales, diferentes y reconocidos. Es una radicalización de la democracia misma en su principio: convivir con otros, respetando su carácter de sujetos, reconociendo sus diferencias, aprendiendo de ellas, construyendo pequeños o grandes proyectos comunes. (Cullen, 1996, p.82)

También debería trabajarse con los docentes otra construcción de sentido con respecto a los estudiantes. Brusilovsky y Cabrera (2012) señalan una diversidad de formas de pensar al estudiante adulto por parte de docentes de CENS. Podrían sintetizarse en representaciones docentes que varían entre estudiantes que deben ser moralizados porque portan una cultura devaluada; estudiantes a quienes sólo se les deben dar contención afectiva; estudiantes a quienes se les deben dar los conocimientos prescriptos como a un estudiante de la secundaria común o estudiantes a quienes se reconoce en su situación de sujeto vulnerado y con el cual es necesario construir conocimiento crítico a partir del cual pueda transformar su realidad. Esta diversidad debe ser tomada en cuenta a la hora de pensar en esta profunda modificación que implica la obligatoriedad, ya que algunas de ellas están más cercanas y otras en franca contraposición a la idea.

### **Un marco: la interculturalidad**

La interculturalidad es una de las palabras “de moda” de estos tiempos, casi indispensable para cualquier discurso pedagógico actual. Los docentes “deben” ser interculturales si desean ser buenos en la tarea, las escuelas “atienden” a la diversidad, son “claramente” interculturales. Ahora bien, cabría preguntarse acerca de los sentidos que se les da. La interculturalidad, ¿se la piensa en clave de mera tolerancia? ¿Una escuela es intercultural porque en ella conviven sin agredirse sujetos de distintas culturas? Podría decirse que las

---

<sup>11</sup> Las resoluciones del Consejo Federal del período 2010-2015 proponían algunas de estas premisas en un planteo de Situaciones Problemáticas, Núcleos Conceptuales y Módulos; al mismo tiempo que proponen tres ejes básicos para la modalidad: Las interacciones humanas en contextos diversos, Educación y Trabajo; y La educación como fortalecimiento de la ciudadanía. Nada se habla por el contrario, acerca de la posibilidad de elección de espacios por parte de los estudiantes.

respuestas afirmativas a estas preguntas se ligan a la idea de que en una sociedad es posible construir una unidad armoniosa: todo funciona bien, si somos capaces de respetarnos, si nos toleramos, si todos juntos logramos “tirar del carro para el mismo lado”.

Sin negar que es necesario comenzar por la tolerancia y el respeto, siguiendo a C. Cullen y sus conceptualizaciones sobre las formas de entender al otro, se plantea como ineludible avanzar en la “construcción de un espacio público intercultural” (Cullen, 2003, p. 67) especialmente ante el desafío que presenta la obligatoriedad de la escuela secundaria de adultos. Construcción que necesariamente implica amplios niveles de participación y responsabilidad de todos y todas. Si es solo la dirección de un gran arquitecto para que los obreros construyan su deseo, solo será una hermosa “fachada” discursiva. Porque más allá de la necesaria conducción, esa construcción colectiva debería orientarse a un espacio público donde las libertades de circulación y expresión se den con la mayor amplitud para todos los sujetos. Circulación y expresión que deberían estar en función de pensar (y sentir) que con el otro también aprendo, que del otro también aprendo y no solamente en la coincidencia, sino (y quizás principalmente) en la diferencia y la alteridad.

Interculturalidad que no implica, como muchas veces se ve en ciertas prácticas educativas, la puesta en valor de rasgos culturales extraños o de valoración romántica de los saberes que traen los estudiantes. Freire planteaba que no era bueno ni el basismo, ni el academicismo, sino que lo importante era el diálogo. Diálogo en el cual los participantes del mismo aprenden algo que antes de comenzar no sabían.

La escuela secundaria para adultos que se imagina en este texto, debería tener este marco político pedagógico como horizonte. Existen unos saberes que no deberían ser exactamente los mismos de una escuela secundaria común, pero además estos deben tener un diálogo aún de mayor profundidad con los saberes de estos sujetos jóvenes y adultos. Si toda la educación propone un reconocimiento de los saberes previos, es en esta modalidad en la cual esa valoración debería alcanzar un punto superlativo.

No se trata de borrar los contenidos que la escuela enseña, ni de homogeneizar sujetos para que se sigan adaptando. Se trata de tener presente la tensión entre los saberes que la escuela debe enseñar - porque son los mejores para colaborar en la construcción de la subjetividad y una sociedad más justa - y los saberes de los sujetos que vienen a aprender. Debería tenerse presente que la tensión estará siempre presente y que desde ahí sería interesante pensar otra escena posible de la escuela.

### **A modo de cierre**

El trabajo ha intentado preguntar sobre los problemas de la escuela secundaria de adultos en estos tiempos de crisis de la modernidad, de búsqueda de razones de educar, de estallido de sentidos (Giovine y Martignoni, 2011). Se intentó delinear que esa crisis es más profunda que la descrita por el sentido común de que la escuela no enseña, porque se perdieron los valores o, como señaló la máxima autoridad educativa del país en el año 2016, directamente estafa a los estudiantes.

La mirada intentó llegar más allá de lo que está en la superficie, hundiéndose en la crisis más amplia del modelo moderno que dio cobijo y creó a la escuela y como esa crisis afecta el sentido de la escuela secundaria de adultos.

Profundizar en la lectura de la crisis, no para caer en la crítica totalitaria que deja a los sujetos en un papel de meras víctimas, sino para comprender mejor, para poder entender que el problema es mucho más complejo. Que hunde sus raíces en los fundamentos de los modos de concebir a los sujetos, a las instituciones, a la organización de una sociedad. Pero no para quedarse en un mero análisis racional, sino para que ese “rumiar” adquiera sentido porque se esbozan alternativas.

Este texto ha sido un intento de pensamiento crítico siguiendo la conceptualización de C. Cullen (2004) de un modo de razonar con fundamentos en el cual la dialéctica, la hermenéutica y la ética se conjuguen. Se ensayó articular teoría y práctica en un ida y vuelta que buscara develar la multiplicidad de sentidos, pero haciendo propuestas de hacia dónde se puede caminar en pos de nuevos horizontes. Porque en definitiva, existen unos “otros” que nos están interpelando al colectivo docente, académico y político desde la exclusión social, y que

necesitan una escuela secundaria de jóvenes y adultos que los comprenda, que los escuche, al mismo tiempo que les enseña aquello que sin la ayuda de otros no podrían lograr.

### Referencias bibliográficas

Althusser, L. (1984). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado, Freud y Lacan*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Brusilovsky, S. y Cabrera, M. (2012). *Pedagogías de la educación escolar de adultos: una realidad heterogénea*. Buenos Aires, Argentina: CREFAL.

Cullen, C. (1996). *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro*. Buenos Aires, Argentina: NOVEDUC.

Cullen, C. (1999). *Crítica de las razones de educar*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Cullen, C. (2003). La construcción de un espacio público intercultural como alternativa a la asimetría de culturas en el contexto de la globalización. Perspectivas latinoamericanas. En Reigadas, M.C. y Cullen, C. (coord.) *Globalización y nuevas ciudadanías*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Suárez.

Cullen, C. (2004). *Filosofía, cultura y racionalidad crítica*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía.

Cullen, C. (2004). *Perfiles ético-políticos de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Cullen, C. (2007). *Resistir con inteligencia. Reflexiones éticas sobre educación*. Casa de la Cultura del Maestro Mexicano.

Durkheim, E., (1991). La educación, su naturaleza y su papel. En Mateo, F. (ed.) *Natorp, Dewey, Durkheim. Teoría de la educación y la sociedad* (pp. 127 - 159). Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina. (Trabajo original publicado 1924)

Dussel, I. y Caruso, M. (1999). *La invención del aula. Una genealogía de las formas de enseñar*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Santillana.

Foucault, M. (1996). *Sobre la Ilustración*. Buenos Aires, Argentina: Alción Editora.

Giovine, R. y Martignoni, L. (2011) La escuela media bajo el mandato de la obligatoriedad. *Cuadernos del CEDES*, 31 (84), 175 - 184. Recuperado 29 de mayo, 2020 de [http://baseseries.flacso.org.ar/uploads/productos/0382\\_01.pdf](http://baseseries.flacso.org.ar/uploads/productos/0382_01.pdf)

Girardi, E. (2004, Junio 5) Golpe de mercado en la India. *Diario La Voz del Interior*. [http://archivo.lavoz.com.ar/2004/0605/opinion/nota247655\\_1.htm](http://archivo.lavoz.com.ar/2004/0605/opinion/nota247655_1.htm)

Graziano, N. (2015). *Voces de maestras/os. Infancia, escuela y enseñanza*. Saenz Peña, Argentina: Eduntref.

Lyotard, J. (1987). *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Cátedra.

Pineau, P. (2001) ¿Por qué triunfó la escuela?, o la modernidad dijo: "Esto es educación y la escuela respondió: "Yo me ocupo". En Pineau, P., Dussel, I. y Caruso, M. *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*. (pp. 27 - 52). Buenos Aires, Argentina: Paidós.

S/D (2010, Febrero 17) Cristina pidió a los docentes que hagan un "gran esfuerzo" para lograr 180 días de clases. *Diario Ámbito Financiero*. <http://www.ambito.com/508404-cristina-pidio-a-los-docentes-que-hagan-un-gran-esfuerzo-para-lograr-180-dias-de-clases>.

Schoo, S. (2012). La organización de la educación secundaria, normal y especial en Argentina. En Ruiz, G. (coordinador) *La estructura académica argentina: Análisis desde la perspectiva del Derecho a la Educación*. (pp. 53 - 90). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Svedrilck, I. y Costas, P. (2008). Bachilleratos Populares en fábricas recuperadas y Organizaciones Sociales en Buenos Aires – Argentina. En Gentili, P. y Sverdlick, I. (compiladores) *Movimientos sociales y derecho a la educación: cuatro estudios*. (pp. 199 - 249). Buenos Aires, Argentina: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

Terigi, F. (2008) Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 29 (15), 63 - 71. Recuperado 29 de mayo, 2020 de <https://panorama.oei.org.ar/dev2/wp-content/uploads/2017/07/TERIGI-Los-cambios-en-el-formato-de-la-escuela-secundaria-1.pdf>

**Fecha de recepción:** 14-1-2020

**Fecha de aceptación:** 29-5-2020

# Cátedra UNESCO Educación y futuro en América Latina



## Universidad, Innovación y Futuro en América Latina<sup>1</sup>

Por Norberto Fernández Lamarra<sup>2</sup>

El IESALC de UNESCO, para celebrar el día del derecho a la educación organizó una serie de webinars en los que participaron directores de diversas cátedras UNESCO en Latinoamérica.

En este marco, el Profesor Norberto Fernández Lamarra, Director de la Cátedra UNESCO “Educación y Futuro en América Latina. Reformas, cambios e Innovaciones”, disertó el 13 de Febrero de 2020 su exposición titulada “Universidad, Innovación y Futuro en América Latina. En el canal de Youtube de IESALC se puede acceder a la conferencia ([acceda aquí](#)).

A continuación se transcriben las palabras del Prof. Fernández Lamarra.

Hola colegas de América Latina y el Caribe y colegas del IESALC. En primer lugar mi agradecimiento al IESALC y a su Director Dr. Francesc Pedró, por invitarme a desarrollar este webinar sobre el tema central de nuestra Cátedra UNESCO.

Quiero destacar que a este siglo lo caracteriza la alta valorización del conocimiento y el desarrollo y la transformación tecnológica, lo que resalta el rol y la significación de la Educación Superior y de las universidades a nivel mundial. La Educación Superior y las universidades asumen así un rol central para favorecer la inclusión, el progreso social y el desarrollo humano tanto en la actualidad como en el futuro. El acceso a la Educación Superior es un derecho humano establecido por la UNESCO desde el año 1948 y un bien

<sup>1</sup> Texto de la presentación desarrollada en el webinar organizado por el IESALC UNESCO el 13 de febrero de 2020.

<sup>2</sup> Norberto Fernández Lamarra es director de la Cátedra UNESCO “Educación y Futuro en América Latina. Reformas, cambios e Innovaciones”. Es profesor universitario, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la planificación y la gestión de la educación –particularmente con perspectiva comparada-, con énfasis en los últimos años en la educación superior. Es Director de Posgrados en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), donde, además, dirige el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, el Doctorado en Políticas y Gestión de la Educación Superior y el Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación (Maestrías y Especializaciones). LASA (Latin American Studies Association) le ha otorgado en el año 2016 el Premio Pablo Freire por su trayectoria en la Investigación Educativa y sus aportes a la Educación Superior en América Latina. Se desempeña como Profesor de Posgrado en diversas universidades argentinas y de otros países de América Latina. Como investigador es Categoría 1, la máxima. Dirige la Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE), editada por el NIFEDE/UNTREF. Dirige asimismo la Revista Argentina de Educación Superior, que edita la Red Argentina de Postgrados en Educación Superior (REDAPES). Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, en la que dirige la Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC). Ha sido Vicepresidente del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES) y Presidente de la Sociedad Iberoamericana de Educación Comparada. Ha sido creador y Director del Programa Interinstitucional de Doctorado en Educación (UNTREF/UNLa/UNSM) y actualmente integra su Consejo Académico. Ha sido también Profesor de Administración de la Educación en las universidades nacionales de Buenos Aires y La Plata hasta el año 2004, por jubilación. Ha sido miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de la Argentina (CONEAU) entre los años 1996 y 2001. Presidió el XV Congreso Mundial de Educación Comparada, Buenos Aires, junio de 2013. Ha sido Experto Regional de la UNESCO (años 1976-1981) y se desempeña habitualmente como Consultor de esa Organización y de otros organismos internacionales. Es autor de más de 250 publicaciones, estudios, trabajos, libros y artículos sobre la educación argentina y latinoamericana.

público, social y estratégico aprobado por la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO en el año 2009.

A partir del Consenso de Washington, lamentablemente las políticas neoliberales han profundizado las desigualdades y las injusticias sociales en gran parte del Sur del mundo y, también, en América Latina.

Todavía están excluidos muchos millones de latinoamericanos – entre el 40% y el 50% de nuestras poblaciones, en especial las poblaciones pobres y marginales, las rurales y los pueblos originarios y los afrodescendientes.

Simultáneamente la “mercantilización de la ES” ha promovido la tendencia a la privatización de la Educación Superior en la mayoría de los países de América Latina. En la primera década de este siglo el incremento anual de la matrícula de la ES en América Latina ha sido del 6% pero del 8% en el sector privado y solo del 2.5% en el sector público.

Esto implica concebir a la ES como un “servicio comercializable”, como cualquier otro “commodity”, lo cual es inaceptable.

Hasta ahora las declaraciones de los organismos internacionales -como la UNESCO- y las políticas gubernamentales de carácter democratizador han sido relativamente ineficaces para contener el desigual desarrollo de la ES en América Latina. Esto se observa en la grave situación diferencial que se registra en el acceso, permanencia, finalización y calidad de la oferta universitaria entre regiones, géneros y grupos sociales y étnicos. La heterogeneidad se expresa en los altos niveles de exclusión educativa, las altas tasas de desgranamiento de la matrícula, la fragmentación y segmentación de la oferta de los servicios universitarios y en la desvinculación del sistema universitario de las necesidades sociales y productivas, a veces en el marco de las políticas neoliberales, como ha sucedido recientemente en la Argentina y en otros países de la región.

Esta grave situación exige nuevas y urgentes políticas para la Educación Superior que le otorguen centralidad al conocimiento para el desarrollo actual y futuro de nuestras sociedades. La dura paradoja es que mientras se registran importantes avances de la ciencia y la tecnología, continúan creciendo la pobreza y la exclusión y se profundizan las desigualdades sociales y territoriales.

La universidad de América Latina se ha caracterizado por ofrecer en todos sus países un nuevo modelo de Universidad – a partir del proceso de Reforma Universitaria de Córdoba, Argentina, de 1918 – y que en pocos años se expandió a gran parte de los países de América Latina.

Sus temas centrales han sido la autonomía de la Universidad, el cogobierno de docentes y estudiantes y luego los graduados, la crítica a la Universidad como fábrica de exámenes y títulos, la renovación pedagógica, la libertad de cátedra, la función social de la Universidad, el compromiso de la Universidad con el cambio social y la superación de las fronteras de la Universidad

A cien años de la Reforma Universitaria de 1918 se hace necesario repensar una nueva Reforma Universitaria con el sentido trascendente del presente y del futuro, como lo hicieron los estudiantes y profesores de Córdoba, de Argentina y de gran parte de los países de América Latina, durante las décadas del 20' y 30' del siglo pasado. Su pensamiento está en gran parte vigente y parcialmente incumplido.

Los debates y los documentos producidos por las Conferencias Regionales y Mundiales de Educación Superior de la UNESCO se constituyen en una base importante para ello, como lo ha señalado el colega Carlos Tunnerman. Entre otros puntos destacados de estas declaraciones se pueden mencionar los siguientes:

Bien público - Derecho Humano - Derecho Social - Pertinencia - Relevancia – Interculturalidad – Perspectiva de género - Responsabilidad Social - Equidad - Autonomía - Calidad - Innovación - Ciudadanía democrática - Participación - Gobernabilidad - Consensos – Educación permanente - Convergencia nacional y regional - Cooperación regional - Internacionalización - Libertad académica - Sociedad del Conocimiento - Utilización de las NTICs - Movilidad académica – Articulación con los otros niveles de enseñanza - Articulación con Ciencia y Tecnología - Nuevos modelos de Educación Superior - Mayores recursos financieros – Desarrollo Sostenible.



No basta con solo enunciar estos conceptos. Requieren ser implementados a través de políticas, estrategias y programas nacionales pero también regionales. De no ser así, existe el riesgo que queden como simples propuestas de buenas intenciones y no de propuestas efectivas para la Educación Superior.

La Universidad en América Latina debe superar gradualmente los serios problemas que presenta actualmente, según los múltiples estudios de diagnóstico que los especialistas enunciamos en nuestros trabajos, tanto en su dimensión política como las de planificación y gestión. Se requieren estudios, investigaciones y debates tanto a nivel regional y nacional como institucional.

Por eso se plantea la urgente necesidad de diseñar políticas, planes y programas con escenarios a corto, mediano y largo plazo.

Desde ya que esta no es una tarea sencilla. Requiere la conjunción de esfuerzos compartidos entre los gobiernos, las universidades, otros ámbitos académicos, los especialistas e investigadores y organismos como la UNESCO y el IESALC. Estos urgentes trabajos compartidos deben tender –entre otros aspectos- al diseño de escenarios alternativos de futuro; la construcción de consensos entre los múltiples actores académicos, políticos y sociales y la puesta en marcha de procesos participativos e innovadores de toma de decisiones, de planificación, de gestión y de evaluación, tanto de resultados como de impactos.

Para poner en marcha estos procesos de carácter refundador de la Universidad en América Latina deberíamos tener en cuenta, entre otros, los siguientes problemas actuales: el crecimiento inorgánico del número de universidades y estudiantes; la diversificación, segmentación y heterogeneidad de los niveles de calidad; la escasa articulación entre la ES universitaria y la no universitaria y entre la educación superior y el resto del sistema educativo; el aislamiento de las universidades; falta de “accountability”; la escasa articulación con la sociedad, el trabajo y la producción; la falta de flexibilidad, actualización y cambio de los diseños curriculares; la poca participación social en el desarrollo de la Educación Superior; el escaso gasto público para investigación afectando las capacidades nacionales de producción científica -alrededor del 0,5 del PBI-; la vigencia de modelos académicos y de gestión tradicionales; la rigidez en las estructuras académicas y lamentablemente, los limitados estudios e investigaciones y reflexión sobre la Educación Superior.

Por todo esto la Universidad como institución paradigmática de producción y transferencia del conocimiento científico profesional, tecnológico y artístico debiera constituirse en un agente fundamental de la innovación en nuestras sociedades pero las innovaciones en el sistema universitario son una excepción más que una práctica habitual. La Universidad es muy poco innovadora tanto en lo institucional como en lo organizativo y la poca innovación existente, en general, no se registra sistemáticamente, no se evalúa ni tampoco se difunde. Incluso tampoco este es un tema de investigación por parte de las propias universidades, por lo que se sabe poco al respecto.

El Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de nuestra Universidad ha desarrollado una importante investigación sobre esta temática (Innovación en las universidades nacionales. Aportes para la comprensión de aspectos endógenos). Ponemos esta investigación a disposición del IESALC y de los colegas interesados. Debemos promover la innovación en nuestros sistemas universitarios como factor determinante para facilitar el camino hacia una nueva Universidad en América Latina.

Resulta pertinente proponer una serie de criterios y acciones que tiendan a plantear propuestas, posibles lineamientos y políticas para la educación superior latinoamericana del futuro.

En primer lugar, urge **asumir una perspectiva de largo plazo –a 15, 20 o 25 años- a fin de construir una visión compartida acerca del futuro de la educación superior regional y nacional**. Ojalá estas acciones faciliten el desarrollo de procesos de convergencia a nivel nacional y latinoamericanos promoviendo la creación de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior. Para ello es necesario la definición de políticas y planes para la educación superior nacional y regional a mediano y largo plazo, con programas y proyectos integradores e integrados. También es imprescindible el desarrollo institucional universitario basado en **planes y programas estratégicos y prospectivos**. Esto exige el incremento sustantivo de los recursos financieros para la educación en general y para la educación superior, en particular, y para la investigación científico-tecnológica.

En segundo lugar, es imprescindible **establecer la democratización y el desarrollo pleno de la sociedad como metas de las decisiones y cambios que se busquen y como condición de pertinencia de las políticas que se adopten**. Para ello, debemos concebir el conocimiento como factor decisivo para el desarrollo nacional, para el de la sociedad y para cada individuo; favorecer el acceso, permanencia y finalización de los estudios superiores de calidad priorizando los requerimientos y necesidades de los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables; promover la constitución de redes académicas entre universidades del país, de América Latina y de otras regiones; articular las funciones de docencia, investigación y extensión y transferencia en función de prioridades nacionales e institucionales; desarrollar un estricto control de la Educación Superior de carácter transnacional como en otras regiones y países y aprovechar plenamente el uso de nuevas TICs en el ámbito de las distintas funciones universitarias, tanto académicas como de gestión.

En tercer lugar, **debemos recuperar la planificación estratégica como herramienta de construcción de acuerdos y de participación de los diferentes actores involucrados (gobiernos, docentes, estudiantes, empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, consejos de rectores, etc.) para definir los ejes de desarrollo de la educación superior, así como los tiempos y recursos para hacerlo; es decir, como herramienta de viabilidad**. Esto posibilitará la construcción de consensos amplios y participativos; definir los estudios y debates necesarios para su desarrollo en cada Universidad, en cada país y en el conjunto de América Latina; mejorar la articulación del sistema universitario con la sociedad; articular el desarrollo universitario con las políticas y planes de ciencia y tecnología y de desarrollo social y regional; el fortalecimiento de la función de extensión y transferencia a la sociedad y el desarrollo de una contribución efectiva para mejorar la calidad de las democracias nacionales y su gobernabilidad.

En cuarto lugar, **es necesario establecer la innovación y la transformación real como criterios centrales para el cambio y la mejora**. Así, será posible superar la dimensión formal de las declaraciones y promover una cultura de intervención real al nivel de las prácticas a través de programas y proyectos específicos. Es esperable, de este modo, la promoción de experiencias efectivamente innovadoras por lo que las instituciones de educación superior deberían asumir una concepción estratégica de reforma y cambio de carácter efectivamente transformador, tanto en lo institucional como en su organización académica y en su desarrollo curricular. Se hace necesario transitar de una “cultura de la evaluación” hacia una “**cultura institucional de gestión innovadora, responsable, autónoma, pertinente y eficiente**”. Las universidades deberían reconfigurar sus estructuras de gestión institucional, académica y administrativa, por modalidades más flexibles, profesionalizadas, con tecnologías eficientes y con espíritu emprendedor.

Para cerrar este Webinar comparto algunos conceptos para pensar el futuro de la Educación Superior:

- La permanencia de significativas desigualdades de acceso y aprovechamiento de la Educación Superior, así como de la calidad y pertinencia que se ofrece, mantienen pendientes objetivos educativos que deberían estar sobradamente cumplidos.
- Necesidad de realización de debates en América Latina, en cada país y en cada universidad sobre los desafíos para la democratización de la Educación Superior y sus instituciones para poder superar los efectos negativos de las políticas neoliberales.
- La pertinencia y eficiencia en que se encaren las nuevas responsabilidades políticas, sociales y académicas de la educación superior favorecerán -o no- sus deseables contribuciones a un pleno desarrollo con justicia social de los países de América Latina.
- El mejor homenaje a más de un siglo del Movimiento de Reforma Universitaria de 1918 será el de debatir una nueva **reforma universitaria para el siglo XXI**, basándose en el espíritu democrático de la del 18 pero pensándola en el marco de los requerimientos actuales y futuros.
- Diseñar esta nueva e innovadora reforma universitaria para dar respuesta a los problemas actuales de nuestras sociedades pero a la vez, **pensando en el futuro**.
- El futuro de la Educación -y de las sociedades en general- es muy difícil de prever. Por eso debemos **repensar nuestras instituciones educativas con perspectiva innovadora y muy flexible**.

- Se hace necesaria una Universidad abierta a las necesidades que la sociedad le plantea y dinámica en su funcionamiento para dar nuevas e innovadoras respuestas al mundo contemporáneo. Deben generarse condiciones para **desarrollar procesos de innovación constantes y permanentes**.
- **La innovación deben pensarse en clave democratizadora**. Si no, será una innovación limitada a pocos -a los privilegiados que acceden a la educación de calidad- y podría contribuir a la cristalización de las desigualdades sociales y educativas.
- Una Educación Superior en proceso constante de innovación y pensada para la democratización plena, nos permitirá **superar la reproducción de sociedades duales** como las actuales.
- Las estrategias de innovación **deben pensarse a largo plazo** -a 15, 20 o 25 años- de manera de atender lo inmediato en el contexto de UNA EDUCACION PARA EL FUTURO.

**Para la Educación y para la Universidad el Futuro es hoy...**

# ENTREVISTAS



## “La Escuela tiene que aprender a trabajar con la Comunidad”

Entrevista a Mariano Fernández Enguita<sup>1</sup>

Por Hernan Amar<sup>2</sup>

Era verano en Buenos Aires. El coronavirus hacía estragos en Wuhan. En el resto del mundo, el capital seguía rodando. Las desigualdades, también. Europa vivía su invierno y España, como siempre, estaba de tapas en las calles, besando el espacio público. Nada hacía prever el desastre de estos días. En realidad, en Occidente muy pocos lo querían prever.

Hacia allí partí con mi familia en enero de 2020 para comenzar la última etapa de la residencia posdoctoral, en el marco del Programa de Estudios Posdoctorales de la UNTREF. En Madrid, había quedado en encontrarme con Mariano Fernández Enguita, catedrático de la Universidad Complutense, uno de los nombres de la sociología de la educación iberoamericana. No lo conocía personalmente. Había leído gran parte de su obra, que no es poca. Quería trabajar con él. Esa era mi intención pero el nuevo gobierno nacional de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos lo había nombrado director del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Lo que había imaginado, lo que había pautado con Fernández Enguita unos meses antes cambió abruptamente de tiempos, espacios y formas. Sin embargo, el núcleo del trabajo diagramado pudo sostenerse: hablar de sociología, del oficio del investigador social, de los años y los libros, de la profesión docente, y sobre todo, de la problemática de la relación entre la Escuela y la Comunidad en la historia de la educación. Mi tema de estudio.

Al final de cuentas, lo que pudo sostenerse entre ambos fue una charla sobre la educación escolar, sobre sus instituciones, agentes y prácticas, sobre su pasado, presente y futuro para contribuir con algunas pistas analíticas a la construcción de sociedades democráticas integradas y justas en el siglo XXI.

A continuación, se transcriben algunos fragmentos de esa conversación en la calle Atocha 106, sede de la INAP en Madrid...

### Estado, Escuela y Comunidad

*-Entrevistador: ¿Cómo se ha construido históricamente la relación entre la Escuela y la Comunidad en los sistemas educativos modernos?*

-M. F. E: Antes, se decía que la Escuela era un “extraño sociológico”. El modelo épico, que aún vemos en las películas, mostraba una Escuela que llevaba el progreso de la modernidad a una comunidad rural tradicional, llena de prejuicios, poco dispuesta a aceptar la ciencia, el pensamiento racional. La Escuela, con sus personajes ilustrados (el maestro, el profesor) era la institución que salvaría de la ignorancia a toda la comunidad atrasada. Hoy, esas ideas sobre la Escuela y la Comunidad están agotadas.

*-Entrevistador: ¿En qué sentido esa construcción está agotada?*

-M.F.E: La sociedad actual es muy diversa, todo cambia muy rápido y no al mismo tiempo ni de la misma manera. Antes, queríamos que un alumno aprendiera Lengua, Geología, Biología en las escuelas. Eso cabía en

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política (UCM). Licenciado en Derecho (UCM). Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UCM). Director del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de España. Catedrático de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Autor de más 20 libros y 300 capítulos de libros y artículos sobre sociología y educación. [www.enguita.info](http://www.enguita.info)

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / [hamar@untref.edu.ar](mailto:hamar@untref.edu.ar)

media docena de libros de texto y en un laboratorio. Lo que queremos que aprendan hoy no cabe en la Escuela. Por lo tanto, hay que recurrir a los recursos que tiene la Comunidad: medios económicos, medios materiales, medios intelectuales.

La Escuela tiene que aprender a trabajar con la Comunidad. Muchas cosas importantes están afuera, pasan fuera de las escuelas. Hay que aprender a trabajar y colaborar con la Comunidad. Por eso, el maestro o el profesor debería ser más bien un organizador de los procesos de enseñanza y aprendizaje entre las escuelas y los actores de las comunidades.

*-Entrevistador: No pocas veces, el par Escuela-Comunidad ha sido utilizado por el Estado no tanto para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje entre los docentes y estudiantes, sino fundamentalmente para descentralizar el abordaje de los problemas sociales con el fin de disminuir el gasto público nacional para controlar las tendencias inflacionarias. En la Argentina de los años 90, esto se llevó a cabo, por ejemplo, a través de una política pública sobre Escuela y Comunidad basada en los proyectos de servicio comunitario y aprendizaje-servicio solidario.*

*Los resultados generales de este tipo de ingeniería social fueron regresivos: los Estados Nacionales perdieron poder de fuego con sus políticas públicas, las escuelas no mejoraron sus relaciones de enseñanza y aprendizaje, las comunidades y las personas fueron cargadas (y se cargaron) con casi todo el peso de la cuestión social. ¿Cómo piensa usted que podría construirse la relación entre el Estado, la Escuela y la Comunidad para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y responder, así, a los problemas ciudadanos, educativos, laborales planteados por nuestras sociedades del siglo XXI?*

-M.F.E: El Estado debe orientar, regular y financiar la enseñanza necesaria, obligatoria y gratuita, pero también lo que decida sobre otros niveles. Eso depende de cada país. Por ejemplo, en España, el 97% de la población de 3 años está escolarizada, pese a no estar considerado ese año escolar como obligatorio. Europa, por su parte, se propuso como objetivo que el 90% de la población tenga un título post-obligatorio. Por lo tanto, en la práctica, eso es casi gratuito.

Una vez dicho esto, quién tiene la Comunidad al lado, los alumnos adentro, unos profesores en vez de otros, un entorno en lugar de otro en un momento dado es cada escuela, cada centro. Un colegio de primaria o secundario es el que debe hacer un proyecto adecuado a las necesidades del contexto comunitario, según sus propias capacidades, según sus planteles de maestros y profesores.

El Estado, por lo tanto, debe velar por encontrar un equilibrio en esa relación entre la Escuela y la Comunidad. Cada uno tiene su lugar, cada uno cumple con una función: los centros tienen que mantener su autonomía para responder de forma adaptativa y proactiva a las necesidades comunitarias sin que se disparen las diferencias, pero sin tenerle demasiado miedo tampoco a esas diferencias. Porque, al final, con la fórmula de “Café para Todos”, en realidad lo que se termina haciendo es una mala educación para todos.

### La Organización Escolar y las Redes con la Comunidad.

*-Entrevistador: Me había comentado que, en los próximos meses, se publicará un nuevo libro, con título aún no definido, pero con un capítulo sobre Organización Escolar escrito por usted. ¿Podría contarme algunos pormenores de la obra y de su capítulo de libro?*

-M.F.E: Sí, el libro es una pequeña compilación. Hay una red llamada *Red por el Diálogo Educativo* (REDE), cuyo propósito es tratar de conseguir, justamente, un diálogo que permita una cierta estabilización del marco en el que tiene lugar la educación. Entiéndase que no se trata de llegar a acuerdos sino de gestionar los desacuerdos. Lo que se busca es encontrar un espacio de compromiso en el que todo el mundo ceda algo aunque nadie salga contento, porque ninguno ha conseguido lo que realmente quería. Lo que se busca es encontrar una especie de consenso razonable.

Esa red aborda en este libro algunos temas como el Profesorado, la Evaluación, el Currículum, la Organización. Yo me he ocupado de trabajar sobre el capítulo dedicado a la Organización Escolar.

Sobre este tema, le puedo decir que la tradición, al menos en España, es que la educación se mueve en dos niveles. Por un lado, están las políticas, las leyes: en definitiva, lo que llamamos las políticas del gobierno de turno. Por otro lado, está el profesor en el aula. Hoy en día, la educación de cualquier estudiante depende de un centro, no de un maestro. La política es demasiado grande, el maestro es demasiado pequeño. El maestro, incluso en primaria, ocupa aproximadamente la mitad del tiempo del alumno. En secundaria, una décima parte. Lo que hace falta, entonces, es una Organización Escolar conjunta, con cierta medida de propósito. Eso se llama Dirección, Proyecto, Trabajo Colaborativo, Redes con la Comunidad.

Esa Organización Escolar, además, no sólo debe trabajar sobre los espacios y tiempos formales, sino también sobre los ámbitos informales. Debe guiarse siempre por el cambio y la adaptación a los contextos, si es que no quiere morirse. Puede que al fin no muera, pero si no cambia, pues entonces morirá social y culturalmente su público, en este caso, los estudiantes.



### El oficio de sociólogo. Los años y los libros.

*-Entrevistador: Hablemos de su oficio. ¿Qué libros y autores lo marcaron en su formación académica? ¿Cuáles recomendaría a nuestros maestrandos y doctorandos, a los noveles investigadores sobre educación para afinar el ojo sociológico?*

-M.F.E: En mis inicios, me marcaron Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron, Christian Baudelot y Roger Establet, Samuel Bowles y Herbert Gintis. En mi trayectoria, yo le diría que fue fundamental Karl Marx, pero con una lectura peculiar de su obra: me interesaba, por decirlo de alguna manera, el Marx “micro”. A mí me interesaba fundamentalmente el Tomo I de *El Capital*, todo lo vinculado con el proceso de producción del capital, la división social del trabajo, la enajenación del trabajo. Eso es lo que, en cierto modo, yo intenté aplicar al análisis de la educación. Lo que siempre me interesó es estudiar la materialidad de la educación.

La mayor parte de los sociólogos analizan la Escuela, por un lado, como un mecanismo de distribución de las posiciones sociales, y por otro lado, como un mecanismo de transmisión de las formas culturales o ideológicas (¿es la Escuela militarista?; ¿es la Escuela nacionalista?; ¿hace una apología o es crítica del orden social burgués?). Esas dos cosas me parecen importantes, pero para mí es mucho más importante la experiencia de la materialidad de la Escuela. Yo diría que ese es el hilo conductor de mis trabajos: desde *El marxismo y la*

*sociología de la educación*, pasando por *La cara oculta de la Escuela* hasta llegar a *Más escuela y menos aula. La innovación educativa en un cambio de época*.

Erik Olin Wright también me influyó con su obra. Su intento de construir un marxismo pluralista y multidimensional, que fuera más allá de los análisis reduccionistas, me permitió entender los conflictos sociales, los conflictos de poder más allá del esquema propietarios/no propietarios, burguesía/proletariado.

Dicho esto, yo creo que hay una cosa que el mundo de la enseñanza nunca ha sabido entender. Siempre ha comprendido que la propiedad es un poder. Siempre ha entendido que el poder político es otra forma de poder, pero aún no ha podido notificarse de que el conocimiento es otra forma de poder. El conocimiento es un bien escaso, y por lo tanto, es otra forma de poder.

Las profesiones suelen organizarse en torno a este bien escaso que es el conocimiento, pero no los maestros y profesores. Los maestros y profesores se perciben, les gusta verse como un proletariado ilustrado, que sufre como un proletariado (o un poquito menos) pero con un saber culto.

Lo cierto es que somos una profesión, y como profesión tenemos una base de poder. Nuestra base de poder es el monopolio de un cierto tipo de conocimiento escaso. La base de nuestro poder se centra, entre otras cosas, en la obligatoriedad de la educación: “Tú no estás obligado a seguir en la Escuela después de los 16 años en España, pero si quieres lograr algo en la vida tienes que pasar unos años más en el sistema educativo”, se suele decir. Eso es una base de poder. El profesorado no suele verse a sí mismo como un poder, no hace un análisis marxista de su profesión.

Hay toda una literatura sociológica sobre las profesiones que me sirvió mucho para comprender el profesorado como una profesión. Entre otros autores, se puede mencionar a Harold Perkin, que cuenta con una historia muy interesante sobre las pugnas entre las profesiones (nota del entrevistador: *Key Profession. The History of the Association of University Teachers*), y a Andrew Abbot, que escribió *El sistema de las profesiones*, un libro muy recomendable.

*-Entrevistador: ¿Qué nos ha legado el análisis sociológico crítico de la educación que no debemos olvidar, aunque muchas veces lo hagamos?*

-M.F.E: La Escuela no nació para generar igualdad social, sino todo lo contrario. Nació para unas minorías. Durante siglos fue el lugar exclusivo de unas minorías. Fue un gran elemento de subjetivación, de individuación, en el peor de los sentidos. Fue la institución que decía: “Los ricos son listos y los pobres son tontos”. Eso es obra de la Escuela.

La falacia de la meritocracia es, más que nada, una falacia escolar. En los últimos años, esta palabra se ha convertido en un término positivo. Esto ha calado. A la gente que ha tenido una buena educación le gusta creer que es lista. Mucha gente a la que se le dio educación superior cree realmente que es superior



# RESEÑAS DE LIBROS



Rueda Beltrán, M. (Coord.) (2019). *Las condiciones institucionales de la docencia en universidades iberoamericanas*. Chile-México: Universidad de La Frontera; riied, Red Iberoamericana de Investigadores sobre Evaluación de la Docencia. 176 pp.

Por Sandra Conzuelo<sup>1</sup>

En este texto se comentan los antecedentes de libro publicado por la Universidad de la Frontera y la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Evaluación de la Docencia bajo la coordinación del Dr. Mario Rueda. Se describen rasgos generales de su contenido y se reflexiona sobre las aportaciones que esta obra ofrece a los estudios sobre práctica docente y su evaluación en el contexto de la educación superior en Iberoamérica.

Se considera una obra valiosa porque brinda recursos para la investigación a los interesados en el tema de la evaluación docente, también porque sirve de orientación y consulta al personal encargado de los programas de evaluación del desempeño de los maestros en las Instituciones de Educación Superior y tiene la posibilidad de contribuir al mejoramiento de la enseñanza a través de su análisis y vinculación a procesos sistemáticos de comprensión y mejora.

#### Antecedentes

Esta obra es uno de los productos del proyecto de investigación *“Estudio sobre las prácticas y condiciones institucionales para el desarrollo de la docencia en universidades iberoamericanas”* cuyos principales propósitos están orientados a la investigación del contexto institucional para identificar elementos explicativos o mayores posibilidades de lograr mejoras sustantivas en el trabajo docente.

En la primera etapa de dicho proyecto, los autores diseñaron un modelo analítico para la evaluación de las condiciones contextuales asociadas a la función docente en la educación superior. Este modelo organiza las variables e indicadores en tres niveles: 1) Nivel macro, el cual alude a las políticas (internacionales y nacionales) que orientan los propósitos, planes y programas generales de las instituciones de educación superior (IES) en relación con la actividad docente; 2) Nivel meso, integra las condiciones institucionales que configuran el trabajo docente, desde la planeación y los programas institucionales, el equipamiento e infraestructura institucional, así como la organización académica del personal docente, sus condiciones laborales y características; y 3) Nivel micro, donde se contemplan las condiciones institucionales que inciden de manera directa en la práctica docente dentro del aula.

En este libro se presentan los resultados del análisis del contexto en el que los docentes desarrollan su práctica desde las tres dimensiones citadas, y se ofrece información sobre las condiciones que prevalecen en el desarrollo de la docencia en ocho universidades de cinco países. La Universidad Tres de Febrero en Argentina; la Universidad de La Frontera en Chile; La Universidad de Cartagena y la Corporación Universitaria Rafael Núñez en Colombia; la Universitat de València en España; y la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Baja California y la Universidad Privada del Sureste en México.

Las universidades presentadas son completamente diferentes y el estudio no pretende realizar ningún tipo de análisis comparativo, por el contrario, busca poner de manifiesto la heterogeneidad de condiciones en las que trabaja un docente y propiciar el análisis de la práctica docente de manera amplia, comprensiva y crítica.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, México / conzuelosandra@yahoo.com.mx

## Aportaciones

Esta obra representa un avance sustancial para comprender la función docente en la Educación Superior en Iberoamérica, porque ofrece la oportunidad de revelar el escenario en el que se inscriben regularmente los actores de los centros educativos en la educación superior, lo cual constituye un conocimiento fundamental para comprender el trabajo docente y su evaluación.

La literatura y las experiencias documentadas sobre evaluación de la docencia han referido la complejidad de diseñar evaluaciones acordes a los contextos en los que se desempeña el docente, no obstante, esta obra se propone afrontar dicha complejidad al emprender este estudio en el que se consideran todos los elementos clave del trabajo docente, mismos que muy pocas veces se han reconocido, utilizado o analizado de manera “entrelazada”. Desde la postura de Cole (1999), el contexto es aquello que entrelaza, el todo conectado que da coherencia a sus partes. Es decir, que el contexto no es lo que rodea al objeto, sino aquello que relaciona y vincula elementos que se afectan en más de una dirección. En este caso, las condiciones institucionales o el contexto, es aquello que entrelaza las acciones humanas, las decisiones institucionales, las condiciones de infraestructura, las características de los alumnos, las demandas del entorno laboral, la enseñanza, y todo en su conjunto, explica un solo proceso que da vida al trabajo docente.

En los propósitos de este estudio se refieren a la acción de “revelar”, lo cual es significativo porque efectivamente, lo que realizan es una exposición de las condiciones institucionales, mismas que, aunque están presentes, circundan e impactan el trabajo docente, no son totalmente visibles al tratar de explicar, comprender o evaluar la práctica docente.

Esta obra se centra en los aspectos que inciden el trabajo docente y contribuye a un conocimiento más profundo de las prácticas docentes, pero también de las Universidades. Por ejemplo, se ponen de relieve las situaciones problemáticas presentes en la región como el tipo de contratación -por horas, asignatura, tiempo completo-; la necesidad de cumplir la combinación de funciones académicas, de investigación y en ocasiones tutorías a los estudiantes; también plantean los cambios que ha experimentado la Educación Superior y que han tenido impacto en la profesión docente, como el nacimiento de nuevas carreras, crecimiento de modalidades en línea; cambios en los enfoques de enseñanza, entre otros aspectos.

Esta obra, además de su valor académico, es especialmente valiosa, porque es producto del esfuerzo sostenido de investigadores miembros de la RIIED por más de diez años. Si bien este proyecto inició en 2013, toma como punto de referencia estudios previos realizados en colaboración, bajo el cobijo de esta red académica. Al respecto, Dieleman (2015), define a las redes académicas como “fuentes de conocimiento y formas de inteligencia [...] tales como la intuición, la inteligencia emocional, las experiencias de vida, la sensibilidad humana” cualidades que se pueden reconocer en los autores de la obra, asimismo, se puede distinguir su mirada amplia, comprensiva y experimentada, que les permite profundizar en el estudio de la evaluación de la docencia.

## Referencias bibliográficas

Cole, M. (1999). *Psicología cultural: una disciplina del pasado y del futuro*. Ediciones Morata

Dieleman, H. (2015), Prólogo. La relevancia de la transdisciplinariedad para la producción de conocimiento contemporánea. En S. Street (coord.), *Trayectos y vínculos de la Investigación Dialógica y Transdisciplinaria. Narrativas de una experiencia*, ebook. México: CRIM-UNAM, pp. 1-22.

Rueda, M., Canales, A. y Leyva, Y. (2016). Desarrollo de la docencia: Universidad Nacional Autónoma de México. En M. Rueda (Coord.) *Prácticas y Condiciones institucionales para el desarrollo de la docencia*. México: IISUE, UNAM

Fecha de recepción: 5-12-2019

Fecha de aceptación: 10-12-2019



## Southwell, M. et al. (2020). Hacer posible la escuela: vínculos generacionales en la secundaria. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: UNIPE-Editorial Universitaria.

Por Emilio López<sup>1</sup>

El texto de Myriam Southwell y su equipo de trabajo, que aquí reseñamos: *Hacer posible la escuela. Vínculos generacionales en la escuela* (publicado de forma digital a través de UNIPE: Editorial Universitaria, 2020) presenta las bases, a la vez que avanza en una agenda de investigación imprescindible para pensar la escuela secundaria en tiempo presente.

A través de una investigación que amasa los aportes de un nutrido marco teórico con los resultados obtenidos a partir de un exhaustivo trabajo de campo -que toma por objeto cuatro escuelas de la provincia de Buenos Aires-, explora el modo en que los cambios de modelo político producidos en los albores del siglo XXI interpelan a los/as actores/ices de la escuela secundaria. Y lo hace otorgándole un rol estelar a la voz de sus propios protagonistas: los/as alumnos/as y docentes.

El punto de partida del análisis lo conforma el interrogante acerca de la respuesta –en términos de continuidades y rupturas- de la escuela secundaria en relación con el conjunto de transformaciones de envergadura que ponen en cuestión su funcionamiento tradicional (Baquero, 2000). Justamente, la educación media se inscribe en un proceso masificación (en el que se incorporan sectores históricamente marginados) con la inclusión como divisa, que se produjo de la mano de la obligatoriedad del nivel. En efecto, la investigación presentada da cuenta del cambio de paradigma que se expresa en un plexo de modificaciones en el entramado jurídico y normativo (que abarca tanto leyes generales como específicas para la educación en el nivel medio), así como la implementación de numerosos programas que le dan encarnadura. Asimismo, pone de relieve los cambios tecnológicos que irrumpieron en las aulas y que desafiaron las prácticas educativas y los vínculos que en ellas se forjan (Silva, 2018). Frente a esta transformación del escenario que conmueve la matriz escolar consolidada históricamente (Aguerrondo, 2008), el estudio se enfoca en dos ejes: analiza el impacto de estos cambios en la participación de los estudiantes desde el punto de vista de la formación ciudadana (construcción de las normas que regulan sus interacciones, elaboración de los acuerdos de convivencia, participación política, percepciones sobre la justicia) y examina los modos de vinculación intergeneracionales entre docentes y estudiantes, de la mano de la percepción de la experiencia escolar y de los sentidos de la escuela. Desde este horizonte, se hace patente el llamado que puede leerse en el título del libro, y que podría reformularse en tono de pregunta: ¿de qué modo podemos hacer posible la escuela?

Para dar respuesta y sumar complejidad a esta pregunta, el texto se divide en dos partes, precedidas de una introducción donde Myriam Southwell nos presenta el panorama y las líneas de investigación desplegadas. En ella propone revisar la pedagogía para que el cambio de modelo que impulsaron las políticas que promovieron los derechos y la universalidad de la escolarización en el nivel, se consoliden sin que el sistema se fragmente (Baquero, Terigi, Toscano, Briscioli, Sburlatti, 2012). Y esto entraña analizar sistemáticamente la dinámica escolar en tanto capaz de potenciar este proceso o de aplacarlo, dado que los cambios aludidos implican simultáneamente una ampliación de las funciones de la escuela así como el corrimiento de sus objetivos tradicionalmente académicos.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / eflopez@untref.edu.ar

A partir de estas coordenadas de trabajo, la primera parte del libro se concentra en “la expansión de una escuela secundaria en cambio”. Dentro de este marco general, el capítulo 1, *Una descripción normativa y cuantitativa de la escuela secundaria en la Provincia de Buenos Aires*, a cargo de Denise Fridman, Estefanía Otero y Patricia Salti, se aboca al estudio de los cambios en el armazón jurídico así como a una caracterización de las trayectorias escolares de los alumnos de las escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires (a través de la incorporación de una serie de indicadores que describen su despliegue) y cómo éstos encuentran distintas repercusiones en las escuelas estudiadas. De modo más concreto, el capítulo se demora en el estudio de tres leyes nacionales, con sus respectivas leyes o normativas provinciales (la Ley de Ciudadanía Argentina, del 2012; la Ley de Centros de Estudiantes, del 2013; y la Ley para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social en las Instituciones Educativas, del 2013). La importancia de éstas radica en que, a partir de una mirada donde los jóvenes son considerados como sujeto de derechos y agentes de transformación social, impulsan su participación política, su involucramiento en la regulación de la convivencia y la tramitación de los conflictos en las escuelas. Por último, se explicitan una serie de decisiones metodológicas que dieron forma al trabajo de campo donde la selección de la muestra (las cuatro escuelas, en el territorio de la provincia de Buenos Aires), expresan un objeto de estudio con un alto grado de heterogeneidad desde el punto de vista de sus perfiles institucionales, historias, modalidades, características socioeconómicas del alumnado, etc.

De forma complementaria, el capítulo 2, *Apuntes para una historia reciente de la escolarización en la Provincia de Buenos Aires*, a manos de Myriam Southwell, propone un análisis de corte histórico (extendido entre 1970 y el 2000), que entrevera las transformaciones en la esfera política (en un contexto de pauperización de la población y deshilachamiento de los lazos sociales) con las distintas reestructuraciones del sistema educativo en la provincia de Buenos Aires (básicamente, el quiebre de la centralidad del estado en materia educativa que viró hacia procesos de descentralización y segmentación del sistema, acompañados de una retórica que exaltaba la individualización acerca de las responsabilidades formativas). Este itinerario concluye con la necesidad de revisar el formato escolar (entre 2003 y 2007) a causa del aumento de la cobertura del sistema, que recibe en su seno a grupos de alumnos *no esperados* (Kaplan, 2006). De esta forma, la autora nos posiciona de cara a los debates imprescindibles en torno a la transformación de una matriz escolar que no ha sufrido variaciones significativas a lo largo de su devenir.

Luego de establecer el encuadre metodológico y la descripción crítica de las metamorfosis políticas y jurídicas que afectaron a la provincia y al sistema educativo en el nivel medio, la segunda parte del libro se aboca a “Las transformaciones de la escuela secundaria y su impacto en los vínculos entre docentes y estudiantes”. Este tema es estudiado desde distintas aristas.

El capítulo 3, *«Sacate la gorra que estás en la escuela»: modos de estar en las escuelas*, escrito por Lucía Litichever, señala que desde finales del siglo XX hubo un giro tendiente a democratizar las escuelas a través del impulso a la participación de los/as estudiantes. En este contexto, examina los regímenes disciplinarios así como su sistema de convivencia a través del análisis de las normas que más se exigen y de las sanciones que más se imparten en la escuela. Si bien estas normas se manifiestan de modos diversos, de acuerdo a los distintos “estilos institucionales”, se puede concluir que la mayor preocupación de éstas tiene que ver con el aspecto y la presentación de los/as alumnos/as (vestimenta, accesorios, formas de arreglarse, puntualidad); que las normas se apoyan en distintas formas de argumentar (apelación a la seguridad, la pertenencia, la higiene, el futuro); y que encuentran variaciones en su aplicación en función de las clases sociales de los alumnos así como sesgos de género (donde las normas funcionan como técnicas de disciplinamiento de los cuerpos y los modales). En este sentido, el estudio de las normas como de las sanciones constituye un lente que ofrece una interesante información. Por un lado, evidencia el modo en que se regula a los estudiantes y los valores que se transmiten a partir de ellas (muestra de ello es la diferente valoración acerca de las faltas de respeto: se les concede una valoración distinta si son asimétricas –entre alumnos/as y docentes- que cuando se producen en el marco de relaciones más horizontales –entre alumnos/as-). Por el otro, revela que las normas sobre las que la escuela insiste no coinciden con las causas de los conflictos entre los estudiantes.

El capítulo 4 se dedica a los cambios producidos a nivel tecnológico. Jaime Piracón, en *La «compu» y sus conflictos en la escuela media*, centra la atención en el modo en que las TIC, más específicamente el Programa Conectar Igualdad (PCI) afectaron los vínculos. Para ello, comienza desglosando los discursos que apoyan y

justifican el ingreso de las TIC, atados a la promesa de crear una revolución en la educación. A propósito de esto, advierte que el uso de las mismas depende de la habilidad de cada docente pero que, en general, no afectaron demasiado las formas de enseñar y aprender. En cuanto a los vínculos, un aporte valioso de la investigación atañe a desarmar el prejuicio relativo a que la incorporación de las computadoras podría generar un conflicto que resintiera la autoridad del docente debido a que los/as alumnos/as contaban con un mejor manejo de las tecnologías. A pesar de que no se constata una brecha generacional en relación con su uso, la irrupción del PCI no estuvo exenta de dificultades. Entre ellos, el uso no escolar de las netbooks o la imposibilidad, de hecho, de que todos/as los/as alumnos/as estuvieran en el aula con la computadora. Aquí, nuevamente, salió a la luz el dislocamiento entre lo nuevo y lo habitual: la falta de interés por usarlas de parte de los profesores, la incomodidad –imprevista- que representa cargar la compu en una mochila que ya venía cargada con otras cosas.

El capítulo 5 se detiene en las *Configuraciones normativas en la escuela secundaria: interacciones escolares en relación a la convivencia y la participación política*. En éste, Denise Fridman y Pedro Núñez analizan los modos y significados desde los cuales se fragua la construcción de la ciudadanía en la escuela. Se centran en la participación de los/as estudiantes en el proceso elaboración de acuerdos de convivencia escolar–bajo la égida de políticas que entienden éste no sólo como un instrumento para resolver conflictos-, así como en sus percepciones acerca de la justicia de las reglas de conducta escolares y de ciertas situaciones. Con todo, las tensiones entre los nuevos esquemas y las formas tradiciones de tramitar estos asuntos son sensibles: más allá de lo prescripto en las normativas, los/as estudiantes que afirman haber participado de su redacción es muy baja. Asimismo, este espacio de trabajo es promovido como una imposición, en lugar de ser aprovechado como una rica oportunidad de reflexión colectiva, lo que transluce cierta desconfianza en la capacidad de los/as estudiantes de participar en este tipo de procesos. En cuanto a la percepción sobre las injusticias, vuelve a remarcarse que lo que más se sanciona tiene que ver con la vestimenta (punto donde se manifiestan diferencias de género, en la medida en que a las mujeres se les exige más, entre otras cosas, recato). Por su parte, la percepción de las mismas puede agruparse en dos tipos: las que sentían desproporcionadas en relación con el hecho juzgado, y las que expresaban cierta desigualdad en su aplicación (no sancionar del mismo modo a distintos sujetos). En consonancia con los puntos anteriores, el estudio muestra que la existencia de centros de estudiantes es bien disímil y que se explica, principalmente, en función de las tradiciones de las instituciones. Sin embargo, se apunta la emergencia de modos alternativos de expresión que subrayan las desavenencias entre las juventudes actuales y las canales de participación que la escuela pone a disposición. En suma, se registran ensayos de cambio intercalados con prácticas que dan continuidad a las prácticas consagradas.

Finalmente, el capítulo 6 (elaborado por Luisa Vecino y Bárbara Guevara) estudia las *Representaciones en torno al ser estudiante secundario. Tensiones entre meritocracia e inclusión*. Más concretamente, busca recuperar los sentidos de la experiencia escolar para los alumnos/as, en un contexto donde se reconfigura la relación entre docentes y estudiantes mientras pervive la lógica de la meritocracia como criterio de éxito (Dubet, 2015 y 2017). En efecto, a la hora de atribuir significado a la experiencia escolar se observa la influencia de la noción de esfuerzo personal (la permanencia en la escuela se vincula con responsabilidades individuales como la voluntad de cumplir con la asistencia o el estudio), lo que marca cierta fricción entre mérito e inclusión. En este orden, de cara a la pregunta sobre el sentido de la escuela (para qué sirve), el común denominador de las apreciaciones de los estudiantes remite a la preparación para el futuro. Sin dejar de destacar los saberes y habilidades que provee, su sentido se reenvía a la posibilidad de ingresar y mejorar las chances en el mercado laboral. Con todo, esta remisión al futuro deja espacio para la valoración de la experiencia escolar en el presente, fundamentalmente como espacio para la socialización entre pares (lugar de encuentro) y de intercambio entre generaciones. Este último ítem es nuclear porque, al mismo tiempo que la figura del adulto es más cuestionada, se está produciendo una flexibilización de la dinámica institucional que habilita el replanteamiento de los vínculos entre docentes y alumnos, en clave de un mayor acercamiento. Tal es así que se registra, por parte de los/as docentes, paralela a la exigencia de resultados académicos, un mayor acompañamiento para sostener la escolarización de los alumnos, con el fin de evitar la repitencia y la deserción. Sin embargo, la cuña del mérito reaparece en clave de reciprocidad, cuando los docentes están más atentos a las singularidades de los alumnos pero éstos deben corresponderlos con una mayor predisposición o cuando la valoración de un buen docente se alinea con las miradas más tradicionales: un buen docente es el que enseña

bien y está presente. En definitiva, es palpable el equilibrio dinámico entre la inclusión y la lógica de la meritocracia.

En suma, el recorrido desplegado por la investigación abre y profundiza una senda ineludible. A través de del encuentro fecundo entre la investigación empírica y la teoría se expone la reacción de la escuela a instancias de las transformaciones de un entorno que la conmueve. De hecho, refleja la tensión que atraviesa su vida, advierte cómo oscila entre la consolidación de los cambios y la mochila de su inercia, anclada a la matriz selectiva que marca su nacimiento. Nos pone sin ambages frente al reto que asume la escuela. Y su aporte es esencial para hacerla posible.

### **Referencias bibliográficas**

Aguerrondo, I. (2008). Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión. *Perspectiva: revista trimestral de educación comparada*. Vol. XXXVIII. Núm. 1.

Baquero, R. Terigi, F. Toscano, A. G. Briscioli, B. Sbulatti, S. (2012). La obligatoriedad de la escuela secundaria: variaciones en los regímenes académicos. *Espacio en blanco. Serie indagaciones* (Vol. 22, Núm.1).

Baquero, R. (2000). *Lo habitual del fracaso o el fracaso de lo habitual*. Extraído de Boggino, N. - Avedaño, F. (compiladores). *La escuela por dentro y el aprendizaje escolar*. Rosario. Pág. 11-21.

Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Dubet, F. (2017). *Lo que nos une. Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Kaplan, C. (2006). *La inclusión como posibilidad*. -1a ed.- Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Silva, V. (2018). *La construcción social del respeto en la escuela. Un estudio socioeducativo desde la perspectiva de las y los jóvenes estudiantes*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/71353>

Southwell, M. *et al.* (2020). *Hacer posible la escuela: vínculos generacionales en la secundaria*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE: Editorial Universitaria.

**Fecha de recepción:** 10-6-2020

**Fecha de aceptación:** 12-6-2020

# RESEÑAS DE TESIS





## Jóvenes indígenas, escuela y subjetividad. Estudio socioeducativo sobre las experiencias de estudiantes de la Comunidad Las Cuevas, Pueblo Tastil en una escuela secundaria rural albergue de la provincia de Salta, Argentina.

### TESIS DE DOCTORADO

Por Elisa Martina de los Ángeles Sulca<sup>1</sup>

#### Resumen

Este artículo reseña la tesis de doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata aprobada en abril del año 2020. El estudio socioeducativo tuvo como propósito reconstruir las perspectivas de dieciséis jóvenes de la comunidad Las Cuevas, Pueblo Tastil sobre las experiencias que construyen en la escuela secundaria rural albergue de gestión privada ubicada en la provincia de Salta, al norte de Argentina. El diseño de la investigación fue cualitativo de carácter exploratorio en tanto se buscó acceder a los contenidos subjetivos como las percepciones sobre los vínculos que se construyen en la escuela, los significados atribuidos a la institución, las percepciones acerca de sí mismos y de los otros y las emotividades que surgen de cohabitar con otros. Las herramientas de recolección de datos fueron encuestas, entrevistas en profundidad y observaciones participantes. A partir del análisis relacional del material empírico, el marco teórico y el estado del arte se destaca que la estructura emotiva es una de las dimensiones más potentes de la experiencia escolar. La confianza, la vergüenza y la humillación son parte de una red de sentimientos cuya génesis está en el corazón de los vínculos escolares y cobran sentido en la trama simbólica de las miradas, el cuerpo y la subjetividad.

**Palabras clave:** Experiencia escolar/ experiencia emocional/ estudiantes indígenas/escuela secundaria.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Salta, Argentina / elysulca@gmail.com

## Presentación

La tesis presentada buscó contribuir a los estudios sobre las experiencias escolares a partir del estudio con jóvenes indígenas de una escuela secundaria rural albergue de la provincia de Salta. El hilo conductor de la investigación fueron los siguientes objetivos:

### *Objetivo General*

- Comprender las experiencias escolares que construyen los y las estudiantes de la Comunidad indígena Las Cuevas, Pueblo Tastil en el colegio secundario de Montañas “El Alfarcito” de la provincia de Salta.

### *Objetivos Específicos*

- Caracterizar a los y las estudiantes, a la institución a la que asisten y a la comunidad Las Cuevas y el pueblo Tastil, lugar del que provienen.
- Analizar las experiencias escolares que construyen los y las estudiantes en torno de las siguientes cuestiones:
  - Las normativas y regulaciones escolares
  - Los vínculos con docentes, pares y otros actores en la escuela secundaria
  - Percepciones y significados subjetivos atribuidos a la escuela secundaria
  - Las percepciones y autopercepciones que construyen los y las estudiantes acerca de sí mismos y de los otros
  - Relaciones entre el capital familiar y capital escolar
- Identificar las percepciones que se construyen acerca de la identidad indígena en los vínculos escolares.
- Indagar las relaciones entre los sentimientos de vergüenza y humillación y la construcción de la autoestima social y escolar de los y las estudiantes.
- Interpretar la incidencia de los discursos y prácticas escolares estigmatizantes sobre la constitución de subjetividad de los y las estudiantes de la Comunidad Las Cuevas, Pueblo Tastil.

La tesis está integrada por dos apartados: Construcción del objeto de investigación y Estudio socioeducativo. Cada uno de ellos contiene tres capítulos.

### *Construcción del objeto de investigación*

El **capítulo 1** desarrolló el Estado del Arte que se construyó a partir de la revisión, interpretación y análisis de los estudios que abordan el tema de investigación que nos ocupó. La organización de los antecedentes se realizó en base a dos ejes construidos: desigualdad escolar y experiencias escolares y experiencias escolares de jóvenes indígenas.

El marco teórico, correspondiente al **capítulo 2**, hilvanó argumentos centrales para la comprensión en profundidad la realidad estudiada. El punto de partida epistemológico fue la Sociología Figuracional de Norbert Elias que a partir de interrogarse acerca de si ¿es el cuerpo un recipiente en cuyo interior se encuentra encerrado el auténtico yo?, ¿es la piel la línea fronteriza entre el ‘interior’ y el ‘exterior’? (1987, p. 34) desafió a las históricas dicotomías de objetividad-subjetividad, individuo-sociedad y desarrolló un enfoque procesual de largo alcance que permitió comprender la interdependencia de lo psicogenético (estructura social) y lo sociogenético (estructura emotiva) como parte de un mismo proceso. Esta perspectiva dialéctica relacional integró también los distinguidos aportes de Bourdieu, Kaplan, Larrosa y otros autores que contribuyeron a la construcción del “mapa teórico” (Yuni y Urbano, 2006, p. 76).

El **capítulo 3** presentó el marco metodológico como proceso tridimensional que integró lo epistemológico, las estrategias generales de investigación y las herramientas de obtención y análisis de la información (Sirvent, 2006). Por la naturaleza del problema de investigación se optó por un diseño cualitativo de carácter exploratorio. Se buscó examinar los puntos de vista de los y las jóvenes (Bourdieu, 2010) sobre la vida en la escuela para identificar las dimensiones que configuraban sus experiencias, la complejidad de sus relaciones,

en tanto construcción relacional intersubjetiva que fusiona y articula múltiples dimensiones que adquieren singularidad en cada sujeto (Dubet y Martuccelli, 1996, Kaplan, 2008, Larrosa, 2006). El estudio socioeducativo se realizó con un grupo de dieciséis estudiantes de la comunidad indígena Las Cuevas, Pueblo Tastil que cursan de primero a quinto año del nivel secundario en la escuela rural albergue, ubicada en el paraje El Alfarcito, provincia de Salta. La elección del grupo escolar se fundamentó por ser un grupo mayoritario dentro de la institución, porque permanecen albergados de lunes a viernes y los fines de semana regresan a sus hogares, esta particularidad permitió contactarlos en la escuela y fuera de ella y, por la pertenencia de la investigadora a la comunidad, lo que facilitó el acceso dado los vínculos personales de confianza con autoridades y estudiantes. Las herramientas de recolección de datos fueron cuestionario semiestructurado, entrevista en profundidad y observación participante (Marradi, Archenti y Piovani, 2018). La organización de la información se realizó con el programa Atlas.Ti que permitió, en primer lugar, agrupar los referentes empíricos según afinidades temáticas y categorías elaboradas en base al marco teórico y el estado del arte, pero también la construcción de nuevas categorías, producto del material de campo. El análisis relacional permitió una reconstrucción interpretativa (Kaplan 2018) de las experiencias escolares de los y las jóvenes indígenas.

### *Estudio socioeducativo*

El **capítulo 4** presentó la descripción y el análisis profundo de la configuración escolar estudiada, de la institución educativa y de la comunidad indígena Las Cuevas, Pueblo Tastil. A partir de las voces plurales de los y las jóvenes, de observar la cotidianidad escolar (Rockwell, 2018) y de la comunidad misma, se pudo dar cuenta del contexto en el que los sujetos despliegan sus interacciones.

El **capítulo 5** denominado “la vida en la escuela”, expuso el análisis de las dimensiones de la experiencia escolar identificadas a partir de las narrativas estudiantiles: Los vínculos generacionales e intergeneracionales. En el primero se identificó modos de relacionamiento simétrico, como los de amistad, compañerismo y noviazgo y asimétrico (Silva, 2018; Simmel, 2002) como la falta de compañerismo, la falta de respeto y el individualismo. Los vínculos intergeneracionales son tipificados como de confianza y de desconfianza ligados a las posibilidades (o no) de interacción y diálogo en el aula y fuera de ella, principalmente con los y las docentes. No obstante, estos modos de caracterizar a los vínculos intergeneracionales no inciden en las concepciones sobre la jerarquía de la figura docente. La expresión de un estudiante ilustra esta idea, “el profesor es profesor y yo estudiante”. Otra de las dimensiones fue la convivencia escolar, en las que se indagó acerca de las percepciones sobre las normas de convivencia escolar y las sanciones que se aplican ante el incumplimiento de las mismas. También, se ahondó sobre las prácticas de violencia tanto físicas como simbólicas que se desencadenan en el espacio escolar y en el albergue y el modo en que se resuelven, sea mediante un límite creado por ellos mismos o por las sanciones establecidas por algún actor de la institución. Por último, se indagó sobre los sentimientos y emociones de la vida escolar, que emergen de las relaciones de intersubjetividad. Sentimientos de soledad, miedo, confianza, vergüenza y humillación fueron identificadas en las narrativas estudiantiles. Interpretamos que esta red de sentimientos (Kaplan, 2018) conforman la estructura emotiva de los y las jóvenes. La estructura emotiva es la base sobre la que se construyen los significados y expectativas sobre la escuela, el sentido de “estar ahí”, “pasar parte de la vida”, proyectar futuros posibles de continuidad en el sistema o por fuera. El análisis de estos puntos de vista fue expuesto analíticamente en el **capítulo 6**.

### **Algunas conclusiones**

Del extenso trabajo de campo llevado adelante se pudo dar cuenta de las dimensiones que urden la trama de las experiencias escolares de los y las estudiantes indígenas. La dimensión emocional fue identificada como la más potente. “Sentí soledad”, “tuve miedo”, “me dan confianza”, “tengo confianza”, “hace sentir de menos, me da vergüenza”, “humillar, es ningunear, que te rebajen y traten como a cualquier cosa, como a un trapo de piso” son manifestaciones recurrentes en las narrativas estudiantiles y que, en algunos casos, como el sentimiento de vergüenza y humillación, son expresiones de un dolor social (Kaplan, 2008; Goudblom, 2008) que corroe la autoestima. No obstante, la confianza en sí mismo como reflejo de la confianza expresada por otros, la confianza en la escuela, en los estudios se identificaron como el principal sostén emocional (Giddens, 1996) y como una esperanza subjetiva, en tanto el papel simbólico de la escuela y de los y las docentes logró trascender las condiciones objetivas-materiales de desigualdad que atraviesa históricamente a los y las jóvenes, más aún si habitan las márgenes y son parte de grupos étnicos.

La génesis de estos sentimientos está en el corazón de los vínculos sociales y funciona mediado por las miradas, el cuerpo y la subjetividad (Kaplan y Sulca, 2019).

### Referencias bibliográficas

Bourdieu, P. (2010). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Elias, N. (1987). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Elias, N. (2003). Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (104), 219-251.

Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.

Goudsblom, J. (2008). La vergüenza como dolor social. En C.V. Kaplan (Ed.) *La civilización en cuestión. Escritos inspirados en la obra de Norbert Elias* (pp. 1328). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Kaplan, C. V. (2008). *Talentos, dones e inteligencias: El fracaso escolar no es un destino*. Buenos Aires: Colihue.

Kaplan, C. V. (2009a). La humillación como emoción en la experiencia escolar. Una lectura desde la perspectiva de Norbert Elias. En C. V. Kaplan y V. Orce (Eds.), *Poder prácticas sociales y procesos civilizadores. Los usos de Norbert Elias*, (1era ed., pp. 99-136). Buenos Aires: Noveduc.

Kaplan, C.V. (2018). La naturaleza afectiva del orden social. Una cuestión rezagada del campo de la Sociología de la Educación. *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales* (9), 117-128.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.

Rockwell, E. (2018). *Vivir entre escuelas. Relatos y presencias*. Buenos Aires: Clacso.

Silva, V. (2018). La construcción social del respeto en la escuela. Un estudio socioeducativo desde la perspectiva de las y los jóvenes estudiantes. (Tesis de doctorado) Universidad Nacional de la Plata. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1630/te.1630.pdf>

Simmel, G. (2002). *Cuestiones Fundamentales de Sociología*. Barcelona: Gedisa.

Sirvent, M.T. (2006). *El proceso de investigación*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Ciencias de la Educación.

Yuni, J. y Urbano, C. (2006). *Técnicas para investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*. Córdoba: Brujas.

Fecha de recepción: 11-6-2020

Fecha de aceptación: 12-6-2020